

Claude ROCHET

Professeur des universités
Professeur affilié ESCP Europe

2003

Conduire l'action publique

Des objectifs aux résultats



Un document produit en version numérique par Pierre Patenaude, bénévole,
Professeur de français à la retraite et écrivain, Chambord, Lac—St-Jean.

Courriel: pierre.patenaude@gmail.com

[Page web dans Les Classiques des sciences sociales.](#)

Dans le cadre de la bibliothèque numérique: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: http://www.uqac.ca/Classiques_des_sciences_sociales/

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.

Cette édition électronique a été réalisée par Pierre Patenaude, bénévole,
professeur de français à la retraite et écrivain,
Courriel : pierre.patenaude@gmail.com

Claude ROCHET
Professeur des universités, professeur affilié ESCP Europe

Conduire l'action publique. Des objectifs aux résultats.

Paris : Pearson Education France, 2003, 342 pp. Collection : Village mondial.

L'auteur nous a accordé le 18 décembre 2007 son autorisation de diffuser
électroniquement ce livre dans Les Classiques des sciences sociales.



Courriel : Claude ROCHET : claude.rochet@wanadoo.fr

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word
2008 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5'' x 11''.

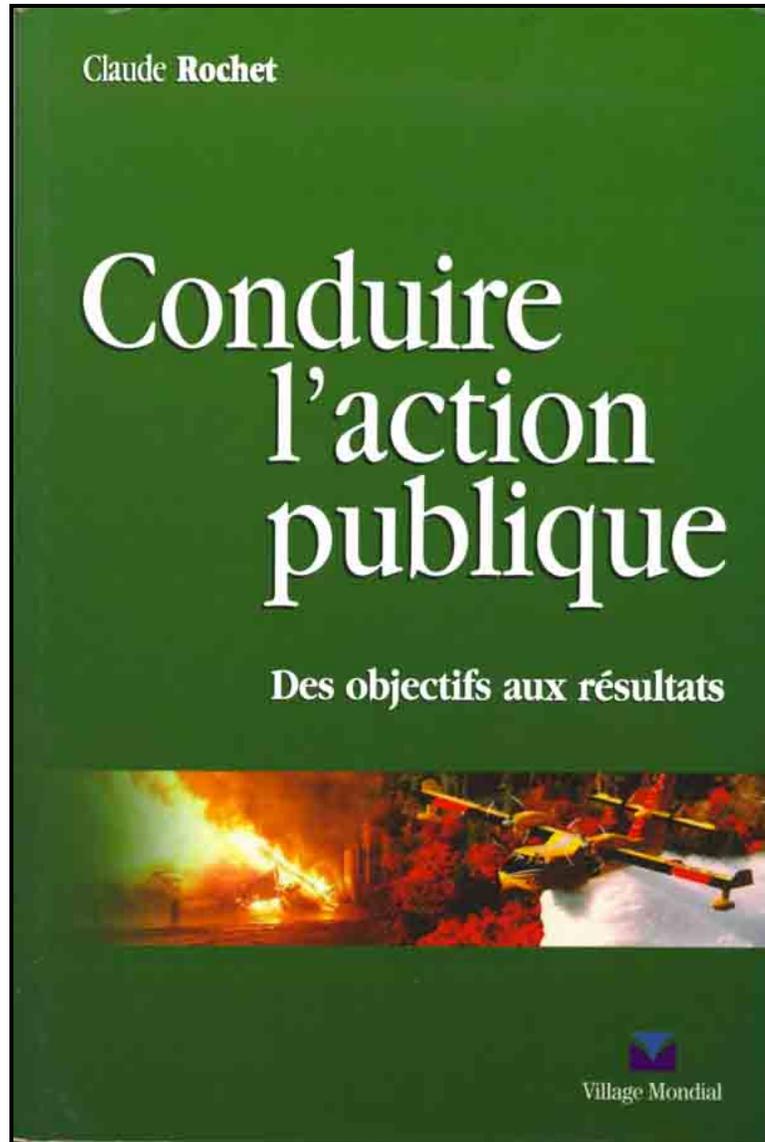
Édition numérique réalisée le 19 juillet 2015 à Chicoutimi,
Ville de Saguenay, Québec.



Claude ROCHET

Professeur des universités, professeur affilié ESCP Europe

**Conduire l'action publique.
Des objectifs aux résultats.**



Paris : Pearson Education France, 2003, 342 pp. Collection : Village mondial.

[v]

SOMMAIRE

[Mots-clés](#) [341]

[Quatrième de couverture](#)

[Remerciements](#) [1]

[Propos liminaire](#) [3]

À qui s'adresse ce livre ?

Comment a-t-il été conçu ?

Comment est-il organisé ?

Comment en tirer le meilleur parti ?

[Introduction](#). Pourquoi est-il indispensable de passer à une gestion axée sur les résultats ? [9]

Première partie

[Pourquoi doit-on et pourquoi peut-on aujourd'hui évaluer les politiques publiques](#) [17]

[Chapitre 1](#). Les nouveaux rôles des politiques publiques [19]

[Les politiques publiques sont-elles créatrices de valeur ?](#)

[Chapitre 2](#). L'impact des politiques est délicat à mesurer [45]

[Est-il possible d'évaluer une politique publique ?](#)

[Que peut-on donc mesurer ?](#)

[Chapitre 3](#). La mise en place de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) [53]

[L'ordre du jour de la mise en œuvre](#)

[La clé de succès est plus culturelle que technique](#)

Deuxième partie

De « bien faire les choses » à « faire les bonnes choses » [61]

Chapitre 4. De l'activisme à l'activité [63]

La politique budgétaire

De l'activisme à l'activité Trop où c'est inutile, pas assez là où ce serait utile !

Chapitre 5. Ce que piloter veut dire [73]

Comment procéder ?

Étude de cas : piloter la performance en matière de sécurité intérieure

Quelques recommandations pratiques

Chapitre 6. Relier le cap à la boussole : l'alignement stratégique [99]

Deux logiques différentes

S'aligner sur les cibles de la stratégie

Le pas-à-pas de l'analyse stratégique

Les systèmes de gestion et l'alignement stratégique de l'organisation

Étude de cas : une approche implicite, la BNF

Une approche explicite

Chapitre 7. Le génie du stratège [129]

Troisième partie

Associer dynamique entrepreneuriale et politiques publiques : les agences gouvernementales [135]

Chapitre 8. L'intérêt du recours aux agences : clarifier les rôles de la politique et de la gestion [137]

Le recours aux agences

Les différents exemples

Chapitre 9. En France, un état des lieux plutôt encourageant [143]

[Pourquoi créer un établissement public national ?](#)

[Une meilleure efficacité dans la mise en œuvre](#)

[Comment sont dirigés les EPN ?](#)

[Le début d'une culture de la performance](#)

Chapitre 10. Les axes d'amélioration [159]

[Relier allocation des moyens et objectifs](#)

[Planification stratégique](#)

[Autonomie de gestion](#)

Chapitre 11. Les points clés pour progresser [165]

[Définir les cadres de l'autonomie de gestion](#)

[Adapter les règles juridiques et le cadre législatif](#)

[Une évolution culturelle nécessaire](#)

[Une instance de pilotage stratégique](#)

[Concevoir et implanter des indicateurs de pilotage appropriés](#)

Chapitre 12. Pas à pas pour développer le pilotage stratégique [173]

[Une démarche en quatre temps](#)

[Une démarche équilibrée](#)

[Un pilotage centré sur la stratégie](#)

[La conception de la politique publique](#)

[La mise en œuvre de la politique publique](#)

[L'évaluation de la politique](#)

Chapitre 13. Les pratiques à développer [191]

[Développer les compétences de planification stratégique](#)

[Mettre en œuvre la politique : pratiquer le pilotage](#)

[Évaluer la politique : mesurer pour réagir](#)

Chapitre 14. C'est possible, certains le font [199]

[Exemples français](#)

[Exemples étrangers](#)

[Conclusion](#)

Quatrième partie

S'équiper pour un long parcours [221]

Chapitre 15. Si l'on n'a qu'un marteau dans sa boîte à outils, tous les problèmes prennent la forme d'un clou [223]

Comment bien gérer le recours à un consultant ?

Le contrôle de gestion

La réingénierie des processus et l'analyse comparative

Le système d'information est la continuation de la politique par d'autres moyens

L'évaluation

Chapitre 16. Conseils d'un ancien pour réussir le voyage [301]

Être opportuniste et profiter des crises

Changer par les projets

S'appuyer sur les sceptiques convertis

Les leçons d'un cas emblématique : la police de New York

Conclusion. Trouvez par vous-même les prétextes pour ne rien faire, ou comment réussir à échouer [319]

Pourquoi n'a-t-on pas parlé de la gestion des ressources humaines ?

Quelques règles sûres pour réussir à échouer

Il n'y a de politique de la valeur que si l'on accorde de la valeur à la politique

L'occasion de transformer en profondeur non seulement le rôle mais le fonctionnement de l'État

Notes [331]

[341]

Conduire l'action publique.
Des objectifs aux résultats.
MOTS CLÉS

[Retour au sommaire](#)

alignement stratégique 99-017, 241, 264
balanced scorecard, voir tableau de bord prospectif
benchmarking 101, 241, 246
biens publics 22, 31, 37
changement 224, 301, 304
consultant 226
contrat (d'objectif, de moyens, de progrès) 118, 153, 207, 288, 304
contrôle de gestion 114, 227, 234
croissance endogène 22
dépenses publiques 11, 20
éducation 31, 33
externalités 35
évaluation
 des politiques publiques 46, 51, 185, 194
 interne 282
 externe 286
 de la performance 122, 155, 181
gouvernance 42
indicateurs, 171, 195, 240, 295
LOLF 45-59, 105, 218
objectifs 179, 184
Parkinson (loi de) 69-71
Parlement (rôle du) 94,148
performance : 96-98,110-113, 152-153, 162
processus 235-, 239

- réingénierie des –, 241
- rapport d'activité, 196
- système d'information 247
 - urbanisme des – 262
 - maîtrise d'ouvrage des – 270, 277, 314
- [342]
- stratégie
 - analyse stratégique 107
 - génie du stratège 129-133
- planification de la – 160, 192, 293
- pilotage stratégique 169, 173, 73, 110, 193, 314
- tableau de bord prospectif 75-, 116-, 127, 175, 187, 268
- technologie
 - Révolution technologique 25, 262
 - et politique publique 30
 - de l'information 248
- valeur (création de) 20, 28, 91, 326

Conduire l'action publique.
Des objectifs aux résultats.

QUATRIÈME DE COUVERTURE

[Retour au sommaire](#)

Toutes les administrations publiques sont aujourd'hui amenées à passer d'une logique de budget à une logique de résultat. En France, la réforme de la loi organique sur les lois de finance (LOLF) en fixe l'impératif à l'horizon 2006.

De nombreuses expériences en France et à l'étranger montrent que cette mutation est à portée de main, et que ses effets sont bénéfiques aussi bien pour le citoyen que pour les finances publiques.

Ce livre a été conçu comme un guide pour accompagner le changement. Il s'adresse autant au parlementaire qui souhaite clarifier l'intention des lois qu'il vote et la traduire en objectifs précis, qu'aux responsables d'administration et dirigeants d'organismes publics et parapublics chargés de leur application, aux directeurs de projets et aux chefs de service en charge de plans de progrès.

Sur chaque question, Claude Rochet apporte des concepts pour comprendre, des analyses pour agir, des exemples pour expliquer et des outils pour œuvrer.

Claude Rochet est professeur associé à l'Institut de management public de l'université d'Aix-Marseille III et chercheur au laboratoire de recherche en gestion de l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines. Il a été conseil en stratégie en France et en Amérique du Nord et a occupé des fonctions dirigeantes dans l'industrie, avant de rejoindre la Délégation à la réforme de l'État.

[1]

Conduire l'action publique.
Des objectifs aux résultats.
REMERCIEMENTS

[Retour au sommaire](#)

Je tiens à remercier tous ceux qui ont apporté leur concours, sous diverses formes, à la rédaction de cet ouvrage : Elisabeth Lulin, consultante et chercheuse en politique publique, qui a contribué au travail d'enquête et Elsa Pilichowski, administratrice du programme Puma de l'OCDE qui a animé l'analyse comparative entre les agences gouvernementales. De nombreux dirigeants d'établissements publics et d'administrations centrales ont apporté avec passion leur témoignage : Michel Ballereau, secrétaire général de l'AFSSAPS et Pierre-Marie Dé-tour, sous-directeur à la direction générale de l'administration du ministère de la Santé ; Yves Le Bars, président de l'Andra ; Michel Badre, ancien directeur général de l'ONF ; Agnès Saal, directrice générale de la BNF ; Dominique Bauby, directeur du contrôle de gestion de l'Anpe ; Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale.

Jean-Loup Petit, chargé de mission à l'ancienne Délégation à la réforme de l'État, ainsi que Michel Volle, président du club des maîtres d'ouvrage de systèmes d'information, et Alain Turc, contrôleur d'État, m'ont assuré une lecture critique du manuscrit.

Je n'ai pas pu – ou voulu ! – tenir compte de tous les excellents conseils qu'ils m'ont prodigués : ils ne sont donc pas engagés par le contenu et les idées de ce livre.

Elles se sont également fortifiées dans une confrontation constructive d'idées avec mon ami Jean-Pierre Corniou, président du Cigref, son délégué général, Jean-François Pépin, et l'ensemble des chargés de mission qui sont une source permanente d'idées nouvelles. Le sou-

rien qu'apportent Antoine Durrleman, directeur de l'Ena et François [2] Carnet, directrice de la recherche et de la formation permanente au fonctionnement du club des dirigeants d'établissements publics nationaux est essentiel au fonctionnement de cet incubateur d'idées nouvelles issues de la pratique et de l'innovation de terrain.

Mes collègues du monde universitaire, enfin, ont contribué à m'éclairer de leur recherche : Gérard Lafay, professeur à Paris I, Roger Miller, professeur à l'École Polytechnique de Montréal, parmi bien d'autres.

[3]

Conduire l'action publique. Des objectifs aux résultats.

PROPOS LIMINAIRES

[Retour au sommaire](#)

La « réforme de l'État » est à l'ordre du jour, tant des plus hautes sphères gouvernementales des pays développés que des organisations internationales et des conversations du Café du commerce où le sens commun n'a de cesse de proposer des solutions aussi évidentes que définitives.

La matière est par nature difficile car elle naît de l'imbrication de plusieurs phénomènes :

Un phénomène *politique*, qui est l'évolution du rôle de l'État de l'intervention et de la gestion vers l'impulsion et la régulation.

Un phénomène *organisationnel*, qui est l'imbrication de la décision politique et de la gestion qui rend le processus décisionnel particulièrement lourd.

Un phénomène *bureaucratique*, qui n'est pas propre aux administrations publiques, qui se traduit par la progression des dépenses alors même que l'efficacité du service rendu par ces administrations diminue.

Un phénomène *idéologique*, qui, après n'avoir juré que par l'État, prête aujourd'hui des vertus thaumaturges aux marchés, rend ce sujet

opaque à étudier. Or, l'idéologie n'a jamais permis de résoudre les problèmes et ne fait que les aggraver, au moment même où il devient possible de faire une évaluation de la répartition des rôles entre État et marchés.

C'est donc à un voyage au cœur de la complexité du pilotage stratégique des politiques publiques que le lecteur est convié. Par « pilotage stratégique », nous entendons souligner que toute activité [4] doit être conduite en fonction de la finalité qu'on lui assigne, que l'on pilote en fonction d'un cap et que l'on ne peut piloter que si l'on peut mesurer l'écart entre la situation actuelle et la situation visée.

Par « politique publique », nous soulignons qu'il s'agit d'un champ spécifique qui obéit à des lois différentes de celles des marchés, car les mécanismes décisionnels, la mesure de la valeur produite et du retour sur investissement y sont d'une autre nature, bien que le fonctionnement des organisations, qu'elles soient publiques ou privées, obéisse à des principes globalement semblables.

Nous verrons qu'il est parfaitement possible de parvenir à une gestion efficace de la dépense publique et de se diriger vers la réalisation de bénéfices évaluable par les nations et les citoyens. Mais il ne s'agit pas d'une tâche facile : la définition et la mesure de ces bénéfices sont par nature complexes et les conditions institutionnelles et décisionnelles pour réussir une réforme des administrations sont particulièrement exigeantes. Les exemples étudiés montreront que l'essentiel de l'évolution doit venir des capacités de direction des dirigeants, qui ne peuvent plus se contenter de gérer la lente dégradation de l'existant.

À QUI S'ADRESSE CE LIVRE ?

À tous ceux qui sont en charge de concevoir et de mettre en œuvre une politique publique, du parlementaire qui souhaite clarifier l'intention de la loi et la traduire en objectifs précis dont il pourra mesurer l'atteinte, aux responsables d'administration et dirigeants d'organismes publics et para-publics chargés de leur application, tant au niveau central qu'au niveau local, à l'élu d'une collectivité locale qui souhaite piloter son développement, aux directeurs de projets et aux chefs de service en charge de plans de progrès. Les animateurs d'associations

de citoyens pourront également comprendre ici la logique des politiques publiques et quel peut y être leur rôle. Le chercheur, enfin, y trouvera une contribution au développement d'une discipline encore embryonnaire.

[5]

COMMENT A-T-IL ÉTÉ CONÇU ?

Il s'appuie sur cinq sources :

- Une revue de la littérature sur la stratégie, la gestion et l'évaluation des politiques publiques, qui permet de proposer un recours raisonné aux outils de management pour améliorer la performance des politiques publiques.
- Une recherche réalisée en France auprès des agences gouvernementales (les établissements publics nationaux), des études de cas spécifiques, les retours d'expériences présentés par des dirigeants dans des clubs de pratiques animés par l'auteur.
- Une analyse comparative des pratiques des pays développés, réalisée au sein du programme « gouvernance publique partagée » animé par l'OCDE, qui a réuni les experts et les pays les plus dynamiques dans ce domaine.
- Une analyse d'expériences étrangères menées au sein des pays de l'OCDE tant à partir de sources documentaires que d'entretiens de l'auteur avec les animateurs de ces réformes.
- L'expérience personnelle de l'auteur comme auteur et acteur de la transformation de nombreuses organisations publiques et privées.

Il repose sur quatre options :

- S'inscrire dans un contexte : le déploiement de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) qui introduit en France la gestion

axée sur les résultats, rejoignant en cela un mouvement enclenché dans tous les pays développés.

- Affirmer un choix fondamental : la gestion axée sur les résultats n'a de sens que si elle s'inscrit dans une réflexion sur la valeur stratégique des politiques publiques.
- Procéder à une analyse rigoureuse des pratiques existantes dans l'administration française et dans les administrations des autres pays développés pour identifier les meilleures pratiques démontrées au regard d'un état de l'art de la littérature managériale.
- Proposer des méthodologies opérationnelles illustrées de nombreux exemples.

[6]

COMMENT EST-IL ORGANISÉ ?

Il comprend quatre parties :

- Les rôles et la valeur des politiques publiques : dès lors qu'il s'agit de mesurer l'impact d'une politique publique, il importe avant toute chose de pouvoir répondre aux questions : « Les politiques publiques sont-elles créatrices de valeur » et « Peut-on en mesurer l'impact » ? On verra comment cette réflexion peut se développer dans le pilotage des politiques publiques avec la mise en place de la LOLF
- Faire de la stratégie et implanter une gestion axée sur les résultats ne peut se réduire à bien gérer : les nouvelles procédures budgétaires ne peuvent prendre sens que si se développent une culture et une pratique du pilotage stratégique, domaine bien distinct de la gestion. Nous proposons une adaptation de la logique du tableau de bord prospectif qui commence à être adoptée dans d'autres pays.
- Une étude de cas sur les agences gouvernementales, en France et à l'étranger, permettra d'identifier comment s'articulent ces deux dimensions, stratégie et gestion, ou, plus fondamentale-

ment, comment l'autorité publique peut se concentrer sur l'impulsion stratégique et s'appuyer pour sa mise en œuvre sur une dynamique entrepreneuriale portée par des structures autonomes, et un pilotage efficace de l'ensemble.

- Enfin, ces principes ne peuvent prendre corps qu'appuyés sur des « outils et méthodes opérationnelles ». Sans vouloir faire un manuel de méthode, tâche par trop ambitieuse et surtout non pertinente – les bonnes méthodes ne peuvent se construire que par l'expérience –, nous soulignerons les points de passage obligés et les points clés. Le lecteur pourra trouver un pas-à-pas et quelques repères fiables pour dessiner sa route.

La démarche adoptée est d'apporter sur chaque question :

- des concepts pour comprendre ;
- des analyses pour agir ;
- des exemples pour expliquer ;
- des outils pour œuvrer.

[7]

COMMENT EN TIRER LE MEILLEUR PARTI ?

Si vous avez l'habitude de commencer les livres par la page 1, commencez par la page 1. Vous cheminerez du général au particulier, du théorique au pratique, de l'analyse des enjeux à la mise en œuvre de terrain.

Si vous avez déjà le cuir tanné par l'expérience de terrain, vous souhaiterez sans doute comprendre pourquoi il est nécessaire de passer à une gestion orientée sur les résultats, commencez alors par les deux premières parties, où sont analysés les nouveaux enjeux des politiques publiques dans le contexte de la troisième révolution industrielle et leur rôle clé dans la compétitivité des nations. La deuxième

partie établit la nécessité d'assujettir les tâches de gestion (« bien faire les choses ») à la stratégie (« faire les bonnes choses ») et le lien à bâtir entre l'une et l'autre.

Si vous êtes dirigeant ou avez la tutelle d'une agence gouvernementale, allez directement à la troisième partie pour y découvrir l'étude sur les établissements publics français, les expériences internationales de management des agences et les principes de management stratégiques qui s'en dégagent.

Si vous êtes un anxieux de l'action, allez directement à la quatrième partie : vous y découvrirez la panoplie du parfait transformateur d'organisation, et comprendrez pourquoi il n'était pas pertinent d'aller directement à cette quatrième partie.

Enfin, si vous êtes de ceux qui pestent contre ceux qui ont le temps d'écrire des livres parce que vous, vous ne l'avez pas, allez directement découvrir dans la conclusion les « règles pour réussir à échouer ». Vous comprendrez pourquoi vous n'avez jamais le temps et pourquoi il est nécessaire de suivre ce conseil que donne Luc dans son Évangile : « Qui de vous, en effet, s'il veut bâtir une tour, ne commence par s'asseoir pour calculer la dépense et voir s'il a de quoi aller jusqu'au bout ? » (Luc, 14, 26).

[8]

[9]

Conduire l'action publique.
Des objectifs aux résultats.

INTRODUCTION

***POURQUOI EST-IL INDISPENSABLE
DE PASSER À UNE GESTION
AXÉE SUR LES RÉSULTATS ?***

[Retour au sommaire](#)

Alors qu'il était secrétaire d'État aux risques majeurs, Haroun Tazieff, père d'une doctrine française de gestion des secours et des risques majeurs qui fait mondialement référence, voulut améliorer l'efficacité de la lutte contre les feux de forêt dans le sud de la France. Son analyse était qu'un feu de forêt, au-delà d'une masse critique qui pouvait être rapidement atteinte dans des conditions favorables, devenait une catastrophe naturelle qu'il était aussi impossible de combattre qu'une éruption volcanique ou un tremblement de terre.

Il en bâtit donc une doctrine d'utilisation des moyens de lutte contre l'incendie, qui reposait sur l'utilisation précoce des canadairs afin d'écraser les feux de forêt dès leur départ.

Las ! Il n'avait pas pris en compte une autre catastrophe, non pas naturelle mais administrative : le contrôle financier. Pour lui, l'indicateur était le coût de l'heure de vol de canadair qui est très élevé. Son unique souci était de le réduire, donc d'empêcher les canadairs de décoller, autant que faire se pouvait : ils ne devaient donc intervenir [10]

que sur les gros incendies, là où précisément Tazieff disait que ça ne servait plus à rien.

Tandis que l'un raisonnait par les impacts, l'autre raisonnait, ou plutôt appliquait une doctrine et une réglementation administratives, fondées sur le contrôle des ressources.

Quelques milliers d'hectares de forêt réduits en cendres plus tard, Haroun Tazieff, qui était quand même ministre mais surtout pas de nature à se laisser invalider par une bureaucratie, parvint à faire décoller à temps ses canadiens.

On fit le bilan après quelques campagnes de lutte contre les feux de forêt : les canadiens décollant plus tôt venaient rapidement à bout des incendies et, finalement, ils effectuèrent moins d'heures de rotation. Non seulement on dépensa moins, mais surtout moins d'hectares de forêt furent réduits en cendres.

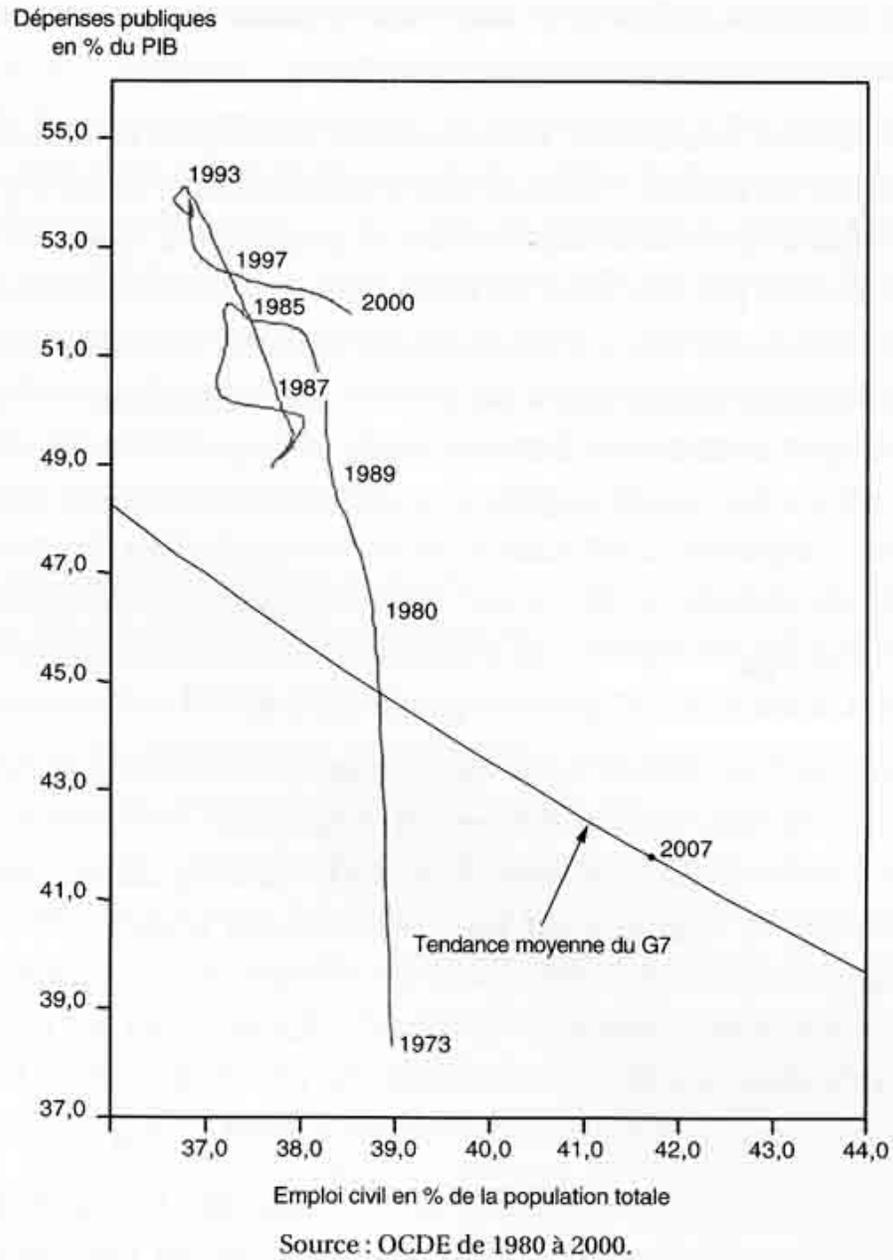
Le contrôleur financier ne faisait qu'appliquer les principes comptables en vigueur dans l'administration, et il est inutile, ici comme ailleurs, de manifester un masochisme national et de battre sa coulpe.

Si l'on reste dans une logique de pilotage par les moyens, on ne pilote rien : faute de pouvoir mesurer les impacts, la seule voie possible d'améliorer l'efficacité d'une politique est le « toujours plus » qui conduit à une efficacité décroissante et à la constitution de Frankenstein bureaucratiques.

« Coûts croissants et rendements décroissants », telle est l'impasse dans laquelle buttent les politiques publiques. Généralement, la pression du consensus social et la difficulté inhérente au pouvoir politique à prendre le leadership nécessaire à une refonte de l'administration font qu'on s'accommode de la situation. Quels que soient les pays, c'est quand la pression des dépenses publiques a atteint un niveau insupportable que se met en place une démarche de pilotage par la valeur.

Dans le cas de la France, les dépenses publiques n'ont cessé de croître en quantité et en inefficacité depuis 1974, et ce quel que soit le gouvernement en place, alors que la taille des gouvernements et leur mission sont restées globalement les mêmes dans tous les pays de l'OCDE.

[11]



Emploi et dépenses publiques en France de 1973 à 2000, projection 2007.

Parmi les grands pays développés qui forment le G7, c'est en France que la part de dépenses publiques dans le PIB (Produit Intérieur Brut) est la plus élevée (51,4 % en 2000, contre 39,2 % en moyenne pour les six autres pays). Par ailleurs la France est, avec l'Italie, le pays où la part de l'emploi dans la population totale est la plus faible. Dans l'Europe des 12, de 1973 à 1998, elle est celui où la croissance de la productivité du travail est la plus forte, en raison d'un choix pour une politique intensive du travail (peu travaillent, mais ils travaillent beaucoup) contre une politique extensive d'accès à l'emploi, comme aux États-Unis. [12] Une telle situation reflète une mauvaise gestion de l'économie française sous tous les gouvernements successifs.

Les deux dérives, croissance des dépenses publiques et réduction de la population au travail, s'alimentent mutuellement. Dans le premier sens, une faible part de l'emploi dans la population totale se traduit mécaniquement par une part excessive des dépenses publiques dans le PIB. En effet, le PIB est le fruit de l'activité d'une fraction de la population, celle qui précisément a un emploi. En revanche, les dépenses publiques sont destinées à l'ensemble de la population, et une large partie d'entre elles va à la population non employée, qu'il s'agisse des plus jeunes (dépenses d'éducation et de formation) ou des plus vieux (dépenses de retraite et de santé). Dès lors que le financement des dépenses publiques repose sur l'activité d'une fraction réduite de la population, il est logique que leur poids dans le PIB soit excessif.

Le mécanisme fonctionne aussi en sens inverse. Lorsque le poids des dépenses publiques dans le PIB devient trop élevé, l'activité économique tend à être étouffée. Tantôt l'État s'efforce d'équilibrer les finances publiques en augmentant les prélèvements obligatoires, qui ne sont pas producteurs de valeur pour les acteurs économiques, tantôt il subit un déficit qui l'oblige à s'endetter pour financer ses investissements, mais aussi ses dépenses courantes. On obtient alors le même résultat en raison de la montée des taux d'intérêt à long terme.

La France a d'abord été affectée, de 1974 à 1985, par les conséquences des deux chocs pétroliers de 1973 et de 1979. Depuis 1985,

elle a subi les effets négatifs de la mondialisation et de la marche forcée vers l'euro.

De 1974 à 1980, la forte hausse des dépenses publiques ne s'est pas accompagnée d'une relance de la croissance, et la part de l'emploi dans la population totale a commencé à décliner, mouvement qui s'est accentué de 1981 à 1985.

Le contre-choc pétrolier de 1986 a donné un ballon d'oxygène jusqu'en 1989. Par la suite, la situation s'est de nouveau dégradée, pour atteindre le fond du gouffre en 1993 (maximum de dépenses et minimum d'emploi). Si la baisse de la part des dépenses n'a reculé que très modestement jusque 1997, on n'a constaté aucune augmentation de l'emploi.

[13]

La baisse du franc, prolongée par celle de l'euro, a constitué un nouveau ballon d'oxygène : de 1995 à 2001, cette dévaluation *de facto* atteint 33 % par rapport au dollar. Ce mouvement s'est traduit par un redémarrage de la croissance à partir de 1998, donc par une remontée de l'emploi jusqu'en 2000, avant que la politique d'argent cher de la Banque centrale européenne ne provoque une rechute en 2001.

Cependant, aucune réforme structurelle da été entreprise. La part des dépenses publiques dans le PIB n'a donc reculé que de 1,4 point de 1997 à 2000, alors que le seul effet mécanique de l'augmentation de l'emploi aurait dû la faire baisser de 2,3 points.

Tout au plus s'est-on attaqué au thermomètre, faute de savoir faire tomber la fièvre : tous les gouvernements ont pratiqué le « traitement social ».

Ils ont retiré du marché du travail, donc des statistiques officielles, une fraction importante des jeunes (moins de 25 ans) et la majeure partie des seniors (plus de 54 ans, mis massivement en préretraite). Pour ces tranches d'âge, les taux d'activité français sont aujourd'hui très largement en dessous de ceux des autres pays de l'Union européenne. À population égale, la Grande-Bretagne compte 28 millions d'emplois contre seulement 24 millions en France. Au total, peu travaillent pour nourrir beaucoup, avec une productivité élevée, ce qui n'est pas une solution satisfaisante puisqu'elle génère des dispositifs publics d'assistance coûteux, et par définition non pertinents.

Une politique non malthusienne de l'emploi engendrerait mécaniquement une baisse proportionnelle de la part des dépenses publiques dans le PIB.

Peut-on aller plus loin ? Il faut bien voir qu'une baisse du niveau absolu des dépenses publiques est très hasardeuse. Les expériences antérieures montrent que les réductions hâtives de dépenses s'attaquent soit aux équipements civils et militaires, ce qui pénalise l'avenir, soit à la protection sociale, ce qui est destructeur de consensus social, donc négatif pour la croissance.

En tout état de cause, sans capacité d'évaluer l'efficacité d'une politique publique, tout arbitrage ne peut être qu'aléatoire, pis encore, pris sous l'emprise d'options idéologiques qui privilégient les solutions [14] hâtives et simplistes (par exemple diminuer les traitements des fonctionnaires) qui sont contre-productives.

Un regard sur l'état de l'art du management des organisations inciterait plutôt à combiner mesures incitatives (responsabilisation des cadres et accélération des carrières) et efforts de productivité, afin de réduire les effectifs en profitant de la fenêtre démographique qui s'ouvre dans les années à venir avec les départs en retraites de 50 % des fonctionnaires – ce que vient de faire le Canada. Les non-remplacements des départs dans les fonctions improductives ou obsolètes, l'allègement des tâches par une simplification drastique de la réglementation, la reconfiguration des processus, l'utilisation des méthodes modernes de gestion pour optimiser le rapport coût/valeur permettront d'atteindre cet objectif, sans drame social et sans rodomontades guerrières contre les fonctionnaires, qui ne sont pas responsables de cette situation, fruit des décisions et non-décisions passées des dirigeants.

On rejoint ici toutes les exigences qui découlent d'une redéfinition du rôle de l'État républicain, exerçant une mission de stratège et de maîtrise d'ouvrage plus que de gestion. Cela ne peut se faire qu'avec l'appui des fonctionnaires, dont c'est le devoir puisque l'article 7 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui est le fondement de notre ordre constitutionnel, dispose :

Article 14 – *Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.*

Article 15 – *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.*

Le principe d'une gestion axée sur les résultats et son corolaire, l'évaluation des performances, s'inscrit donc dans la parfaite tradition républicaine et est une obligation constitutionnelle. La Déclaration des droits a même disposé une autre dimension : il ne doit pas y avoir de capture du service public par les fonctionnaires qui le gèrent. Le principe y est disposé pour la force publique :

Article 12 – *La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force publique est instituée pour l'avantage [15] de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.*

Il est bien sûr essentiel que ceux auxquels est confié le monopole de l'exercice de la violence légitime le fassent au profit de la collectivité et non pour le leur. Le constituant de 1789 ne pouvait prévoir que l'État se doterait d'autres services publics tout aussi puissants, comme les chemins de fer ou l'électricité, qui devraient pareillement être protégés contre le risque de capture.

Cette situation n'est pas spécifique à la France. Tous les pays industrialisés ont connu des situations identiques et chacun, avec sa culture et sa méthode, dans des cadres institutionnels nationaux qui déterminent des schémas d'apprentissage et des systèmes décisionnels différents, entreprend une révolution de sa gestion publique en passant d'un système basé sur les ressources à un pilotage basé sur les résultats.

Un certain nombre de problèmes et de méthodologies sont toutefois récurrents, nous les passerons en revue dans ce livre.

[17]

Conduire l'action publique.
Des objectifs aux résultats.

Première partie

POURQUOI DOIT-ON
ET POURQUOI PEUT-ON
AUJOURD'HUI ÉVALUER
LES POLITIQUES PUBLIQUES ?

[Retour au sommaire](#)

[18]

[19]

PREMIÈRE PARTIE.**Pourquoi doit-on et pourquoi peut-on aujourd'hui
évaluer les politiques publiques ?****Chapitre 1**

**LES NOUVEAUX RÔLES
DES POLITIQUES PUBLIQUES**[Retour au sommaire](#)

Dans l'exemple cité en introduction, le contrôleur financier mettait en oeuvre un système où le seul contrôle portait sur les « intrants », soit les moyens. Les principes de comptabilité publique découlent de la conquête de libertés démocratiques dont la plus ancienne est le consentement à l'impôt par le Parlement. Dès lors, tout ce qui était dépensé par l'État devait procéder d'une autorisation budgétaire votée par le Parlement. Le système de comptabilité publique qui en découla était entièrement basé sur le contrôle de la dépense, conformément à ces autorisations budgétaires. Aucun inconvénient majeur ne se fit jour tant qu'il s'agissait de contrôler des dépenses régaliennes ou essentielles de l'État : travaux publics, armée, police, école, justice. Les résultats étaient immédiatement visibles : l'armée était prête pour la bataille ou pas, les routes étaient construites ou pas, et tout cela ne coûtait pas ce que cela coûte aujourd'hui. Au début du 20^e siècle, le taux de dépenses publiques par rapport au PIB était, en France, de 9 % contre 51 % aujourd'hui (voir Figure 1. 1).

Quant à l'impact, il était aussi également assez facile à mesurer. Par exemple, quand le général Bazaine proclamait : « Il ne manque

plus un bouton de guêtres » pour qualifier l'état de ses moyens, la débâcle de Sedan de septembre 1871 se chargeait rapidement d'en qualifier l'impact !

Il en va tout autrement dès lors que, avec le développement de l'État du bien-être ¹, les interventions publiques deviennent complexes, [20] voient leur poids augmenter de manière considérable et concernent des politiques sectorielles (politique industrielle, de santé publique, emploi...) dont le poids va égaler celui des activités régaliennes, puis le dépasser.

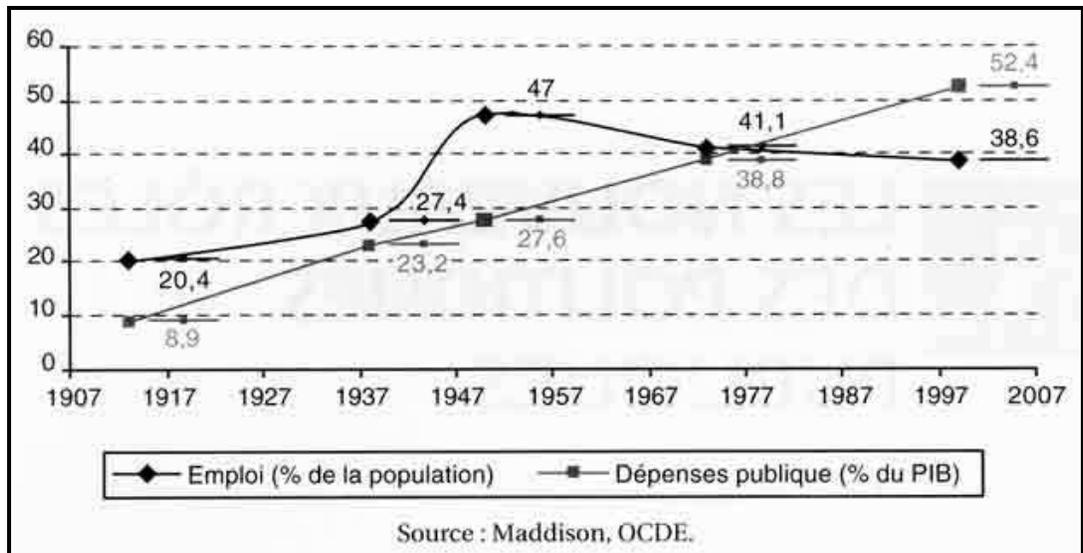


Figure 1.1 : Décroissance de l'emploi, croissance des dépenses publiques.

¹ Nous employons délibérément cette expression, qui est la plus juste traduction de *welfare state*, de préférence à la connotation péjorative généralement employée : « État providence ».

LES POLITIQUES PUBLIQUES SONT-ELLES CRÉATRICES DE VALEUR ?

[Retour au sommaire](#)

Encore plus fondamentalement, l'introduction du pilotage par les résultats est dépendante de la vision que le politique a du rôle des politiques publiques.

Selon une vision extrémiste, dite « libertarienne », toute action publique est une privation de liberté individuelle. Pour les libertariens, la liberté se réduit au respect d'un formalisme procédural qui, par définition, ignore les impacts des décisions.

D'autres visions, comme celle de la « bonne gouvernance », visent à uniformiser suffisamment les cadres institutionnels nationaux du marché pour favoriser la mobilité du capital d'un pays à un autre. Gouverner se réduit alors à gérer et à appliquer de « bonnes méthodes ». Certains considèrent que l'action publique doit se réduire à l'exercice des droits régaliens – justice, police –, considérés comme des coûts d'infrastructure, des frais généraux qu'il faut réduire au minimum par une bonne gestion. C'est l'approche dite [21] France SA, Deutschland GmbH ou UK Inc ². Gérer se réduit alors à rationaliser la gestion.

Nous adopterons dans cet ouvrage la position issue de la « nouvelle théorie de la croissance » et de l'économie de l'innovation où les politiques publiques jouent un rôle clé en raison du poids des externalités.

Selon cette approche, de deux pays également dotés en ressources et ayant un même accès aux technologies, c'est celui qui saura bâtir le cadre institutionnel et les modes opératoires les plus appropriés qui pourra saisir les opportunités technologiques.

Cela da rien à voir avec la taille : c'est l'Irlande et la Finlande qui saisissent le mieux les opportunités offertes par les technologies de

² Sur ces approches « gérer une nation comme une entreprise », voir la synthèse qu'en fait le journaliste du *Times*, John Laughland, *La Liberté des Nations*, Paris, E-X, de Guibert, 2001.

l'information et connaissent le plus fort taux d'accroissement de leur productivité des facteurs de production par la qualité de leurs politiques publiques³. Cette qualité repose sur une bonne compréhension des phénomènes d'externalités : politique éducative, soutien à la R & D, capacité à bâtir un consensus social, cohésion nationale.

Tous ces éléments concourent à la capacité de création de connaissance stratégique qui est le facteur essentiel de la compétitivité dans un contexte de croissance endogène.

Chaque nation constitue en fait un système cohérent, et de la qualité de ce système va procéder la performance des nations.

Le professeur Gérard Lafay montre que, nonobstant l'internationalisation de leur activité, les entreprises gardent un caractère profondément national en ce qui concerne leur culture, leurs conceptions stratégiques, leur management et leurs modes décisionnels⁴. Chaque système productif a ses spécificités, qui « se caractérisent ainsi par des relations durables de confiance entre l'État et les entreprises de même nationalité (intelligence économique, système national d'innovation), mais aussi entre les entreprises elles-mêmes (partenariat privilégié avec les sous-traitants nationaux, rôle des organisations professionnelles). Toutes ces relations sont plus efficaces qu'un système atomisé régi par la rentabilité à court terme ». Les politiques publiques nationales gardent toute leur importance, tant en interne qu'à l'international, par leur participation à la régulation de la mondialisation.

³ Rapport de l'OCDE sur la croissance, « La nouvelle économie : mythe ou réalité ? », 2001.

⁴ Lafay Gérard, *Nations et mondialisations*, Paris, Économica, 1999, ainsi que sa lumineuse synthèse, *Comprendre la mondialisation*, Paris, « Poche Économie », Économica, 2002.

[22]

LA CROISSANCE ENDOGÈNE

Au lieu de considérer que le taux de croissance est exogène ou naturel et qu'il est déterminé par la croissance démographique et un progrès technique exogène, la nouvelle théorie dite de la « croissance endogène » tente de relier la croissance économique aux caractéristiques internes de l'économie. Dès lors, l'expérience accumulée dans l'activité économique, les dépenses publiques d'éducation et de santé, le stock des investissements déjà réalisés, notamment dans le domaine de la recherche, les réseaux créés par les institutions apparaissent comme des facteurs endogènes de croissance, c'est-à-dire des facteurs décisifs qui l'alimentent et s'alimentent d'elle.

Le facteur clé de la croissance devient non plus l'accumulation de facteurs de production mais la connaissance, le savoir, qui conditionne la productivité des facteurs de production, dite « productivité totale des facteurs » ou « productivité multifactorielle ». La création de savoir ne connaissant pas de limites physiques, la croissance endogène ne connaît pas de loi des rendements décroissants propres à la croissance exogène.

Les biens publics

La théorie des biens publics et des dépenses publiques a été formalisée par Paul Samuelson dans deux articles fondateurs publiés en 1954 et 1955, mais la question des biens consommés collectivement n'est pas nouvelle : le philosophe David Hume l'avait déjà évoquée en 1739 en soulignant la nécessité de s'organiser collectivement pour produire des biens qui, bien que ne procurant pas de profit individuel, étaient nécessaires à la société. De même, Adam Smith, contrairement à beaucoup de bêtises qui lui sont prêtées tant par les libertariens que

par les étatistes, n'a jamais prétendu que le marché pouvait tout régler et a soutenu la nécessité pour l'État de gérer les biens publics.

[23]

LES BIENS PUBLICS (OU BIENS COLLECTIFS)

« Le troisième et dernier des devoirs du souverain ou de la république est celui d'élever et d'entretenir ces ouvrages et ces établissements publics dont une grande société retire d'immenses avantages, mais qui sont néanmoins de nature à ne pouvoir être entrepris ou entretenus par un ou par quelques particuliers, attendu que, pour ceux-ci, le profit ne saurait jamais leur en rembourser la dépense. »

Adam Smith, *La Richesse des nations*. (1776)

Les biens publics ont deux caractéristiques :

La non-rivalité de consommation : la consommation d'un bien par un agent ne réduit pas la possibilité de consommation de ce même bien par d'autres agents.

La non-exclusion de consommation possible : lorsque ce bien est mis à disposition d'un agent, il est très coûteux, voire impossible, d'en exclure la consommation par d'autres. Par exemple la défense nationale ou les investissements routiers profitent à tous les citoyens sans exclusion ni rivalité.

On peut également donner une définition négative des biens publics : ils ne sont pas produits par le secteur privé car ils ne pourraient pas être commercialisés de manière rentable ; la vente de la première unité rendrait impossible la vente des unités suivantes puisque tous les consommateurs pourraient en bénéficier librement. C'est donc la collectivité qui doit les prendre en charge. Reste la question du financement de ces biens.

La solution idéale, proposée par l'économiste Lindahl, serait de faire contribuer chacun au prorata de ce qu'il serait prêt à payer pour obtenir la jouissance du bien public. Mais chacun sous-estime, consciemment ou inconsciemment, la valeur qu'il attribue à ce bien, et tend à laisser la collectivité payer pour lui. C'est le comportement dit du *free rider*. Une autre solution est de payer à l'usage lorsque le bien est lié à un service livrable, comme les péages autoroutiers : les autoroutes sont un bien public car aucun acteur privé ne peut capturer [24] l'avantage apporté par une infrastructure autoroutière et un service facturé à l'usager en fonction de sa consommation.

Le caractère « public » d'un bien peut changer : traditionnellement, la qualité de l'alimentation était un bien privé. Avec le développement des OGM, l'apparition de la maladie de la vache folle et autres endémies, la « sécurité sanitaire » devient un nouveau sujet de politique publique, dont la qualité de l'alimentation fait désormais partie. De nouveaux biens publics peuvent naître de l'apparition de « maux publics »

Il y a donc des biens publics « par nature » qui ne peuvent en aucun cas être privatisés compte tenu des externalités dans lesquelles ils sont enchâssés et des biens publics « par choix », en fonction de l'évolution de la demande sociale.

En France, la limite entre bien public et privé est définie par la Constitution. Le Préambule de 1946 dispose : *Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité.* Ce principe trouve sa contrepartie dans l'article 17 de la Déclaration des droits : *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous condition d'une juste et préalable indemnité.*

La définition des biens publics est donc un sujet essentiel des politiques publiques et une tâche fondamentale du législateur. C'est un travail d'analyse stratégique car, contrairement à des idées trop vite répandues conférant une toute-puissance au marché, la croissance, dans le contexte de la troisième révolution technologique, repose essentiellement sur la qualité de gestion des biens publics.

La troisième révolution industrielle

Depuis quelques années, les politiques ont été saisis, avec le zèle des nouveaux convertis, d'une vénération irraisonnée pour la « nouvelle économie » basée sur Internet, qui devait bouleverser de fond en comble la société et les relations sociales.

La nouvelle économie est un phénomène ancien et récurrent, propre à chaque nouvelle vague technologique⁵. L'historien britannique de [25] l'innovation Chris Freeman⁶ fait apparaître la permanence de la notion de « vagues technologiques » depuis le début de la première révolution industrielle : globalement, les vagues technologiques durent une centaine d'années – une cinquantaine pour parvenir à maturité, une cinquantaine pour décliner. Chaque vague entraîne un processus d'ajustement politique (la domination technologique est généralement connectée à la domination politique, comme ce fut le cas pour la domination de la marine britannique pendant les deuxième et troisième vagues technologiques), économique (le processus de « destruction créatrice » de Schumpeter est à l'œuvre : de vieilles industries meurent, de nouvelles apparaissent) et sociale (les qualifications, la nature de l'emploi, la structure et la hiérarchie des revenus changent).

Il y a donc des crises et des opportunités à saisir, mais qui n'ont rien d'automatique : les nouvelles technologies ont un effet immédiat en accroissant l'intensité capitalistique dans les secteurs investisseurs, mais les bénéfices durables proviennent de la réorganisation à long terme des processus de production.

Trois caractéristiques communes se dégagent de cette logique de cycles :

- Les gains initiaux sont localisés dans les pays industrialisés et leur extension est liée à celle de la technologie. Même s'il semble que les TICs puissent se répandre plus vite que le chemin de fer (la première voie ferrée Liverpool-Manchester a été ouverte en 1830 mais

⁵ *World Economic Outlook*, octobre 2001, FMI.

⁶ Freeman Chris, *As Time Goes By*, Oxford, 2001.

l'usage généralisé du chemin de fer attendra 1920), elles restent tributaires de l'extension de la précédente vague technologique, celle du téléphone. Avant de parler de « miracle Internet », il faut se rappeler que deux milliards d'hommes n'ont toujours pas accès à l'électricité et que 80 % de l'humanité n'a pas le téléphone.

- Les bénéfices sont transférés aux utilisateurs par la baisse des prix des produits dont les industries sont impactées par ces nouvelles technologies. L'industrie textile anglaise a vu les termes de l'échange se dégrader avec le développement du chemin de fer. Ce n'est que lorsque les technologies ont permis de réorganiser la production que les termes de l'échange de l'industrie britannique ont pu se redresser.

[26]

- Les révolutions technologiques provoquent des phénomènes spéculatifs sur les marchés financiers : il y a eu en Angleterre un *railroad boom* comme il y a eu aux États-Unis un *IT boom*. L'éclatement de la bulle spéculative de la « nouvelle économie du chemin de fer » n'a pas entraîné de récession de grande ampleur mais une consolidation en profondeur de l'industrie.

Il y a toutefois deux différences majeures entre la dynamique des vagues technologiques du passé et la vague actuelle des nouvelles technologies de l'information (TI ou TICs).

La baisse rapide des prix relatifs des TI, associée à la loi de Moore, n'a pas d'équivalents dans les révolutions technologiques précédentes, ce qui contribue à une diffusion plus rapide de la technologie et de ses effets. Cette combinaison est originale : si le prix hédonique (prix de la technologie rapportée à la valeur de l'avantage qu'elle procure) du chemin de fer baissait par rapport aux autres modes de transport, le chemin de fer était en lui-même plus cher que les anciens modes de transport, alors que le coût du bit d'information transportée est aujourd'hui considérablement plus faible que dans tout autre mode antérieur.

L'impact des TI sur les produits est beaucoup plus global : une technologie de l'information n'a pas de valeur en soi (en se substituant à une énergie existante) et n'a pas d'utilité directe comme en ont eu la vapeur ou l'électricité. C'est la combinaison de technologies dans la conception des produits qui fait leur valeur. Alors que le prix des

technologies baisse, la valeur des produits provient de ce qu'ils résultent d'une « architecture » technologique.

Comme dans les vagues technologiques précédentes, les gains de productivité vont largement aux utilisateurs et peu aux producteurs. Les gains de productivité de l'industrie textile britannique, au 19^e siècle, ont été, pour partie, exportés via la dégradation des termes de l'échange. Le phénomène est aujourd'hui accru par la baisse du prix de la technologie. Ainsi, les pays qui tirent les meilleurs profits des TICs sont ceux qui ont un secteur producteur ciblé – qui permet d'éviter les coûts d'investissements considérables de constitution d'un grand secteur producteur –, comme l'Irlande et la Finlande, tandis [27] que les États-Unis, premier producteur, tirent plus d'avantages de l'utilisation des technologies que de leur production.

Les pays producteurs exportent la technologie à des prix en baisse continue pour importer des produits à valeur ajoutée. L'avantage des États-Unis, qui jouissent d'un marché domestique important qui les met en partie à l'abri de la dégradation des termes de l'échange, n'en est que renforcé.

La diminution des prix hédoniques de la technologie crée un surplus social en faveur des utilisateurs. Ce surplus est fonction non seulement du niveau de la dépense en TI mais aussi de leur nature, le prix des équipements en traitement de données baissant plus vite que ceux des logiciels ou des télécoms.

Sauf dans le cas des États-Unis, qui, cumulant gros niveaux d'investissements, marché domestique et intensité d'utilisation des technologies, sont en tête pour le surplus social, pour les pays qui les suivent (Singapour, Nouvelle-Zélande, Australie, Royaume-Uni), il n'y a pas de corrélation automatique entre l'importance du surplus social et la performance de l'économie, notamment pour le Royaume-Uni, où la productivité reste faible et la croissance de la productivité totale des facteurs négative.

Mais il y a surtout une corrélation négative entre surplus social et rentabilité des firmes. Les gains de productivité partant en surplus social ne se retrouvent pas dans les profits des firmes, tout en contribuant à démontrer la rentabilité macro-économique de l'innovation et donc à l'alimenter.

Les salariés porteurs des nouvelles compétences sont également, mais dans une moindre mesure, bénéficiaires de l'innovation. Mais cet avantage s'érode rapidement une fois la bulle spéculative éclatée et revenues les tensions sur la profitabilité.

Cette question de la profitabilité est cruciale car les besoins financiers sont considérables. Les entreprises de la précédente vague technologique doivent reconfigurer leurs processus et renouveler leurs équipements, tandis que les nouvelles doivent investir pour constituer leurs barrières à l'entrée. Ainsi le taux de profit actuel moyen des firmes américaines est de l'ordre de la moitié de ce qu'il était en 1948. Cette tension entre faible profitabilité et gros besoins d'investissements pour [28] financer l'essor des nouvelles technologies a alimenté la naissance de la bulle spéculative Internet, tant la soif de profitabilité des capitaux était forte.

Cette situation met plusieurs points à l'ordre du jour :

- La rentabilité des investissements informatiques doit être un objet de préoccupation majeur. Il n'y a plus aucun profit automatique à en attendre : c'est un processus lent qui passe par la reconfiguration des processus de production, sinon des métiers. La rentabilité est surtout sociale, en termes d'externalités et de biens publics, et va peser sur le taux de profit des firmes.

- Le rôle des politiques publiques est essentiel, qu'il s'agisse du financement de la recherche fondamentale – de manière directe ou indirecte via les budgets militaires –, de la création du cadre institutionnel propre au développement des systèmes nationaux d'innovation, de la formation, de la gestion des infrastructures de télécommunications.

- Dans un contexte de gros investissements à profitabilité faible, la question du partage des profits entre les salaires et le capital va être également essentielle, d'autant plus que le processus d'ajustement de l'appareil de production aux nouvelles technologies requiert un consensus social et une stabilité dans l'emploi qui puisse favoriser l'apprentissage par la réalisation et la capitalisation du savoir dans une entreprise qui décentralise la décision et la responsabilité.

- Si les politiques nationales, en raison du rôle clé des systèmes nationaux d'innovation, sont au centre du processus d'intégration des technologies, il faut prendre en compte l'interconnexion des écono-

mies et des cycles d'affaires et donc le rôle de régulation des institutions internationales comme le FMI et la Banque mondiale, dans un système mondial dominé économiquement et politiquement par les États-Unis. Les critiques d'un Joseph Stiglitz sur le fonctionnement de ces institutions qui appliquent de manière dogmatique et bureaucratique le principe de libération des échanges et de libre circulation des capitaux, en ignorant la dynamique subtile entre économies nationales et économie mondiale, État et marchés, sont ici une source fondamentale de réflexion.

[29]

MARCHÉS ET ÉTAT : QUELLE RÉPARTITION DES RÔLES ?

« Dans les cinquante dernières années, la science économique a expliqué quand et pourquoi les marchés fonctionnent bien, et *quand ils ne le font pas*. Elle a montré pour quelles raisons ils peuvent aboutir à sous-produire certains facteurs – comme la recherche fondamentale – et à en surproduire d'autres – comme la pollution. Leurs échecs les plus dramatiques sont les crises périodiques, les récessions et les dépressions. [...]

« Adam Smith était bien plus conscient des limites du marché – notamment des menaces de la concurrence imparfaite – que ceux qui s'en disent aujourd'hui les disciples. »

Joseph Stiglitz, *La Grande Désillusion*, Fayard, 2002.

L'impact sur le développement des technologies

Vouloir « rentabiliser » la R&D en lui affectant des objectifs précis a été longuement dénoncé comme une erreur stratégique majeure ⁷. Il s'agit d'une part de maintenir un haut niveau de financement public de la recherche fondamentale et de lui conserver son caractère de bien public en évitant qu'elle soit couverte par les droits de propriété intellectuelle comme c'est la tendance, d'autre part de maintenir un niveau suffisant de DIRD (Dépense Intérieure de R&D), qui, pour la France, devrait impérativement revenir à 3 % du PIB, alors qu'il ne cesse de baisser, comme s'accroît l'écart entre les dépenses des pays européens et les États-Unis. Les politiques publiques sont la clé de la performance globale car elles ont un impact sur le développement des technologies sous trois angles

Le soutien à la R&D

L'OCDE souligne que les gouvernements peuvent agir dans quatre domaines : instaurer les incitations appropriées, assurer la genèse de nouvelles connaissances, accroître l'efficacité de leurs propres investissements dans l'innovation et améliorer l'interaction entre les principaux acteurs du système d'innovation.

[30]

À côté du volet quantitatif, le volet qualitatif est donc important. La productivité totale des facteurs est fonction de l'intensité de la DIRD : si des pays comme la Finlande qui ont augmenté leur DIRD connaissent une forte croissance de leur productivité, d'autres, comme l'Espagne, ont une croissance négative. Les facteurs culturels et institutionnels entrent donc en jeu.

⁷ Voir les analyses de Keith Pavitt, du Science Policy Research Unit en Grande-Bretagne « What can the rest of the world learn from US theory and practice ? (And what they should not learn) », sur le site du SPRU <http://sussex.ac.uk/spru/>.

La politique d'équipement de l'administration en TICs

En France, l'histoire des politiques publiques de soutien à la technologie est malheureusement une longue succession de fiascos, depuis le plan-calcul, le plan « informatique pour tous », à l'agonie sous perfusion de Bull. Aussi l'État gagnerait à affiner sa compétence en étant d'abord un utilisateur efficace de TICs dans son administration.

Si l'on peut dire que le développement de l'Internet public en France est un succès, il en va tout autrement des applications *back office* et de la reconfiguration des métiers de l'administration.

La réingénierie des processus et des métiers va se heurter au manque de compétences et de directeurs de systèmes d'information (DSI) et à une approche encore naissante des concepts d'architecture et d'urbanisme des systèmes d'information, ce qui laissera l'administration à la merci des discours de vendeurs de cravates de certains fournisseurs en mal de liquidités, comme nous le verrons dans la quatrième partie.

Développer l'éducation

L'Éducation nationale est concernée à trois niveaux : d'abord fournir à l'économie le nombre de techniciens en informatique dont elle a besoin, et pas seulement formés à la programmation mais aussi au système d'information. Il y a là un travail de gestion prévisionnelle qui n'est pas encore entrepris avec toute l'intensité qu'il mériterait.

Ensuite, intégrer l'usage des TICs dans les activités d'enseignement : on est ici, en France, très loin du compte. Les TICs ont été introduites comme machine de guerre contre l'enseignement traditionnel, dans un contexte idéologique qui rappelle les discours sur la nouvelle économie dans *Wired* au début des années 1990⁸. Une thèse de base est que l'ordinateur pourrait remplacer le professeur, devenu

⁸ *Wired* était la revue du techno-lyrisme et du discours libertarien associé à la « nouvelle économie ». Voir Flichy Patrice, « Genèse du discours sur la nouvelle économie aux États-Unis », *Revue économique*, « Économie de l'Internet », octobre 2001.

simple animateur, l'enseignement des disciplines et de la culture générale disparaissant.

[31]

Nous verrons plus loin combien la gestion de la mutation technologique en cours requiert une vaste culture, qui dépasse le simple cadre technique et qui soit capable d'intégrer des paramètres techniques, sociologiques et stratégiques ⁹. Du point de vue de la compétitivité économique, Keith Pavitt ¹⁰ a montré qu'une des différences importantes entre deux systèmes d'innovation dynamiques était l'importance de la population ayant reçu une formation technique et capable, pour cette raison, d'accumuler des connaissances, plus que le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur.

Le débat sur les biens publics

Selon la vision que l'on a des biens publics, on adoptera donc une posture différente qui conditionnera les choix politiques. Mais la moindre des choses dans un système démocratique serait que les éléments de ces choix soient clairement affichés et pesés avec des critères clairs d'arbitrages pour l'opinion. Or, si des progrès sont faits dans quelques secteurs comme les politiques de sécurité sanitaire et qu'une amorce de dégel se manifeste dans l'analyse des politiques de sécurité publique, dans deux domaines au moins, l'école et l'avenir du service public de l'électricité, le niveau du débat est, en France, d'une pauvreté tant affligeante qu'inquiétante.

On persiste en effet à confondre les questions de gestion et le problème de la création de valeur par les services publics. La privatisation apparaît comme un recours à l'impossibilité de gérer efficacement les services publics.

⁹ Rochet Claude, « L'éducation dans l'économie du savoir », dans revue *Panoramiques*, « Éducation nationale, des idées à rebrousse-poil », février 2002.

¹⁰ Pavitt Keith et Patel R, « Nature et importance économique des systèmes nationaux d'innovation », OCDE STI, 1994.

L'État gère des services publics et des entreprises pour des raisons qui peuvent être très hétérogènes : il peut s'agir de biens publics au sens défini plus haut, de services publics ou d'entreprises. Dans ce dernier cas, l'intervention de l'État est souvent venue pallier l'insuffisance du capital et de l'initiative privée, voire le produit d'une décision purement politique, comme ce fut le cas pour la régie Renault qui fut nationalisée comme sanction de la collaboration de son propriétaire avec l'occupant. Dans ce cas, ces entreprises, qui ne sont pas des biens publics par nature, sont appelées à retourner dans le champ concurrentiel.

Mais l'ancien vice-président du FMI, Joseph Stiglitz ¹¹ montre que la privatisation n'est pertinente que dans des conditions bien précises, [32] dont la première est la définition d'un cadre institutionnel apte à permettre le fonctionnement de l'économie de marché. Les chiffres que donne Stiglitz sont éclairants : là où, dans les pays d'Europe de l'Est, les privatisations se sont faites dans un cadre institutionnel défini par l'État, le niveau de vie est aujourd'hui supérieur à celui de la fin du communisme grâce à une économie de marché régulée et ordonnée. Là où les privatisations se sont faites sans cadrage public, le niveau de vie est inférieur, et toutes les aides et investissements internationaux ont été détournés par des mafias. Cette dernière situation est de loin majoritaire, car l'on a agi par idéologie aux dépens de l'évaluation des conditions concrètes et sans prendre en compte l'intérêt général.

Qu'un service public soit mal géré est une chose – fort fréquente, surtout dans les PVD (Pays en Voie de Développement) – inacceptable, dont nous avons souligné, dans le cas de la France, le caractère anticonstitutionnel. Mais cela n'implique nullement que le service qu'il gère perde son caractère de bien public. Dans beaucoup de PVD, la situation de services publics – devenus lieu de pantouflage pour des dirigeants incompetents et corrompus – est telle que la privatisation peut apparaître comme une délivrance.

Au Bangladesh, le principal réseau de téléphonie portable est celui de Grameen Phone, fruit d'une initiative de Muhammad Yunus, le

¹¹ Stiglitz Joseph, *La Grande Désillusion*, Paris, Fayard, 2002.

fondateur et dirigeant de Grameen Bank, la banque des pauvres ¹². Grameen Phone est une société commerciale détenue à 51 % par l'opérateur norvégien Telenor qui gère 150 000 abonnements dans le réseau commercial (soit essentiellement la capitale, Dacca) et 7 000 dans un réseau spécifique géré par Grameen Bank au profit de *phone ladies* dans les campagnes. Les *phone ladies* sont des personnes sorties de la pauvreté grâce à l'action de Grameen, donc solidement ancrées dans le réseau. Elles vendent le service du téléphone, « appels entrants et sortants » au reste du village auquel elles apportent réduction des coûts – en évitant, par exemple, les déplacements à Dacca pour une démarche administrative – et création de valeur en permettant aux villageois de connaître les prix de vente de leur production et de sortir de la dépendance des usuriers et des marchands.

Muhammad Yunus peste contre le niveau déplorable de qualité des services publics de l'électricité et du téléphone et demande leur privatisation. Mais ce n'est pas par culte du marché : Grameen est une [33] expérience unique au monde, gérée selon les lois du marché, mais ses actionnaires sont les plus pauvres et sa performance est mesurée en termes d'impact sur le développement, non seulement économique mais humain. En tout état de cause, le *business model* (modèle d'activité) de Grameen est celui d'un service public géré en fonction de l'intérêt général et du bénéfice procuré à la nation, mais sur la base d'une initiative privée.

En France, nous n'ignorons pas le principe de la gestion privée des services publics où sont imposées à l'organisme délégataire les contraintes propres au service public et, accordée généralement par contrat, la compensation financière propre à équilibrer le coût de ce service.

La question de la gestion (la production de valeur) et du rôle des services publics (la valeur de la production) doit donc être traitée de manière individualisée, mais dans une démarche globale où la gestion est au service de la stratégie et non l'inverse.

¹² Yunus Muhammad, *Un monde sans pauvreté*, Paris, Lattès, 1997. L'exemple cité provient d'une étude sur le terrain et d'un entretien de l'auteur avec M. Yunus, à Dacca en 2001.

Rentabiliser l'école n'est pas rentable

Il est aujourd'hui facile de fabriquer – en les copiant – les pièces d'une automobile, et la contrefaçon est devenue une activité rentable et presque aussi facile que le « couper-coller » de votre ordinateur. Le nombre de constructeurs automobiles va toutefois se raréfiant : fabriquer le tout est donc plus complexe que l'addition des parties. Ce qui fait la différence : le savoir.

Il y a quelques années, un économiste américain, Alwyn Young ¹³, s'interrogeait sur la nature de la croissance des « tigres asiatiques ». Derrière les taux élevés de croissance, il découvrait que les déterminants en étaient très différents et que leur pérennité ne pouvait être mise sur le même plan. La croissance de Singapour reposait sur un taux d'épargne familial exceptionnellement élevé (la transpiration), celle de Hongkong sur un investissement dans l'instruction (l'inspiration). Alwyn Young complétait ainsi l'analyse de la croissance endogène développée par Paul Romer, Robert Barro et d'autres prix Nobel. La croissance exogène est fondée sur l'accumulation de facteurs de production et est soumise à la loi des rendements décroissants lorsque le progrès technologique s'arrête. Il y aurait donc à terme convergence des économies dès lors que l'accumulation des [34] facteurs de production s'égalise par diffusion de la technologie, le seul facteur de croissance restant celui de la population.

On peut accumuler indéfiniment des facteurs de production, ce que tenta de faire l'Union soviétique, mais cela ne sert à rien si leur productivité n'est pas développée par l'intelligence humaine. C'est le savoir qui permet d'échapper à la loi des rendements décroissants. Loin de provoquer la convergence des performances des firmes et des systèmes nationaux de production, la diffusion de la technologie la banalise et confère un rôle décisif aux facteurs immatériels : la capacité à innover à partir de l'expérience accumulée, à développer une intelligence stratégique et à concevoir de nouveaux produits et de nouveaux avantages concurrentiels.

¹³ Young Alwyn, « A Tale of Two Cities : Factor Accumulation and Technical Change in Hong Kong and Singapore », NBER macroeconomics annual Cambridge, MIT Press, 1992, p. 13-54.

Le savoir est par nature un bien collectif

Ce savoir n'est pas seulement technologique : il est surtout organisationnel et stratégique. La capacité des hommes à s'organiser en équipes de projet, à imaginer le futur et à concevoir des systèmes de pilotage intelligents est décisive pour mener à bien des projets complexes pour lesquels les modes d'organisation hiérarchiques traditionnels se révèlent inaptes.

Le savoir est donc un élément clé de l'avantage concurrentiel et des firmes et des nations, car il reste enraciné dans les cultures et les traditions nationales.

Le savoir n'est pas un bien privé au sens de la théorie économique. Deux firmes qui coopèrent, un projet de R & D entre une université et une firme ou l'investissement direct d'une firme à l'étranger créent une base d'expérience qui ne peut être appropriée par leurs seuls acteurs.

Le savoir est une *externalité*, c'est-à-dire le produit d'interactions entre agents et institutions ; il résulte de l'apprentissage par la réalisation (*learning by doing*) et ne peut rester la propriété privée de ceux qui sont à l'origine du processus de création de savoir. Une firme qui s'implante dans un pays en voie de développement crée un processus de *learning by doing* qui produit des externalités et favorise la diffusion du savoir des pays développés vers les pays en voie de développement. C'est d'ailleurs pour cela que le nouvel accord international sur les droits d'auteur négocié sous l'égide de l'OMC vise à éviter [35] ce transfert de technologie tacite vers les pays en développement... tandis que les pays développés se servent allégrement des savoirs traditionnels des pays en développement, notamment pour les industries pharmaceutiques.

L'origine de la Silicon Valley est la décision du fondateur de l'université de Stanford d'y créer un parc industriel, où se sont installés deux anciens étudiants, Mr. Hewlett et Mr. Packard. Un cycle vertueux recherche- investissement-innovation industrielle s'est ainsi enclenché. Son succès repose sur une intégration poussée des réseaux de savoirs entre les universités, les laboratoires de recherche, les institutions financières et les industriels. C'est parce que ces acteurs partagent une culture, des valeurs et des pratiques communes que les dé-

couvertes dans les sciences fondamentales se transforment très vite en innovations commercialisables. Toutes les tentatives de copier la Silicon Valley ont généralement échoué, parce qu'elles cherchaient sa dynamique plus dans la création d'institutions que dans la création d'une *culture*, très largement tacite et fondée sur des *pratiques sociales*.

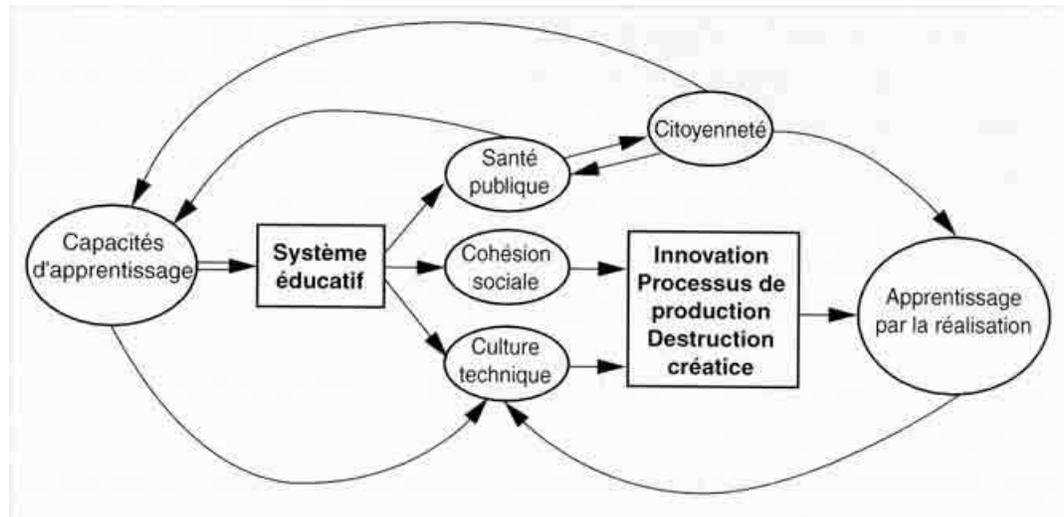


Figure 1.2 : L'impact de l'éducation

Cet impact du savoir sur l'économie n'est pas seulement direct. Développer un haut niveau d'éducation a d'abord une influence sur la santé (durée de vie, mortalité infantile, taux de fécondité, croissance démographique), la qualité de la démocratie (développement des droits humains), la réduction des inégalités sociales et de l'inégalité [36] des chances, de la criminalité et des impacts sur l'environnement. *L'éducation agit donc principalement par le biais d'externalités* qui représentent au moins 75 % des produits non marchands de la croissance. Ces externalités non marchandes comptent pour 40 % dans les facteurs explicatifs de la croissance, pour 57 % si l'on y ajoute les effets directs de l'éducation ¹⁴.

Ce pourcentage diffère selon les domaines. Ainsi, les effets sur l'environnement sont produits à 80 % via des externalités liées à l'éducation. De plus, ces externalités interagissent entre elles : 1 % d'amélioration de l'enseignement secondaire diminue l'inégalité de 0,306 %, mesuré selon le coefficient de Gini ; 1 % de diminution des inégalités réduit la criminalité liée à la pauvreté de 1,13 % ; 1 % de stabilité po-

¹⁴ McMahon Walter W., « The Impact of Human Capital on Non-Market Outcomes and Feedbacks on Economic Development »; Barro Robert J., « The Role of Knowledge in Economic Growth », communication à la conférence de Québec sur l'éducation, OCDE (CERI), mars 2000.

litique en plus génère 0,154 % d'accroissement de l'investissement en capital physique qui génère 0,36 % de croissance en plus, etc.

L'éducation est donc à la base de toute vie sociale de tout État développé. Agissant principalement de manière indirecte, l'éducation ne peut être gérée par ajustement en fonction des effets mesurés : il faut vingt ans pour que l'éducation des filles ait un effet sur la mortalité infantile. Globalement, les économistes estiment que l'effet d'une politique éducative se mesure à un horizon de temps de quarante-cinq ans. De telles décisions ne peuvent être laissées à la discrétion d'acteurs privés qui ne peuvent en anticiper ni les effets ni les bénéfices : elles sont le produit d'une vision stratégique à long terme qui doit être à la base des politiques publiques.

Le savoir est donc un bien public par nature, dont le soin ne peut être laissé au marché

Aux États-Unis, le système scolaire public est en ruine pour avoir appliqué depuis les années 1920 une réforme basée sur le principe du pédocentrisme, transféré en France sous le concept de « placer l'enfant au centre du système scolaire », où, sous prétexte d'apprendre à apprendre, on ne transmet plus de disciplines.

Le résultat est aujourd'hui là : Amity Shlaes, professeur à la *Hoover Institution*, écrit dans un papier titré « Quand le progressisme mène à la régression ¹⁵ » : « Je voulais titrer mon papier « L'école, talon d'Achille de l'Amérique », mais je me suis aperçue que trop peu [37] d'Américains avaient entendu parler d'Achille. » Elle en tire les conséquences : un quart des start-ups dans les nouvelles technologies sont dirigées par des immigrants chinois et indiens et, globalement, les universités américaines – qui comptent parmi les meilleures du monde – doivent importer leurs étudiants et leurs professeurs.

¹⁵ *Financial Times*, 23 octobre 2000, accessible sur <http://hoover.stanford.edu/publications/digest/011/shlaes.html>

ADAM SMITH ET L'ÉCOLE

« Dans les progrès que fait la division du travail, l'occupation de la très majeure partie de ceux qui vivent de travail, c'est-à-dire de la masse du peuple, se borne à un très petit nombre d'opérations simples, très souvent à une ou deux. Or, l'intelligence de la plupart des hommes se forme nécessairement par leurs occupations ordinaires. Un homme qui passe toute sa vie à remplir un petit nombre d'opérations simples [...] n'a pas lieu de développer son intelligence ni d'exercer son imagination. [...]. Ainsi, sa dextérité dans son métier particulier est une qualité qu'il semble avoir acquise aux dépens de ses qualités intellectuelles, de ses vertus sociales et de ses dispositions guerrières. Or, cet état est celui dans lequel l'ouvrier pauvre, c'est-à-dire la masse du peuple, doit tomber nécessairement dans toute société civilisée et avancée en industrie, à moins que le gouvernement ne prenne des précautions pour prévenir ce mal. [...]

« L'éducation de la foule du peuple, dans une société civilisée et commerçante, exige peut-être davantage les soins de l'État que celle des gens mieux nés et qui sont dans l'aisance. [...] L'État peut faciliter l'acquisition de ces connaissances, en établissant dans chaque paroisse ou district une petite école où les enfants soient instruits [...] L'État peut imposer à presque toute la masse du peuple l'obligation d'acquérir ces parties de l'éducation les plus essentielles, en obligeant chaque homme à subir un examen ou une épreuve sur ces articles avant de pouvoir obtenir la maîtrise dans une corporation, ou la permission d'exercer aucun métier ou commerce dans un village ou dans une ville incorporée. »

Adam Smith, *[La Richesse des nations](#)*.

[38]

Cela a une conséquence non seulement sur l'économie américaine, mais surtout sur les pays en développement dont *The Economist* dresse le tableau ¹⁶ : les États-Unis accueillent deux tiers des docteurs étrangers en maths et en physique, dont la formation a été payée par le pays d'origine. Un million d'Indiens vivant aux États-Unis gagnent l'équivalent de 10 % du PIB de l'Inde... autant de ressources qui font défaut à leur pays ! Ce qui représente une aide au développement de l'Inde aux États-Unis équivalente à 0,57 % de son PIB ¹⁷.

La question scolaire a été au centre des débats des élections présidentielles de 2000. En France, il n'y en a aucun sur ce sujet stratégique : le Parlement ne débat que trois heures par an de la question scolaire au travers du vote du budget du ministère de l'Éducation, dont les agrégats budgétaires abscons ne permettent aucunement d'exprimer des choix stratégiques en matière de politique éducative.

S'attaquer au « mammouth » pour réhabiliter la politique

Le problème de gestion n'en est pas moins réel : le ministère français de l'Éducation est la deuxième organisation bureaucratique au monde après l'Armée populaire de libération de Chine, avec 1 325 000 fonctionnaires. La capture de l'institution par les franges les plus conservatrices de son personnel est patente. Mais on peut s'attaquer au « mammouth » administratif sans liquider la politique éducative.

Aux États-Unis, l'expérience des écoles à charte (les *charter schools* ¹⁸) est intéressante : ce sont des initiatives privées prises, dans un dispositif défini par une loi-cadre, soit par des enseignants ou des parents autour d'un projet pédagogique qui, moyennant un engagement sur les résultats atteints par les élèves, consignés dans une charte, reçoivent un financement public. En cas d'échec, elles sont fermées, ce qui est déjà arrivé à 6 % d'entre elles. Les écoles à charte sont des écoles publiques indépendantes qui accueillent tous les en-

¹⁶ « Outward bound », *The Economist*, 26 sept. 2002.

¹⁷ Desai Mihir, « The fiscal Impact of the Brain Drain Indian Emigration to the US », Harvard University and NBER, décembre 2001.

¹⁸ Lulin Elisabeth, « Reiventing public education », dans revue *Panoramiques*, « Éducation nationale : des idées à rebrousse-poil », janvier 2002.

fants, à la différence des écoles privées. Elles ont été fondées en réaction au délabrement du système public, en raison de la politique scolaire adoptée dans les années 1920, qui a abouti à la capture de l'institution par les enseignants qui refusent toute réforme, dès lors que leur formation a été revue à la baisse pour satisfaire au principe de « l'école des ego ¹⁹ ». [39] Globalement, cette initiative privée revient à rebâtir les concepts d'école à la française fondés sur la transmission des connaissances et l'évaluation des acquis. Nous allons retrouver ce pied de nez de l'histoire avec l'exemple de l'électricité.

Le débat sur l'avenir des services publics

Partout où l'électricité a été privatisée, c'est un échec, qu'il s'agisse des États-Unis ou de la Grande-Bretagne. Pour les libertariens, la raison en est simple : on n'a pas totalement privatisé et pas totalement dérégulé, le marché n'a donc pas pu jouer pleinement son jeu.

Outre que ce genre d'argumentation rappelle celles que l'on entendait du temps du communisme – pour en expliquer les échecs, on nous disait qu'ils étaient dus au fait que l'on n'avait pas encore assez fait de communisme –, elle n'est pas intrinsèquement satisfaisante.

Il existe une abondante littérature et des analyses de bonne qualité sur la crise de l'électricité aux États-Unis, et plusieurs points peuvent être aujourd'hui clarifiés, du moins partiellement.

Le marché a pu totalement jouer son rôle dans l'affaire Enron, ou le trading de l'électricité était censé représenter la quintessence de l'optimisation des allocations de ressources par le marché. Il n'en a rien été et l'on a vu se reproduire un scénario classique : les marges sur l'électricité étant limitées, Enron a inventé des instruments financiers de caractère spéculatif, de type *Hedge funds*, qui ont entraîné la chute de la firme et de ses auditeurs.

¹⁹ Je reprends le titre de l'intéressant ouvrage d'Élisabeth Altschull, *L'École des ego*, Paris, Albin Michel, 2002, qui analyse les fondamentaux des nouvelles politiques scolaires, dans lesquelles le culte de l'ego de l'enfant remplace le souci de la transmission d'un contenu éducatif.

Le doyen de la Yale School of Management, Paul MacAvoy, a réalisé une étude détaillée de la faillite d'une compagnie d'électricité en Nouvelle-Angleterre ²⁰, Northeast Utilities. Le scénario qui a conduit à la chute de la firme est d'un classique désespérant : le management a appliqué une stratégie de réduction des coûts qui l'a conduit à prendre des risques croissants en matière de sécurité, ce qui a entraîné la fermeture de la centrale nucléaire en 1996. Et MacAvoy de conclure : « L'histoire de Northeast suggère que les technologies complexes et les systèmes instables ne font pas bon ménage avec les stratégies compétitives, un management uniquement préoccupé par les coûts et un conseil d'administration passif. Alors que l'on discute de l'avenir du nucléaire dans la compétition pour la production d'énergie, [40] l'équilibre entre stratégie, gouvernement d'entreprise et incitatifs pour le management doit être examiné de près. »

Un des auteurs de référence sur la question de l'énergie, Paul Joskow, conclut ainsi une étude sur la politique énergétique des États-Unis ²¹ : « Structurellement, compte tenu de l'inélasticité de l'offre et de la difficulté de stocker l'électricité, l'industrie électrique tend à être en surcapacité, dont les coûts de production sont garantis par des contrats à long terme avec l'État. La réforme du marché de l'électricité a eu pour objectif de réduire cette surcapacité, d'avoir des contrats à plus court terme avec plusieurs fournisseurs. Mais la conséquence en est une grande volatilité des prix. La crise californienne est venue d'une croissance considérable de la demande qui a conduit les firmes à acheter de l'électricité aux États voisins. Les prix de vente étant plafonnés par l'autorité publique, les firmes productrices achetaient l'électricité plus chère qu'elles ne la vendaient. » En outre, note Joskow, « le sous-investissement dans l'électricité a des retentissements sur le rythme des investissements dans les autres sources d'énergie, le charbon et le gaz naturel ».

La politique fédérale de restructuration du secteur de l'électricité a pris l'allure d'une politique d'expérimentation régionale où chaque État a procédé de son propre chef au motif de créer « 50 laboratoires de

²⁰ MacAvoy Paul, « The Strategic destruction of Northeast Utilities », working paper, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=270848

²¹ Joskow Paul, « US energy Policy during the 1990 », http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=281859

démocratie ». « Cela sonne bien, commente Joskow, cependant la réforme du secteur de l'électricité est en panne et mérite plus d'attention et de direction au niveau national. La « politique des cent fleurs » reflète plus l'absence d'ossature et de direction politiques que le requerrait l'approche globale que nécessite un secteur aussi sensible. » Assez peu d'États se sont lancés dans l'aventure, en adoptant les prescriptions standards de séparer les activités de production et de distribution confiées aux marchés, d'activités restées monopoles publics, comme le réseau. Partout la dérégulation de la vente au détail est un échec, tandis que l'on n'a pas trouvé de solution satisfaisante pour le marché de gros et que l'incertitude institutionnelle qui règne sur le secteur retarde les décisions d'investissements dans de nouvelles unités de production. Les réserves baissent, les prix de détail montent et l'utilisation des capacités de production est inefficace. Pour Joskow, cette politique est à revoir : la délégation de l'initiative aux États pose problème, l'intérêt privé des compagnies diverge de [41] l'intérêt public et les consommateurs regrettent l'ancien système. Joskow constate de surcroît que la tarification variable en fonction des pics de consommation s'est mise en place de manière plus efficace dans les États qui n'avaient pas réformé leur secteur électrique !

Il constate en outre que :

La dépendance énergétique des États-Unis vis-à-vis du pétrole continue de s'accroître et les initiatives de réforme interne du marché de l'énergie ne prennent pas en compte ce problème.

Cela ne répond pas non plus au besoin de coordonner politique énergétique et défense de l'environnement, puisque la modernisation des vieilles centrales à charbon très polluantes est soutenue.

Le nucléaire est une solution à la pollution par les centrales à énergie fossiles, mais pour que des investisseurs puissent se lancer dans l'affaire, il faut que la politique fédérale concernant le traitement des déchets soit explicite et lisible.

Les politiques suivies ne cherchent pas à prendre en compte l'absence d'incitatifs donnés par le marché pour que les consommateurs utilisent des modes de consommation d'énergie plus économiques, problèmes qui n'ont pas été pris en compte lors de l'ouverture à la compétition du marché de détail.

Paul Joskow, et beaucoup d'autres analystes, n'emploie plus l'expression *market regulation* (le mot anglais *regulation* a un sens beaucoup plus faible que son équivalent français) mais *market design*, qui suppose un rôle actif de la puissance publique comme maître d'ouvrage pour définir l'organisation du marché de manière à ce qu'il puisse prendre en compte toutes les composantes du problème de l'énergie, recourir à la logique concurrentielle là où elle est efficace et la neutraliser là où elle a des effets pervers.

La privatisation, l'ouverture à la concurrence ne sont donc pas une panacée. Que EDF soit victime d'un phénomène de capture par son personnel ou se soit lancé dans des investissements hasardeux est une chose, bouleverser l'outil – dont le principe semble étrangement répondre au cahier des charges que dresse Paul Joskow – en est une autre, qui pousse plus à la réforme de l'établissement qu'à son éclatement, notamment en donnant beaucoup plus de pouvoir, de [42] responsabilité et de capacité stratégique au conseil d'administration, comme nous le verrons dans la troisième partie.

Gouverner ou « gouvernancer » ?

L'impact des politiques publiques est donc considérable et croissant. Mais face à cette demande s'est développée une vogue, celle de la « gouvernance ». Issue de la logique du « gouvernement d'entreprise », dont les règles ont été codifiées par l'OCDE, étant donné l'internationalisation des entreprises, la gouvernance tente de définir un ensemble de « bonnes pratiques » universelles. Il est bien sûr souhaitable que les gouvernements appliquent une base de « bonnes pratiques », comme la démocratie, la lutte contre la corruption, le soutien à la croissance. De même, le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) emploie le terme de gouvernance tout à fait positivement, puisqu'il souligne que la décision publique inclut un cercle d'acteurs plus large que les seuls gouvernements et administrations.

Pourtant, les déviations n'en existent pas moins : ces pratiques ne sont « bonnes » que relativement à un contexte et à une période donnée. L'analyse stratégique garde toute sa place, avec ce qu'elle im-

plique : faire des hypothèses, bâtir des scénarios, prendre des risques et pratiquer un pilotage actif, comme nous le verrons plus en détail dans la deuxième partie.

Surtout, il y a perversion lorsque le concept de « gouvernance » induit que le choix stratégique résulte de l'agrégation de multiples processus de décision et de gestion. C'est certes un fait, mais qui devient une idéologie si on réduit la décision publique et sa légitimité à un consensus produit par un processus de composition entre de multiples instances. Le philosophe Marcel Gauchet souligne que cela ressemble à de la démocratie mais qu'il s'agit en réalité de son contraire²², puisque l'acte de gouverner est remplacé par *un mécanisme de marché politique* d'où la responsabilité disparaît totalement.

Gouverner ne peut donc se réduire à « gouvernancer », ou, comme le dit le criminologue Xavier Raufer : « Aujourd'hui quand on écoute le personnel politique, le mot gérer revient de façon obsessionnelle. Or, si j'ai bien lu mes classiques, l'État-nation n'est pas une entreprise. L'art de la politique ne consiste pas à gérer²³. » La réduction de la politique [43] à la gestion est un vieux rêve qui remonte au début du 19^e siècle, développé par Saint-Simon puis par le positivisme d'Auguste Comte. Pour Saint-Simon, la nouvelle société née de l'industrie ne serait pas gouvernée mais administrée. La principale action de l'homme politique deviendrait l'équilibre budgétaire, et Saint-Simon affirmait « la supériorité des principes de l'économie politique sur ceux du droit civil²⁴ ».

²² Gauchet Marcel, *La Démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard, 2002.

²³ Raufer Xavier, « Terrorisme et sécurité dans le nouveau désordre mondial », dans Patrick Lagadec, *Ruptures créatrices*, Paris, Éditions d'organisation-Les Échos Éditions, 2000.

²⁴ Tiré de *L'Industrie*, brochure réalisée par Augustin Thierry en 1817. Pour Auguste Comte, si le pouvoir temporel est fondé sur la puissance que permettent la fortune et la force, le pouvoir spirituel est fondé sur le mérite moral. Le mérite moral doit faire prévaloir la « socialité sur la personnalité », le dévouement social sur l'égoïsme individuel. Le pouvoir spirituel, qui est détenu par les sociologues et les savants, doit réguler les passions humaines, unir les hommes dans le travail et pour le travail, consacrer les droits des gouvernants, mais également modérer leur arbitraire et leur égoïsme, car les humains sont fondamentalement égoïstes. Pour

La crise que traverse la société française est avant tout une crise de la classe politique qui a perdu la confiance du pays, comme le montrent les études du CEVIPOF ²⁵, alors que l'image des fonctionnaires reste forte.

Si nos hommes politiques veulent continuer à goûter aux joies du pouvoir, il leur faudra donc en assumer aussi la charge : anticiper l'avenir, être entreprenant et prendre – et assumer – des risques, piloter des politiques publiques dans le nouveau champ complexe qui est désormais le leur dans une économie ouverte. Cela porte un vieux nom : gouverner.

Saint-Simon, gouverner n'est plus une propriété, et le politique devient un aspect du système économique.

²⁵ Rapports téléchargeables sur <http://www.cevipofmsh-paris.fr>

[19]

PREMIÈRE PARTIE.**Pourquoi doit-on et pourquoi peut-on aujourd'hui évaluer les politiques publiques ?****Chapitre 2**

L'IMPACT DES POLITIQUES EST DÉLICAT À MESURER[Retour au sommaire](#)

Les politiques publiques provoquent de très nombreux phénomènes d'externalité, soit des effets dérivés dont le coût est imputable à cette politique mais dont les bénéfices prennent le caractère de biens collectifs. Ces externalités peuvent être positives s'il y a formation d'un bénéfice collectif supérieur au coût des politiques (par exemple par interaction entre des politiques de soutien à l'emploi, de formation et de santé publique) ou négatives si ces politiques procurent à leur destinataire un déficit de bien publics (par exemple une politique sociale fondée sur l'assistanat, une politique scolaire laxiste et un dispositif de prévention sanitaire distendu).

***EST-IL POSSIBLE D'ÉVALUER
UNE POLITIQUE PUBLIQUE ?***

Ce qui est souhaitable n'est pas forcément faisable. Mais l'adage « ce qui peut être fait peut être mesuré, ce qui peut être mesuré peut être fait » est, en l'état actuel de nos connaissances, indépassable. Ce sont les générations futures qui jugeront si notre politique en matière

de gestion des déchets radioactifs ou notre politique scolaire étaient bonnes ou non. S'il constitue un obstacle majeur et spécifique aux politiques publiques, le décalage temporel entre la mise en oeuvre et l'impact n'est toutefois pas absolu. Ma grand-mère, quand j'étais enfant, dénonçait déjà les méfaits de la « méthode globale » [46] d'apprentissage de la lecture, annonçant une prochaine génération d'illettrés, ce que l'enquête PISA de l'OCDE mesure concrètement quarante ans plus tard avec un appareil statistique sophistiqué. Ma grand-mère avait à sa façon résolu le problème de l'évaluation d'une matière aussi complexe : sans attendre de connaître les résultats, on peut identifier quelques inducteurs clés de la performance dès lors que l'on connaît bien les processus qui y conduisent. Le démographe Emmanuel Todd identifie ainsi la variation du taux de mortalité infantile comme indicateur de tendance du progrès d'une civilisation.

QUE PEUT-ON DONC MESURER ?

[Retour au sommaire](#)

Un des principaux sujets de débat depuis les années 1980 est le rôle des politiques de bien-être social. L'attaque lancée contre le principe de l'assurance chômage, de la Sécurité sociale et le système public de retraites a reposé sur un principe assez largement admis parmi les économistes des pays de l'OCDE, selon lequel ces politiques ne sont pas efficaces et ne contribuent ni à la résorption du chômage ni à la croissance économique.

Ces analyses sont aujourd'hui fortement contestées par une nouvelle génération d'économistes qui se rattachent à l'école du développement et de la croissance endogène. A. B. Atkinson ²⁶ démonte ainsi le modèle théorique sur lequel est fondée la critique des politiques de bien-être.

Premièrement, les critiques sont fondées sur des bénéfices possibles dans le futur en négligeant les gains actuels. On suppose que la suppression de l'assurance chômage – et des prélèvements nécessaires

²⁶ Atkinson A.B, « The economic consequence of rolling back the welfare state », The MIT Press, 1999.

à leur financement – cesserait de fausser le coût réel du travail et relancerait l'emploi. Mais on néglige l'impact fondamental des politiques de bien-être : la réduction de l'inégalité entre les générations et de l'incertitude à laquelle font face les individus, situation qui n'est ni profitable à la cohésion sociale ni, donc, au développement.

En deuxième lieu, le raisonnement des économistes – qui se rattachent généralement à l'école néoclassique – s'inscrit dans un monde virtuel où la concurrence est pure et parfaite, l'environnement stable, le chômage uniquement volontaire, et où l'individu responsable et [47] organisé peut se mettre à l'abri de l'incertitude. On sait que le monde réel ne fonctionne pas comme cela.

En troisième lieu, les modèles mathématiques sur lesquels se fondent les attaques contre les politiques du bien-être ne prennent pas en compte la qualité des politiques et des institutions : l'accès aux prestations chômage est soumis à des conditions qui sont définies par le législateur, et ces conditions peuvent être incitatives ou désincitatives. La Sécurité sociale peut être bien ou mal gérée selon le rôle qu'on lui fait jouer et selon l'analyse que l'on fait du lien entre décision de gestion (rembourser ou pas un acte médical) et son impact sur la santé publique.

En somme, conclut Atkinson, il est très hasardeux de tirer des conclusions sur la relation entre les politiques de bien-être, l'emploi et la croissance. On ne peut pas se contenter de quelques mesures macroéconomiques reposant sur des présupposés non énoncés. Pour comprendre les relations entre politiques publiques et économie, il faut inclure dans l'analyse un vaste ensemble de relations microéconomiques sous-jacentes que les modèles mathématiques utilisés par les économistes néoclassiques négligent complètement.

Une vision plus raisonnée est venue nourrir le débat en Europe dans le rapport des professeurs Drèze et Malinvaud « Croissance et emploi : l'ambition d'une initiative européenne » (1994) qui, à partir de trois constats, met à l'ordre du jour la recherche de politiques du bien-être moins coûteuses et plus efficaces.

Toute mesure de protection des revenus (type SMIC) et d'assurance sociale introduit *de facto* des rigidités dans le fonctionnement du marché du travail : il va donc falloir se donner les outils pour peser les avantages et les inconvénients.

La gestion des programmes contribue à gonfler les machines étatiques avec le risque de gestion inefficace, alors que le niveau des prélèvements augmente : il faut donc bien gérer ces programmes et ne pas se contenter d'affirmer, par exemple, que « la santé n'a pas de prix » dès lors qu'elle a, à tout le moins, un coût.

Ces programmes peuvent conduire à des déficits publics cumulatifs et à accroître la dette publique.

[48]

Aucune des ces deux approches dogmatiques : « Les programmes du bien-être sont bons par nature, il n'est pas question d'en mesurer la performance » et « Les programmes sociaux sont inefficaces, il faut s'en remettre à la seule initiative des acteurs privés pour parvenir à un optimum collectif » n'est donc recevable et n'offre d'issue viable.

Pour qualifier un impact, il faut avant tout que les objectifs politiques aient été clarifiés en amont. Cela soulève des questions éthiques et politiques fondamentales, celles du choix de société, et l'approche d'Amartya Sen qui propose comme critère ultime celui de capacité est ici fondamentale. Pour Sen, « les revenus et les biens matériels sont la base de notre bien-être. Mais l'usage que chacun peut tirer d'un ensemble donné de biens matériels, ou, plus généralement, d'un niveau donné de revenus, dépend, pour l'essentiel, de toute une série de circonstances contingentes, aussi bien personnelles que sociales ²⁷ ». Les individus sont différents, certains, handicapés physiquement ou socialement, évoluent dans des contextes différents. Le milieu naturel va influencer sur la capacité de chacun à tirer d'un même niveau de revenu la même capacité de bien-être, d'où le rôle incontournable, par exemple, des politiques de santé publique. Les handicaps culturels parfois insoupçonnés comptent également : c'est à partir du constat que la maîtrise du langage était un puissant facteur de discrimination dans l'accès aux dispositifs sociaux qu'a été lancé le projet de simplification du langage courant des administrations dans leur relation avec leurs usagers ²⁸.

²⁷ Sen Amartya, *Un nouveau modèle économique*, Paris, Odile Jacob, 1999.

²⁸ Il s'agit du projet COSLA de simplification du langage courant des administrations dans leurs relations écrites avec les usagers pour parvenir à un langage clair et compréhensible partout – voir le site

En faisant porter l'évaluation sur les capacités, on prend donc en compte le résultat concret d'une politique, par la liberté effective qu'en retire le citoyen, ce que Sen appelle les « libertés d'accomplir ». Il ne s'agit pas seulement de regarder les possibilités légales (« avoir le droit de faire » ou « ne pas être empêché de faire ») mais d'apprécier la manière concrète dont chaque individu peut profiter de cette liberté.

Ce critère est beaucoup plus pertinent que celui, habituellement retenu en économie, de « l'optimum de Pareto » qui est le point au-delà duquel l'enrichissement de l'un ne peut plus se faire qu'au détriment d'un autre. Pour Sen, on peut dépasser ce critère et définir l'efficacité économique comme le point au-delà duquel « on ne peut plus augmenter la capacité de personne en maintenant celle de tous les autres au niveau existant au moins ²⁹ ».

[49]

Cette approche permet de réconcilier l'efficacité économique, qui est généralement le critère de performance des politiques publiques, et la préoccupation politique d'égalité, qui est au cœur des principes républicains. Même au sein du FMI, la question de l'inégalité comme frein au développement économique devient un sujet d'étude ³⁰ ! Le progrès de l'égalité, au sens où la définit Amartya Sen comme « liberté d'accomplir », peut donc de venir l'objet de l'évaluation des politiques publiques ³¹.

C'est cette logique qui est à la base du « Rapport mondial sur le développement humain » que publie le PNUD depuis 1990 : le développement humain y est considéré au travers de plusieurs paramètres

http://www.fonctionpublique.gouv.fr/reforme/simplification/cosla/simplifications_index.htm

²⁹ Sen Amartya, *Repenser l'inégalité*, Paris, Seuil, 2000.

³⁰ Tanzi Vito, « Fundamental Determinants of Inequality and the role of governments », WP FMI, 1998. Sur la corrélation négative entre inégalité et développement économique, voir également Edward GLAESER, Jose Scheinkman et Andrei Shleifer, *The Injustice of Inequality*, Princeton University ; Harvard University, 20 octobre 2001, revu le 29 juillet 2002.

³¹ L'axe de l'œuvre d'Amartya Sen est la nature de l'égalité. Le point clé est « égalité de quoi ? » qu'il discute dans la première partie de son livre *Repenser l'inégalité*.

constitutifs de l'indicateur de développement humain (IDH) qui prend en compte l'économie, la santé, l'éducation, les libertés effectives ³².

Cela va avoir un impact direct sur la construction des critères. C'est le mode de vie réel des gens qui doit être pris en compte et non un modèle mathématique issu d'une grande université américaine, qui démontre la capacité de parvenir à un optimum dans des conditions de température et de pression politiques et sociales qui ne sont jamais réalisées dans la vie réelle. Il va falloir prendre en compte un grand nombre de critères hétérogènes et leur affecter un poids n'est pas un travail technocratique mais le fruit d'une délibération sur les buts qu'une société se fixe, sa conception du progrès, du développement de la justice et du bien commun. À défaut, le risque est omniprésent de la déviation technocratique qui fera confondre l'objectif et l'indicateur, comme le souligne le rapport 2002 du PNUD.

Cette délibération implique au minimum le Parlement, mais souvent aussi le public lorsque la complexité des choix repose sur des arbitrages qui doivent faire l'objet d'un large débat, tant pour que le public puisse s'appropriier les enjeux et les termes du débat que pour dégager les éléments de consensus social.

Il en est ainsi, par exemple, sur des sujets comme les risques sanitaires et la qualité de l'alimentation où la confrontation entre experts et profanes permet de faire émerger la réalité des risques, leur poids, et de déterminer quels sont ceux qui sont acceptables par la société ou non ³³.

³² Rapport téléchargeable sur <http://www.undp.org>

³³ La Cité des Sciences et de l'Industrie a ainsi organisé en juin 2001 une controverse socio-technique où le public profane était confronté aux experts, afin de s'appropriier les éléments techniques du débat et dégager les critères de qualification des risques liés à la maladie de la vache folle et aux choix de politique publique qui devaient en résulter.

[50]

DÉVELOPPEMENT HUMAIN : L'INDICATEUR N'EST PAS TOUT

« Ironie du sort, l'idée de développement humain est aujourd'hui victime du succès de l'indicateur du développement humain (IDH). Celui-ci apporte en effet de l'eau au moulin des partisans d'une interprétation étroite et simplifiée à l'excès : il semble réduire le concept de développement humain aux progrès de l'instruction, de la santé et du niveau de vie. Se trouve ainsi occultée son acception plus large et plus complexe : le développement humain, c'est le renforcement des capacités qui élargissent les possibilités offertes aux individus de mener une vie qui leur semble digne de l'être.

Malgré maints efforts pour expliquer que l'idée est plus large que l'indicateur, le développement humain demeure assimilé à l'IDH, ce qui amène bien souvent à fermer les yeux sur les libertés politiques, la participation à la vie sociale et la sécurité physique.

Or, ces capacités sont aussi universelles et aussi fondamentales que savoir lire et écrire ou que la santé. Elles sont précieuses pour tout un chacun et, sans elles, bien d'autres possibilités de choix restent lettre morte. Si elles ne figurent pas dans le calcul de l'IDH, c'est parce qu'il est difficile de leur donner une expression chiffrée, et non parce qu'elles seraient d'une quelconque manière moins importantes pour le développement humain. »

Rapport 2002 sur le développement humain

La mise en place d'une évaluation des politiques publiques, dont le dispositif concret sera détaillé dans la quatrième partie, est donc possible. Elle reposera sur des réseaux réunissant toutes les parties prenantes, tant pour bâtir les indicateurs que pour fournir les données au système d'information. L'apport des technologies de l'information est bien sûr fondamental : elles permettent de dessiner des périmètres vir-

tuels correspondant au périmètre de la politique au-delà des périmètres juridiques et institutionnels et de regrouper dans une même « organisation imaginaire » toutes les parties prenantes, que l'on reliera aux systèmes de contrôle de gestion des organisations réelles. [51] On pourra de la sorte comparer les indicateurs de consommation de ressources, les indicateurs d'activité et les indicateurs d'impact.

L'ÉVALUATION : PAS DE FORMULE MAGIQUE !

« La sélection des poids nous confronte à une alternative non dépourvue d'intérêt entre "technocratie" et "démocratie". Une procédure de choix, inspirée par l'exigence démocratique d'un accord partagé ou d'un consensus peut être assez désordonnée pour inspirer de l'horreur aux technocrates et les inciter à rêver d'une formule magique, capable de leur livrer des poids prêts à l'usage et d'une légitimité indiscutable. Bien entendu, aucune formule ne peut produire l'article en question, puisque peser, c'est évaluer et donc, exercer son jugement. »

Amartya Sen, *Un nouveau modèle économique*, Odile Jacob, 1999.

Le lecteur aura remarqué le passage au futur : la mise en place de ces systèmes d'information prendra beaucoup de temps. Il faut d'abord mettre en place l'infrastructure technologique permettant la collecte et la circulation des données, mais surtout l'architecture du système d'information et les tables de données qui ne peuvent être que la traduction de l'architecture stratégique de la politique mise en œuvre.

Maîtrise de la technologie et développement de l'intelligence stratégique vont de pair et reposent sur un processus d'apprentissage par essais et erreurs. Nous devons raisonner à long terme, mais, comme disait Foch : « C'est à long terme, donc je commence tout de suite. »

[52]

[53]

PREMIÈRE PARTIE.

**Pourquoi doit-on et pourquoi peut-on aujourd'hui
évaluer les politiques publiques ?**

Chapitre 3

LA MISE EN PLACE DE LA LOI ORGANIQUE SUR LES LOIS DE FINANCES (LOLF)

[Retour au sommaire](#)

Votée à l'unanimité par le Parlement le 1^{er} août 2001 et d'initiative parlementaire, elle fixe un ordre de jour sur cinq ans pour que les ministères passent à une gestion axée sur les résultats. Sur le plan juridique, le changement est substantiel.

La budgétisation se fera non plus par nature de dépense mais par « programmes » qui regrouperont « un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que les résultats attendus, faisant l'objet d'une évaluation ». Ces programmes ministériels sont regroupés en « missions » qui regrouperont les programmes concourant à une politique publique définie.

Les crédits, au sein d'un même programme, sont désormais fongibles, sous la responsabilité des gestionnaires qui peuvent les redéployer entre les titres de dépenses.

La contrepartie est l'obligation de s'engager sur des objectifs, de rendre compte des résultats obtenus et de soumettre au projet de lois de règlement un « rapport annuel d'activité ».

La loi introduit, en outre, le principe de la comptabilité d'exercice, qui permet de relier toutes les dépenses liées aux actions d'une année budgétaire à l'exécution de la loi de finances.

[54]

L'impact sur le travail parlementaire sera considérable puisque l'on passera du vote de quelque 848 chapitres aujourd'hui à 100 ou 150 programmes regroupés en quelque 80 missions. Le Parlement devrait donc ne plus se trouver dans la situation de ne consacrer que trois heures par an à la politique éducative, par le biais du vote de multiples chapitres budgétaires dont la cohérence d'ensemble n'apparaît pas de manière évidente.

L'ORDRE DU JOUR DE LA MISE EN ŒUVRE

[Retour au sommaire](#)

Cinq points essentiels doivent être désormais à l'ordre du jour des administrations.

- La reconfiguration des organisations autour des programmes. Ceux-ci doivent décrire de grandes finalités stratégiques agrégeant des moyens.

- L'évolution de l'organisation et la répartition des rôles au sein des ministères et au sein des directions pour mettre en cohérence des actions de chacun en fonction des impacts attendus.

- Les conséquences sur le système d'information car l'architecture informationnelle devra se calquer sur l'architecture de la politique et pouvoir relier le nouveau système de gestion de la comptabilité publique ACCORD, bâti sous architecture PGI (Progiciel de Gestion Intégré, voir la quatrième partie), à l'évaluation des impacts.

- Les conséquences sur les métiers et les compétences : elles sont bien sûr considérables puisqu'une logique de performance et d'évaluation se substitue à une logique de procédure.

- La constitution d'une maîtrise d'ouvrage stratégique pour conduire la transformation organisationnelle afin d'intégrer dans une démarche l'impact de l'ensemble des transformations en cours (déploiement d'ACCORD, réforme du code des marchés publics, déconcentration des crédits, impact d'une nouvelle vague de décentralisation...) sur l'organisation et les processus.

[55]

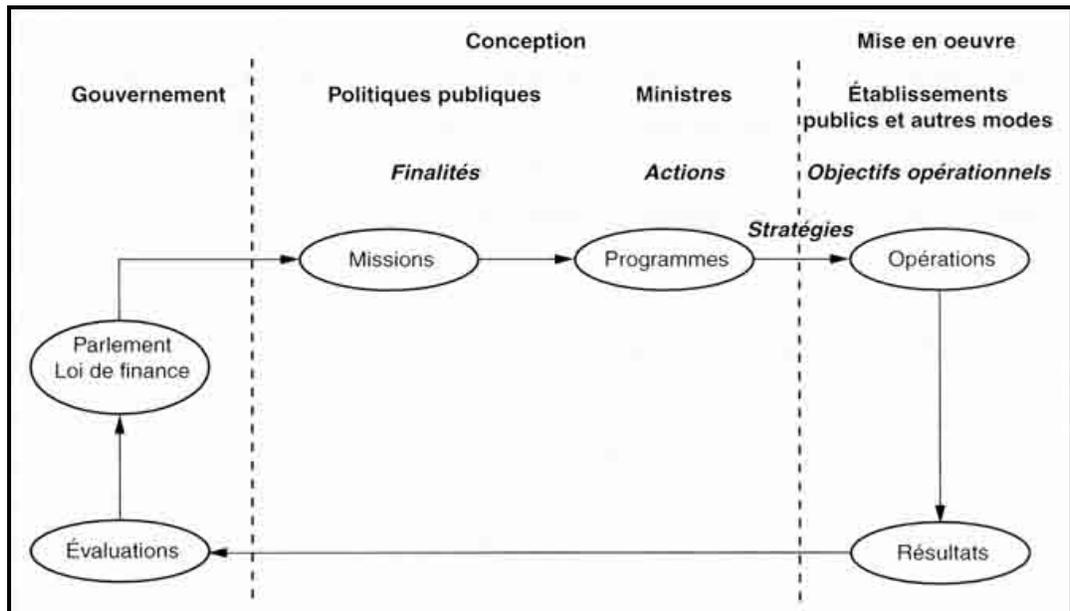


Figure 1.3 : Le cadre de référence du pilotage stratégique après la LOLF

LA CLÉ DE SUCCÈS EST PLUS CULTURELLE QUE TECHNIQUE

[Retour au sommaire](#)

L'ensemble des administrations publiques des pays développés aura donc, d'une manière ou d'une autre, entamé un processus d'évolution vers une gestion centrée sur les résultats. La réforme introduite par la LOLF est une pièce nécessaire mais non suffisante : il n'y a pas de lien de causalité entre le vote d'une loi et la mise en place d'une

gestion orientée sur les résultats. La France est le seul pays, avec les États-Unis, à procéder de la sorte.

Les premières tentatives de définition des programmes font apparaître des programmes formulés en termes de moyens, dont le périmètre correspond étrangement aux directions actuelles, déclinées en sous-programmes correspondant aux sous-directions... Comme tout système vivant, une administration fonctionne selon le principe de l'homéostasie : elle a pour objectif naturel de préserver son identité et sa structure en absorbant toutes les sollicitations au changement venant de l'extérieur. Son but implicite est « plus ça change, plus c'est la même chose ».

La réussite d'un changement d'une telle ampleur repose sur la volonté politique et le leadership effectif des dirigeants pour impulser, piloter le [56] développement de projets expérimentaux qui nourriront l'apprentissage organisationnel. Il remet en cause les mécanismes décisionnels au plus haut de l'État, qui devront être capables de définir des objectifs clairs assortis d'indicateurs de résultats qui se déclineront tout au long de la chaîne de valeur administrative qui permet leur concrétisation.

Le syndrome de l'article zéro

Si le coût de la comptabilité est, pour l'État, sept fois supérieur à celui d'une PME – sans avoir pour autant une comptabilité à partie double et une valorisation des actifs patrimoniaux –, ce n'est pas seulement en raison du cadre législatif et réglementaire. Quand le concept de réforme de l'État apparut à la fin des années 1980, un ministre remarqua que l'administration se comportait comme si tous les textes législatifs et réglementaires comportaient un article zéro non écrit : « On est prié d'appliquer le texte qui suit de la manière la plus restrictive et la plus inintelligente ». La gestion des remboursements de frais des fonctionnaires est d'un coût exorbitant alors qu'à législation et procédure comptable constante rien n'interdit de donner des cartes de crédit à des fonctionnaires et d'y affecter des enveloppes globalisées de frais de transport, comme cela se fait dans une entreprise. C'est bien sûr une illustration de la loi de Parkinson : les procédures créent

des procédures pour se justifier... ce qui contribue à bloquer le système et à accroître son inefficacité.

Tout cela provient du fait que le système valorise le statique sur le dynamique, le conformisme sur l'innovation, la gestion des moyens détachée des fins : c'est un problème culturel.

Les compétences d'évaluation des parlementaires

Au Congrès des États-Unis, il existe un bureau d'assurance qualité qui évalue les rapports d'activité ministériels avant qu'ils ne soient présentés aux parlementaires. Rien n'est en effet plus facile que de rendre un rapport d'activité illisible en le saturant de chiffres, de tableaux et de graphiques !

En France, les parlementaires disposent aujourd'hui de quelques outils d'évaluation : la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques [57] (OPESCT). Ils participent en outre à de nombreuses commissions spécialisées : conseil de surveillance de la Sécurité sociale, commission nationale d'évaluation sur les choix de stockage des déchets radioactifs... De plus, la LOLF met la Cour des comptes à la disposition des commissions chargées des finances de chaque assemblée.

Mais cela crée-t-il une compétence suffisante pour évaluer une politique publique au-delà de la « simple » mais déjà complexe évaluation de la dépense budgétaire ? Il sera très facile, pour les administrations qui ne voudront pas jouer le jeu, de présenter des rapports d'évaluation purement formels qui donneront l'impression d'évaluer, mais en fait ne satisferont qu'à une obligation procédurière, sans souci de donner à la représentation nationale les éléments pratiques pour décider en conséquence.

Abandon du leadership de la direction du budget

Dans son rapport d'analyse comparative des systèmes de gestion de la performance, Henri Guillaume³⁴ souligne que si l'impulsion initiale est toujours venue, dans les pays étudiés (Danemark, Suède, Finlande, Grande-Bretagne, États-Unis, Pays-Bas, Canada, Italie) de la direction du Budget, il est apparu nécessaire que le pilotage d'une migration vers une gestion par la performance passe aux ministères gestionnaires. Ce sont souvent des agences autonomes qui ont pris le relais du pilotage administratif de la réforme, comme au Danemark et en Suède.

Cette évolution est logique : dans un système de pilotage par la valeur, la direction du Budget devient un *back-office*, une fonction support, l'initiative stratégique étant restituée aux ministères opérationnels.

Il ne peut donc s'agir, pour le déploiement de la LOLF, d'une simple application de procédures : ce sont tous les Processus administratifs qui devront être reconfigurés, donc les métiers et les qualifications, jusqu'au système de gestion des carrières.

En pratique, la LOLF bouleverse toute la hiérarchie de valeurs sur laquelle est bâtie l'administration. À la sortie de l'ENA, traditionnellement, mis à part le Conseil État, les postes les plus prisés sont fonction de leur proximité avec la fonction financière : Inspection des [58] finances, directions du Trésor et du Budget. Le pouvoir appartient à celui qui contrôle les ressources. Le vocabulaire administratif distingue le ministère des Finances, le ministère « noble », des ministères dits « dépensiers », c'est-à-dire les ministères qui mettent en œuvre les politiques publiques. La vie d'un ministère est rythmée par les conflits entre les directions « dépensières » et le contrôleur financier qui n'a qu'un seul mais redoutable pouvoir : bloquer la dépense sur la base de purs critères formalistes qui n'a jamais eu pour objectifs une meilleure gestion des deniers publics et n'y a jamais, dans les faits, contribué.

³⁴ Guillaume Henri, « Mission d'analyse comparative des systèmes de gestion de la performance et de leur articulation avec le budget de l'État », Inspection générale des finances, 2000.

Dans une entreprise du secteur concurrentiel, la direction financière est considérée comme une direction « fonctionnelle » ou « fonction support », c'est-à-dire qu'elle est au service des directions opérationnelles. La carrière de tout cadre, surtout s'il n'est pas originaire d'un métier des directions opérationnelles, est d'y faire ses preuves s'il veut acquérir ses lettres de noblesse, sa légitimité auprès de ses pairs, et accéder à des fonctions supérieures.

Le jour où l'on ne parlera plus de « services dépensiers » mais de « services opérationnels » et où la considération d'une fonction ne dépendra plus du « N*R » (effectifs encadrés*ressources gérées) mais de la légitimité acquise auprès du corps social par les performances réalisées, on pourra dire que la gestion axée sur les résultats est passée dans les faits.

Le professeur Michel Bouvier³⁵ souligne que deux logiques sont en œuvre dans la LOLF, qui peuvent être conflictuelles : d'un côté la volonté du Parlement d'affirmer sa capacité politique dans la définition des politiques publiques, de l'autre une logique de gestion qui privilégie les capacités d'expertise technique des décideurs. Dès lors, « pour les États démocratiques il en résulte un enjeu fondamental qui est de parvenir à concilier ces deux logiques. [...] Il ne s'agit pas en effet d'assimiler trop hâtivement gestion et politique au risque de finir par élever la gestion au rang du politique. Il s'agit de parvenir à intégrer dans une logique économique, prioritairement gestionnaire, un processus de décision budgétaire dont le cadre essentiel jusqu'ici est un droit public financier qui par essence est un droit politique qui relève de la tradition démocratique ».

[59]

En un mot, le succès du déploiement de la LOLF repose sur le développement d'une culture stratégique chez les responsables de politiques publiques. Il ne peut s'agir que d'une perspective à long terme, qui s'étendra bien au-delà de 2006.

[60]

³⁵ Bouvier Michel « La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », dans *L'actualité juridique du droit administratif*, 20 octobre 2001.

[61]

Conduire l'action publique.
Des objectifs aux résultats.

Deuxième partie

DE « BIEN FAIRE LES CHOSES »
À « FAIRE LES BONNES CHOSES »

[Retour au sommaire](#)

[62]

[63]

DEUXIÈME PARTIE.**De « bien faire les choses » à « faire les bonnes choses »****Chapitre 4**

**DE L'ACTIVISME
À L'ACTIVITÉ**[Retour au sommaire](#)

Si l'approche budgétaire a été le facteur déclenchant des réformes de la gestion publique dans les pays de l'OCDE, la politique budgétaire ne peut prétendre à elle seule répondre aux questions posées par la valorisation des politiques publiques. Pour les experts de l'OCDE ³⁶, on ne sait pas aujourd'hui déterminer avec précision le détail des gains et des pertes résultant des réformes budgétaires, mais il existe néanmoins un consensus pour estimer que la qualité de la gestion s'est améliorée.

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Toutefois, la réforme budgétaire porte l'attention des responsables sur les livrables (les biens et services produits) et peu sur leur impact sur la société, qui est ce qui intéresse les parlementaires et la popula-

³⁶ Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2002, vol 1-4.

tion. C'est la différence entre le « bien faire les choses » et « faire les bonnes choses ».

Le lien n'est pas évident à établir entre des livrables et des impacts : on peut produire beaucoup (par exemple des aides à l'emploi) et avoir un impact faible (une baisse effective du chômage), voire négatif (une incitation à l'assistanat).

En outre, les informations en retour de la mesure de la qualité des livrables servent essentiellement à améliorer la qualité de la gestion, mais sans donner d'informations sur l'efficacité globale de la politique et des enseignements pour l'améliorer.

[64]

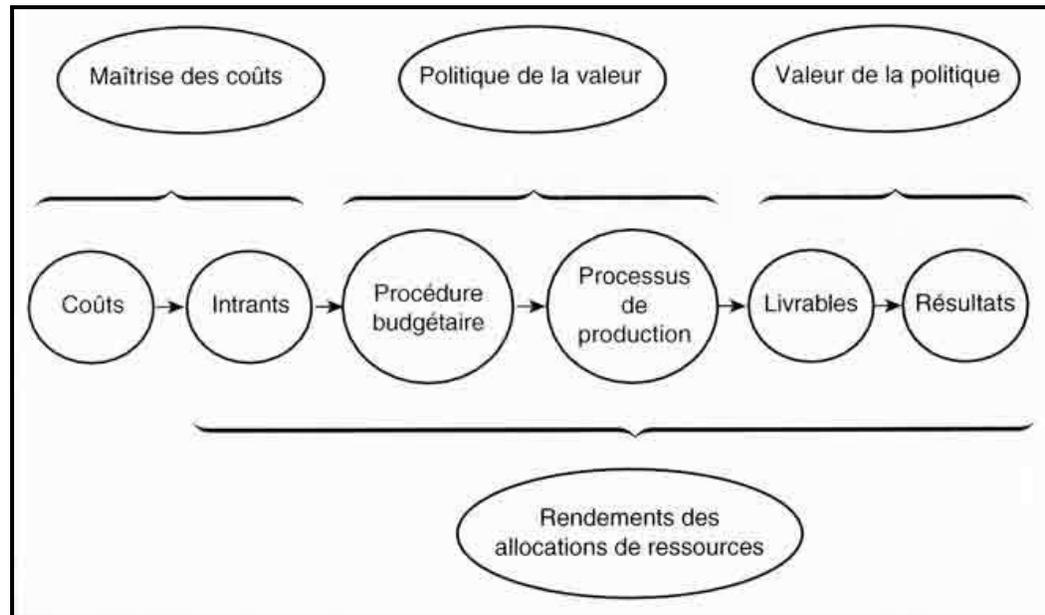


Figure 2.1 : Des ressources aux impacts : les étapes de la création de valeur.

Le développement d'une gestion orientée vers les résultats met en oeuvre plusieurs domaines de nature différente.

La réduction des coûts a surtout été abordée jusqu'ici par la procédure budgétaire. Les tentatives d'amélioration de la gestion par les intrants ont généralement été des échecs, comme la rationalisation des choix budgétaires (RCB) qui reposait sur le présupposé d'une logique

rationnelle, pure et immanente. L'amélioration de la gestion par les intrants ne peut se faire qu'à partir de l'évaluation des extrants, soit les livrables. Mais elle ne pourra servir qu'à améliorer l'efficacité des processus, sans rien dire sur la pertinence de la politique en termes d'impact.

Une autre approche peut être la réingénierie des fonctions, comme, par exemple, l'amélioration de la fonction « achat » : c'est un domaine souvent oublié, où les gisements sont considérables. La logique du « moins disant » appliquée dans les achats publics (jusqu'à la réforme récente) ne garantit nullement l'achat à moindre coût et ignore les coûts induits sur les processus par un achat d'un produit inapproprié.

Les processus de production sont généralement ignorés dans une gestion centrée sur les intrants puisque l'activité du gestionnaire est tout entière orientée vers le respect de procédures, indépendamment de toute appréciation de l'efficacité. Pour entreprendre une réingénierie [65] des processus – une des plus grandes sources de réduction des coûts –, il faut être passé à une gestion par les livrables, dont les critères qualité auront été définis, de manière à définir des critères de qualité des processus. Dès lors, l'application d'une démarche classique d'amélioration de la qualité pourra trouver sa pertinence.

Pour passer à une gestion orientée sur les résultats, il faut que le gouvernement ait défini ce qu'un projet ou une fonction donnés doivent réaliser en faveur de l'intérêt général (progrès économique et social, sécurité...). En pratique, il va falloir naviguer entre les divers niveaux ci-dessus définis. Cela nécessite de mobiliser une masse d'informations relatives aux coûts, intrants, processus, livrables et résultats au service de la budgétisation, mais qui n'est plus dès lors qu'un « moment de vérité » où les orientations politiques se traduisent en décisions effectives et pertinentes d'allocations de ressources.

En Nouvelle-Zélande, pays pionnier lorsqu'il s'est agi d'entreprendre, dès les années 1980, la longue marche vers une gestion orientée vers les résultats, le système d'élaboration du budget et de gestion administrative a été modelé en fonction des livrables plutôt que des résultats. Certes, la loi fait obligation aux ministres de mettre en évidence dans le budget le lien entre les livrables et les résultats, mais cette obligation est généralement remplie de façon purement déclarative, sans qu'aucune traçabilité ni causalité puissent être établies. Il en ressort

une inefficacité des politiques publiques qui a surtout été pointée en ce qui concerne les politiques sociales. La gestion centrée sur les produits a permis de mettre en place un système généreux d'indemnisation du chômage, mais qui profite surtout aux couples chômeurs de longue durée. En termes de résultats, le système n'est pas incitatif pour le retour au travail. Des programmes, *Active Labour Market Policies (ALMP)*, ont donc été mis en place dans ce sens, qui reposent sur cinq orientations : le conseil personnalisé et les primes de retour à l'emploi ; la formation ciblée sur les besoins spécifiques du demandeur d'emploi ; l'intervention précoce au niveau de l'échec scolaire ; la diversification des indemnisations du chômage de manière à maintenir un lien avec le marché du travail ; enfin le soutien aux entreprises d'insertion. Le gouvernement, pour piloter cette nouvelle politique, a développé la gestion par les résultats de préférence à la gestion par les livrables, ce qui nécessite la mise en place d'une [66] évaluation sophistiquée – nous en verrons le détail dans la quatrième partie. Le développement de l'évaluation est la condition *sine qua non* d'un passage à une gestion orientée vers les résultats, sous peine de sombrer dans le catalogue de mesures non reliées par une vision et une compréhension d'ensemble.

La Nouvelle-Zélande entreprend actuellement dans bien d'autres domaines ce passage d'une gestion orientée sur les livrables à une gestion orientée sur les résultats ³⁷, notamment en matière de système de santé et d'éducation.

Fin observateur de la réforme néo-zélandaise, Allen Schick se montre critique en soulignant que les principes opérationnels du système demandent aux départements ministériels de se comporter en prestataires de services alors que leur rôle est de changer la société ³⁸. Pratiquement, cela veut dire que la Nouvelle-Zélande en était venue à bien gérer une politique inefficace : notre propos va être de voir comment combiner les deux : *bien gérer une bonne politique*.

³⁷ Rae David, « Next steps for public spending in New Zealand : The pursuit of effectiveness », OCDE, 2002.

³⁸ Schick Allen, « Reflections on the New Zealand Model », lecture au New Zealand Treasury, août 2001.

Une administration peut se trouver dans différentes situations possibles :

Mal faire une mauvaise politique : il se peut que de bons résultats en découlent.

Bien faire une mauvaise politique : deux issues sont possibles. Soit le repli bureaucratique sur les procédures, soit, au contraire, une bonne gestion fait ressortir des éléments d'informations qui permettent de revoir la politique.

Mal faire une bonne politique : s'il s'agit d'un mauvais vouloir de l'administration, il appartient au pouvoir politique d'y mettre bon ordre. S'il s'agit d'une mauvaise gestion, il est peu probable que la « politique » reste « bonne », car elle ne bénéficiera pas du pilotage approprié, des indicateurs, des systèmes d'information et décisionnels lui permettant d'atteindre son but.

Un autre facteur très fréquent est *la mauvaise qualité de la réglementation qui met la politique en oeuvre*. Leur inflation dévalorise la portée des textes réglementaires. Ainsi, en matière pénale, seuls 10 % des infractions prévues sont effectivement poursuivies par les tribunaux qui ne peuvent faire face à la pénalisation croissante de la vie sociale.

[67]

L'inflation de textes a un impact très négatif : il faut apprendre à légiférer moins mais mieux en se posant les questions « faut-il un texte ? » et « quel est son impact ? ». Les chaînes de procédures ralentissent considérablement l'action publique. Il faut aujourd'hui sept ans pour construire une station d'épuration ! Un écart trop grand entre la décision et la réalisation ne permet pas le pilotage par la rétroaction de l'effet sur la cause.

Elle peut aussi bien faire une bonne politique : c'est la situation cible, mais elle suppose de marier deux disciplines qui ne sont pas de même nature, la gestion et la stratégie. La vogue de la « bonne gouvernance », la confusion entre « réforme de l'État » et « modernisation de l'administration » font planer l'illusion que la bonne gestion pourrait remplacer la stratégie. Or, la décision stratégique procède d'une vision de l'avenir, d'une ambition politique et d'une prise de risque

dans l'incertitude qui n'ont rien à voir avec la gestion : un budget ne fait pas rêver, une vision politique, si.

L'introduction de la gestion centrée sur les résultats ne sonne pas le glas de la politique. Bien au contraire, elle la rend possible en la rendant effective, puisqu'elle bâtit un lien opérationnel entre la décision et l'action. La condition première du pilotage stratégique est de rendre les objectifs des politiques explicites afin de pouvoir les décliner dans toute l'administration, mais aucune méthode, aucune formule magique de pourra dire ce qu'est une « bonne politique », car « l'art de la politique n'est pas de gérer ».

DE L'ACTIVISME À L'ACTIVITÉ

[Retour au sommaire](#)

Une administration inefficace n'est pas forcément, et même rarement, une administration où l'on ne travaille pas. Au contraire, la charge de travail dans les services administratifs est souvent très élevée, sans être corrélée avec une plus grande efficacité opérationnelle.

La gestion axée sur les moyens est liée à une organisation verticale de l'activité qui ne se prête pas à une organisation par projet, souvent nécessaire. Pour mettre en œuvre une politique publique il faut faire travailler plusieurs services ensemble, émarger sur plusieurs budgets, [68] et ce tant au niveau des administrations centrales que de L'État déconcentré sous la direction du Préfet.

Ainsi, la politique de sécurité sanitaire est mise en œuvre par trois ministères – l'Agriculture, les Finances et la Santé – qui ont chacun leur service déconcentré sur le terrain : les directions départementales de l'agriculture, les directions de la concurrence et de la répression des fraudes et les directions départementales des affaires sanitaires et sociales. Pour externaliser l'expertise afin de lui garantir son indépendance, la loi de 1998 a créé l'Agence française de sécurité sanitaire et des aliments. Le préfet doit donc coordonner ces services qui ont chacun un champ d'expertise et des enjeux spécifiques. À terme, le développement des laboratoires de référence de l'Afssa ³⁹ permettra de dé-

³⁹ Consulter le site de l'Agence : <http://www.afssa.fr>

finir une expertise unique permettant de fonder ses décisions. En zone maritime, il faut ajouter le directeur des affaires maritimes et les services déconcentrés de l'Ifremer⁴⁰. Le Préfet se trouve donc face à un processus de décision complexe qui fonctionnera bien s'il a pris l'habitude faire travailler ses services ensemble, notamment en faisant avec eux des exercices de scénarisation stratégique, indépendamment de la survenance des crises. S'il attend la crise pour les coordonner et bâtir sa politique de communication vers l'opinion, il aura les plus grandes difficultés.

TROP OÙ C'EST INUTILE, PAS ASSEZ LA OÙ CE SERAIT UTILE !

L'administration rajoute aux structures existantes des couches de coordination (projets dans les administrations centrales, plans territoriaux dans les départements) auxquelles s'ajoutent les divers contrats de plan avec les collectivités locales et des personnes privées, de sorte que se crée un « mille-feuille administratif » où de nouvelles instances de coordination doivent coordonner les instances de coordination. L'administration en vient à dépenser un temps considérable à se coordonner elle-même. Ce n'est que l'application du principe d'entropie aux organisations : quand un système perd sa finalité, il tend à trouver son équilibre dans un état de désordre maximal proche de la létalité. L'entropie organisationnelle est inhérente à la gestion [69] par les moyens, et plus on ajoute de moyens, plus l'entropie augmente.

Comme toute organisation, l'administration obéit à la loi de Parkinson qui veut que plus une organisation est inutile plus elle s'invente des raisons pour justifier sa pérennité. L'exemple classique est celui de la Marine britannique qui n'a jamais eu autant de navires que le jour où la Grande-Bretagne a perdu sa dernière colonie. La loi de Parkinson établit qu'une organisation s'étend et grossit au point d'arriver à occuper le temps et les ressources à sa disposition. Le travail tend à occuper tout l'espace disponible, ou encore l'augmentation des ressources tend à augmenter les coûts des services publics. La multiplication des échelons hiérarchiques, des corps de fonctionnaires et grades

⁴⁰ Consulter le site de l'Institut : <http://www.ifremer.fr>

divers accroissent l'effet de la loi de Parkinson, chacun de ces dispositifs étant obligé à son tour d'ajouter des procédures pour justifier son existence.

L'effet combiné de ces deux lois – entreprise et Parkinson – fait qu'il y a une corrélation négative entre augmentation des moyens et efficacité et que l'on se retrouve globalement dans une situation où il y a trop de ressources là où c'est inutile (bureaux des administrations centrales, fonctions de *back-office*) et pas assez là où il en faudrait plus : enseignement, police, infirmières, anesthésistes... Plus encore la multiplication des procédures, formulaires, autorisations, demande de rapports, inflation réglementaire, circulaires d'explication paralyse l'administration opérationnelle.

Cette situation est la conséquence des valeurs qui sont promues par une gestion axée sur les moyens. Les valeurs nobles y sont la gestion des procédures, les quantités plutôt que la qualité. L'importance d'un poste de directeur d'administration centrale s'apprécie aux quantités qu'il gère et non à l'impact stratégique de ses activités.

Il devient donc important d'avoir des activités, de laisser sa lumière allumée tard le soir, d'être débordé : l'activité s'autojustifie, c'est l'activisme.

Le symptôme d'un organisme qui est atteint d'activisme peut se lire dans son « rapport d'activité ». Le but d'un rapport d'activité est de faire état des moyens mis en œuvre au regard d'un objectif et d'évaluer l'écart entre l'objectif réellement atteint et l'objectif initialement

[70]

***CLÉMENCEAU EN GUERRE
CONTRE LA LOI DE PARKINSON***

Paris le 13 décembre 1917

CIRCULAIRE

Les services du département de la Guerre ne sont pas tous suffisamment dégagés de certaines méthodes de travail dont la lenteur ne correspond pas aux nécessités de l'heure présente. Les errements du temps de paix continuent.

Il est urgent qu'une chasse obstinée soit faite à tous les temps morts qui ralentissent encore la machine administrative : l'intérêt du pays l'exige.

Il faut traiter les affaires en homme d'affaires : donc aller vite. On ne doit plus voir un chef de service demander sur des questions insignifiantes des rapports écrits à des subordonnés immédiats qu'il a loisir d'interroger à tout instant.

On ne doit pas tolérer qu'un dossier soit transmis de porte-à-porte « pour attribution » grossi à chaque station nouvelle de bordereaux d'envoi dûment enregistrés alors qu'une entente téléphonique lui eût assuré d'emblée sa légitime destination.

Des officiers ou fonctionnaires qui traitent journellement d'affaires connexes n'ont pas le droit de s'ignorer l'un l'autre. Il est inadmissible, enfin, de voir deux bureaux entreprendre un long échange de correspondance pour un renseignement qu'aurait fourni une conversation de deux minutes.

Les décisions doivent toujours être préparées, souvent prises et parfois exécutées avant l'échange de toutes pièces. C'est affaire aux deux interlocuteurs de prendre leurs responsabilités et aussi leurs sûretés : il suffira de se faire connaître et de se mettre d'accord en

fin de conversation, le crayon à la main sur les pièces écrites qui sont souvent nécessaires parce qu'elles portent une signature et qu'elles restent, mais il n'y faut recourir qu'au moment voulu, c'est-à-dire lorsque l'affaire est déjà décidée et tout au moins dégrossie par la conversation.

[71]

Ces attitudes prises, on constatera que les cas exigeant une longue étude sont l'exception. J'estime que 80 % des affaires peuvent être étudiées et résolues très rapidement.

Je prescris, en conséquence, qu'à l'avenir toutes les affaires seront traitées en 3 jours, délai de transmission compris.

L'exécution de ces prescriptions sera contrôlée par des inspections inopinées ; toute infraction donnera lieu à une sanction des plus sévères.

Le ministre de la Guerre,
Georges CLEMENCEAU.

visé. Dans une administration atteinte d'activisme parce que pilotée par les moyens, les rapports d'activité se résument bien souvent à un empilement de tableaux et de graphiques réalisés sous Excel dont le message est : « Nous avons fait des choses, donc nous avons justifié notre existence. »

Pour passer de l'activisme à l'activité, il faut reprendre le processus à l'envers : partir de la finalité pour remonter vers les allocations de ressources et leur utilisation au regard d'une fin.

[72]

[73]

DEUXIÈME PARTIE.

De « bien faire les choses » à « faire les bonnes choses »

Chapitre 5

CE QUE PILOTER VEUT DIRE

[Retour au sommaire](#)

Piloter n'est pas gérer. C'est, dès l'amont de la gestion elle-même, animer un processus en quatre temps.

Piloter, c'est anticiper. Les choix de la politique sont fondés sur des scénarios et des hypothèses. Piloter, c'est clarifier et exprimer ces choix et leurs hypothèses sous-jacentes (de manière à les réviser si les hypothèses changent) et les indicateurs d'impact permettant de mesurer leur réalisation.

Piloter, c'est allouer les ressources pertinentes. C'est définir les allocations de ressources nécessaires aux activités critiques des processus, les compétences clés et les moyens financiers et humains. C'est à ce stade que se réconcilient « les moyens de la politique » et « la politique des moyens ».

Piloter, c'est mesurer : « Ce qui est mesurable peut être fait, ce qui peut être fait est mesurable. » Cette phase est la plus délicate à mettre en oeuvre puisqu'il faut parvenir à une synthèse entre indicateurs d'activité (les bons moyens sont-ils bien mis en place ?), indicateurs de résultats (la politique produit-elle bien les prestations attendues auprès du public cible ?) et indicateurs d'impact (la politique atteint-elle ses objectifs ?).

Piloter, c'est corriger. Une politique ne se met en oeuvre qu'au travers d'aléas et de circonstances et repose sur des hypothèses quant à l'état futur d'un environnement à partir des circonstances actuelles. Il y a donc toujours un écart entre l'objectif visé et l'objectif atteint.

[74]

Il faut réviser les variables *exogènes* sur lesquelles était basée la politique pour, en en gardant l'essentiel, redéfinir les hypothèses sous-jacentes, les stratégies, la pondération des priorités et les moyens.

Il faut également réajuster en permanence le cap en fonction des variations *endogènes* de la politique.

COMMENT PROCÉDER ?

[Retour au sommaire](#)

Le développement du pilotage stratégique va largement reposer sur un processus d'apprentissage collectif par essais et erreurs. Il faut, pour commencer, regarder l'état de l'art issu des expériences déjà réalisées en France et à l'étranger et de la recherche en management des organisations.

Un grand nombre de pays développés sont aujourd'hui engagés, comme la France l'est maintenant, dans une démarche de pilotage par la performance des politiques publiques. Certains, comme l'Allemagne, en sont encore aux prémises. D'autres, notamment les pays scandinaves et les pays anglo-saxons (Royaume-Uni, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, États-Unis), s'y sont lancés depuis une dizaine d'années ou plus, et abordent aujourd'hui une seconde génération de réformes, qui tiennent compte de l'expérience accumulée au cours de la décennie 1990.

Implicitement ou explicitement, la méthodologie du « tableau de bord prospectif » (*balanced scorecard*), mise au point en 1992 par les professeurs Kaplan et Norton de l'université de Harvard, s'est imposée comme un cadre de référence commun des démarches entreprises. Développée en vue du pilotage stratégique des entreprises, elle a rapidement été transposée à la sphère publique, à laquelle elle s'adapte parfaitement.

L'analyse des réussites et des échecs d'ores et déjà enregistrés débouche sur un ensemble de recommandations pratiques assez largement partagées.

En revanche, on manque encore de références crédibles sur tout un ensemble de sujets, qui tiennent surtout à l'appropriation des outils de pilotage stratégique par les différents acteurs impliqués dans la définition, la conduite et l'évaluation des politiques publiques. C'est [75] sur ces points critiques que les pays les plus avancés concentrent à présent leurs efforts.

On peut donc établir un état de l'art sur trois points :

La logique, le processus et les outils de la démarche de tableau de bord prospectif, qui sont aujourd'hui assez bien stabilisés.

Les principales recommandations pratiques touchant à la mise en œuvre de cette démarche.

Les sujets sur lesquels il n'existe pas encore réellement de modèle avéré, simplement des réflexions et des expérimentations qui demanderont à être adaptées à chaque cas d'espèce.

Le tableau de bord prospectif

L'approche développée par les inventeurs du tableau de bord prospectif s'appuie en premier lieu sur un diagnostic des causes d'échec des pratiques de pilotage stratégique couramment employées jusque-là dans la plupart des organismes publics ou privés. Parmi ces causes, deux sont essentielles.

La stratégie s'attache à des objectifs qui, au lieu de préparer l'avenir, témoignent seulement de la performance passée. Ce sont, typiquement, des indicateurs de rentabilité pour les entreprises privées, ou bien des indicateurs de qualité du service rendu pour les organismes publics. De tels objectifs et indicateurs sont certes intéressants, mais ils ne disent rien sur la capacité de l'organisme en question à assumer correctement ses missions sur les années qui suivent. La performance passée ou présente peut très bien avoir été obtenue en optimisant un processus de travail qui arrive en bout de course, sans qu'ait été entre-

pris l'effort nécessaire pour le moderniser, voire le repenser de fond en comble.

La stratégie, aussi brillante et convaincante soit-elle, n'est en réalité pas mise en oeuvre, et ce pour différentes raisons. Mal expliquée aux divers échelons de l'organisation, elle n'a pas été appropriée par les cadres et agents et, par suite, elle ne guide pas leurs actes et décisions. Ou bien encore elle ne parvient pas à fédérer les initiatives prises par les divers responsables fonctionnels de l'organisation (ressources humaines, finances, opérations...), chacun poursuivant des réformes qui, pour utiles qu'elles soient, ne convergent pas vers une « vision [76] commune » des priorités et de l'évolution souhaitable de l'organisation.

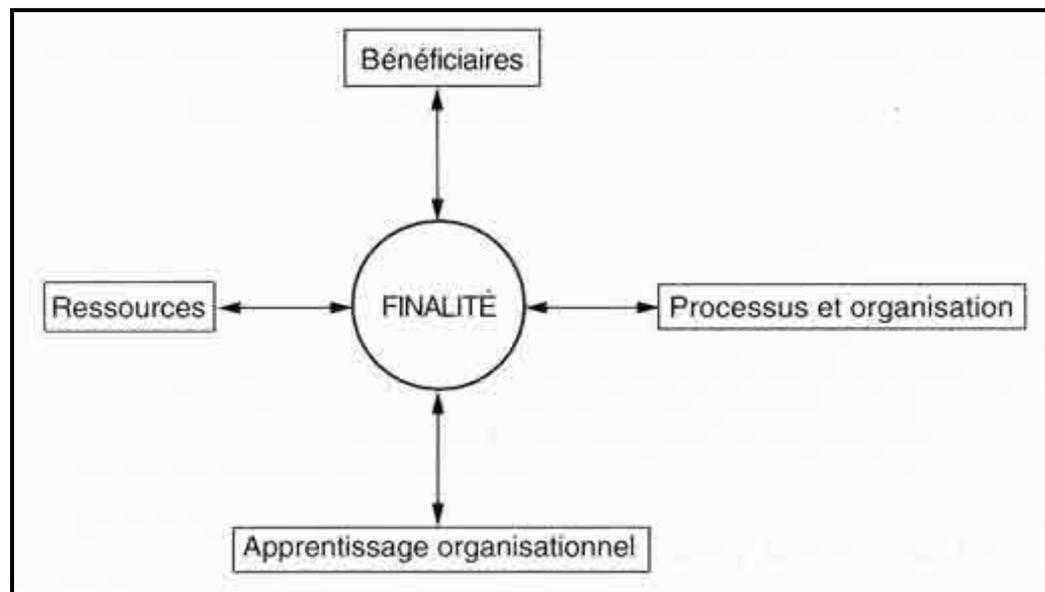


Figure 2.2 : Le tableau de bord prospectif

En réponse à ces deux causes d'échec des démarches de pilotage stratégique, le tableau de bord prospectif se veut :

Tourné vers l'avenir – il s'intéresse avant tout aux « inducteurs de performance », c'est-à-dire aux facteurs dont dépend aujourd'hui la réussite future de l'organisation.

Facteur de cohésion – il intègre les « différentes dimensions » de l'activité de l'organisation, depuis la relation avec les clients ou usagers jusqu'à la gestion des ressources humaines, ce en quoi il est « équilibré » (*balanced*).

Outil de mobilisation interne – il se décline à « tous les niveaux » de responsabilité d'une organisation, depuis la formulation des objectifs de direction générale jusqu'aux objectifs opérationnels des équipes de travail, voire de chaque individu.

Ainsi, contrairement à ce que la traduction française communément admise « tableau de bord prospectif » laisse supposer, la notion de *balanced scorecard* ne se limite pas à un « tableau de bord », au sens traditionnel du terme, c'est-à-dire un outil de suivi et de contrôle orienté vers l'avenir ; c'est un cadre de référence pour une démarche de pilotage qui va de la formulation d'une vision stratégique [77] jusqu'à l'évaluation des résultats obtenus en passant par la détermination des facteurs clefs de succès et des actions prioritaires.

Un cadre de référence pour formuler une vision stratégique

La construction d'un tableau de bord prospectif commence toujours par une étape préalable, qui consiste à élaborer une « carte stratégique ».

On désigne sous ce nom une analyse logique, menée en général selon quatre perspectives équilibrées (d'où le nom de *balanced scorecard*, littéralement « carnet de bord équilibré »), des objectifs que l'organisme doit poursuivre pour accomplir sa finalité.

Il s'agit d'une analyse logique, car elle s'efforce de mettre en évidence les « liens de cause à effet » entre action et impact. En réalité, s'agissant de politiques publiques, et spécialement lorsqu'elles sont en phase de lancement, ces liens sont souvent des hypothèses, non des constats empiriquement vérifiés. Ainsi, par exemple, l'hypothèse selon laquelle, en augmentant le ticket modérateur, on réduira la consommation de médicaments ; ou encore l'hypothèse selon laquelle, en dimi-

nuant le nombre d'élèves par classe, on améliorera le taux de réussite des élèves.

L'analyse est menée selon quatre perspectives équilibrées. Initialement, lorsque le tableau de bord prospectif a été conçu pour les entreprises commerciales, les quatre dimensions de base étaient : les finances, les clients, les processus et l'apprentissage organisationnel. Autrement dit, en suivant une logique inductive (qui remonte de l'effet à la cause), la méthode invite à se poser les questions suivantes :

- * Quel objectif de performance financière l'entreprise vise-t-elle ?
- * Quel positionnement marketing ou commercial lui permettra d'atteindre ces performances financières ?
- * De quelle manière doit-elle, le cas échéant, repenser ses processus internes pour mettre en place le positionnement marketing ou commercial visé ?
- * Que doit-elle changer dans son organisation ou ses compétences pour pouvoir mettre en œuvre ces nouveaux processus ?

[78]

Lorsque, dans un deuxième temps, le tableau de bord prospectif a été transposé à des organisations publiques qui, n'ayant pas de but lucratif, ne placent pas la performance financière au sommet de leurs objectifs, ce cadre initial a été revu de deux manières.

Premièrement, le principe des dimensions équilibrées a été considérablement assoupli. Les quatre dimensions de base ont été reformulées de manière plus large, à charge pour chaque organisme appliquant la méthode de leur restituer un angle d'attaque affûté en fonction de ses enjeux propres. On retient simplement l'idée que la finalité poursuivie doit être déclinée en « facteurs clés de succès et actions stratégiques » à entreprendre dans le champ : a) du service à l'utilisateur ; b) de l'équilibre financier ; c) des processus et modes de travail ; d) de la gestion des ressources humaines. Au demeurant, une cinquième dimension est parfois ajoutée : celle des *stakeholders*, ou parties prenantes, qui par rapport à l'organisme n'agissent ni en tant qu'utilisateurs,

ni en tant que contribuables, ni en tant que membres du personnel, mais simplement en tant que citoyens concernés.

Deuxièmement, la séquence logique entre les quatre (ou cinq) dimensions n'est plus nécessairement dominée par l'objectif financier. En réalité, pour les organisations publiques, c'est généralement l'objectif de service à l'utilisateur qui prédomine.

L'analyse établit une séquence d'objectifs subordonnés, déclinés en cascade depuis la finalité ultime de l'organisme jusqu'aux composantes les plus élémentaires des actions à entreprendre.

La mécanique de progression dans la carte stratégique est toujours la suivante : pour atteindre telle finalité sur la dimension n , quel objectif opérationnel dois-je satisfaire sur la dimension $n-1$? Puis, considérant à présent cet objectif opérationnel comme une finalité, reposer la question de l'objectif opérationnel subordonné qui permettrait de réussir.

À la fin de l'exercice, on obtient une arborescence maillée qui décline la finalité de l'organisme en une myriade d'objectifs opérationnels subordonnés. Si l'on veut la pousser à son terme, la cascade logique descend jusqu'au niveau des actions que doit accomplir chaque agent de l'organisme. Ces actions se trouvent ainsi replacées dans leur articulation avec, d'une part les grandes finalités de politique [79] publique poursuivies par l'organisme, d'autre part les actions parallèlement prises en charge par l'ensemble des collègues au sein de l'organisme. On parvient ainsi à décrire les enchaînements entre les processus et les objectifs.

Un cadre de référence pour identifier les relations de causes à effets

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, la « carte stratégique », d'abord établie selon une logique inductive en remontant des effets visés aux causes nécessaires, peut être reconstituée en sens inverse, sous forme de plan d'action, selon une logique déductive : en listant les actions à entreprendre, les résultats qu'elles sont censées produire et leur enchaînement vers l'objectif final. On décrit ainsi « les enchaî-

nements causes/effets qui lient les allocations de ressources, les processus, les livrables et les impacts ».

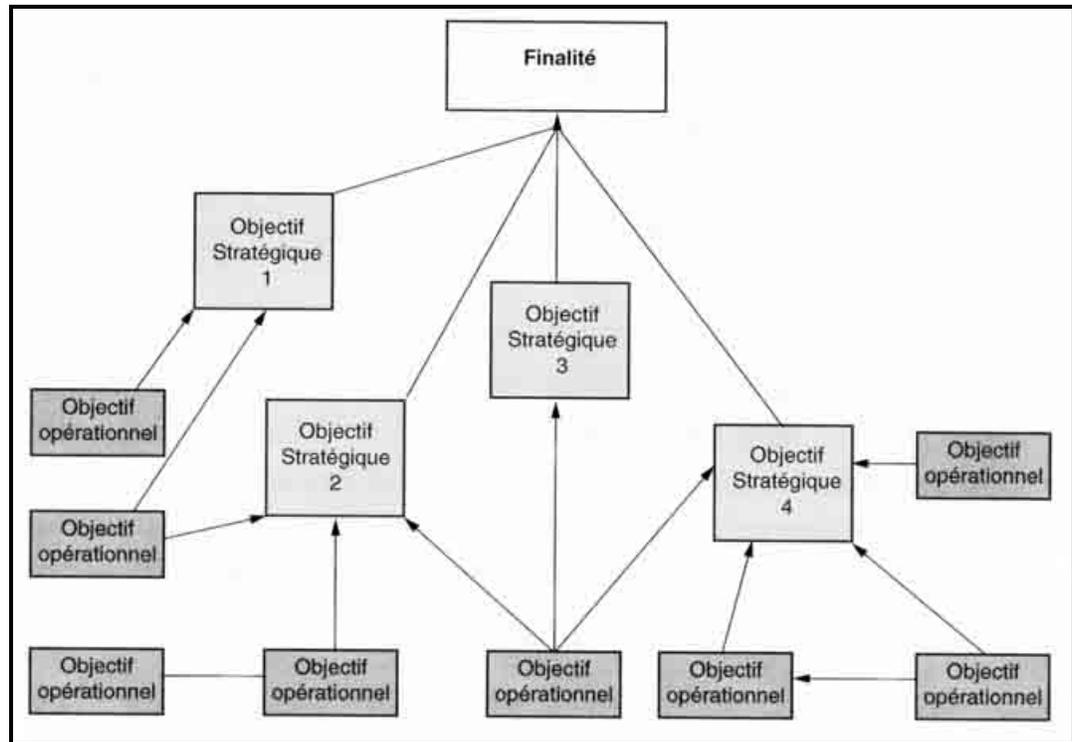


Figure 2.3 : Objectifs opérationnels

C'est à ce point que l'on bascule d'un concept de « carte stratégique » à un concept de tableau de bord, qui sert de support au pilotage d'un programme d'action.

[80]

La carte stratégique, reconstituée « à l'envers » sous forme de programme d'action, peut être traduite en un tableau de bord associant à chaque action ou projet identifié un responsable, un échéancier et un objectif de performance.

Dans chaque domaine du TBP (Tableau de Bord Prospectif), on précise :

- * Des objectifs qui définissent les progrès à réaliser pour que le domaine contribue à la finalité. Ainsi, dans le domaine « clients

usagers », on définira les livrables (*outputs*) à produire. Ce sera l'occasion de tester la relation cause/effet entre les livrables et les impacts (*outcomes*). Pour le domaine « processus », on définira les objectifs de progrès pour améliorer la performance des processus.

- * Des cibles, qui définissent le résultat à atteindre.
- * Des indicateurs, qui définissent une métrique et le niveau souhaitable à atteindre dans la cible.
- * Des projets, qui sont des actions pour combler l'écart entre l'état actuel du domaine et l'état visé pour améliorer sa performance.

Un cadre de référence pour évaluer les résultats

L'ensemble carte stratégique + tableau de bord sert enfin de support à une double évaluation des performances de l'organisme.

Une évaluation de premier niveau, qui mesure les livrables (*outputs*) et les compare aux objectifs visés. Le suivi régulier des indicateurs rassemblés dans le tableau de bord, associés aux divers projets, y pourvoit.

Une évaluation de second niveau, qui mesure non les résultats directs de l'activité (*outputs*) mais les impacts finalement produits (*outcomes*) et les compare aux finalités de l'organisme. Si les résultats directs (*outputs*) sont conformes aux objectifs opérationnels mais que les impacts finaux (*outcomes*) ne correspondent pas aux finalités poursuivies, c'est que les hypothèses de causalité de la carte stratégique sont erronées : l'organisme a bien fait ce qu'il se proposait de faire, mais son action n'a pas eu l'effet escompté. En clair, il a bien fait une mauvaise politique. L'évaluation de second niveau, plus fouillée que le simple suivi des indicateurs, permet (si nécessaire) d'identifier [81] les « hypothèses stratégiques invalides », de les corriger et de revoir en conséquence la stratégie de l'organisme.

ÉTUDE DE CAS : PILOTER LA PERFORMANCE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

[Retour au sommaire](#)

Depuis 1995, face à la montée considérable de l'insécurité, la sécurité intérieure a fait l'objet de plusieurs lois destinées à organiser les moyens afin d'améliorer l'impact des politiques.

La première étape est de comprendre la chaîne de valeur qui contribue à la production de sécurité. La sécurité intérieure provient essentiellement de comportements de prévention, qui vont du civisme à la protection organisée face aux agressions possibles envers la sûreté des personnes et des biens. Nous limiterons notre exemple au traitement du « sentiment d'insécurité », qui est la perception subjective de l'insécurité, consécutive à des actes de délinquance.

La chaîne de valeur de la sécurité intérieure

Un fait générateur se trouve à la base de toute insécurité perçue. C'est le traitement de ce fait par une chaîne d'actions et d'acteurs qui va permettre à la perception de l'insécurité de diminuer ou d'augmenter.

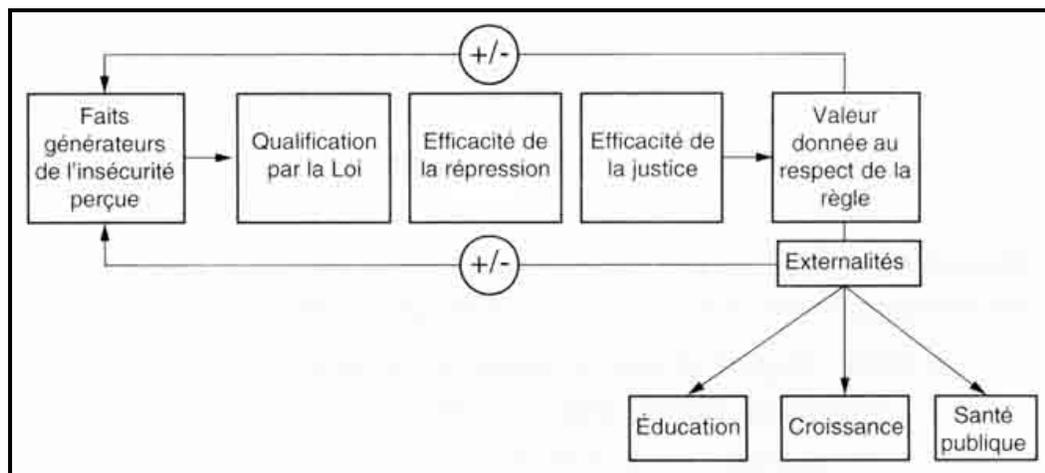


Figure 2.4 : La chaîne de valeur de la sécurité intérieure

La mesure en elle-même de ce « sentiment » est très difficile. Le sentiment d'insécurité part de faits objectifs, mais qui passent au travers [82] du filtre des perceptions (on ressent plus un fait qui touche des proches ou qui nous touche personnellement) et des jugements portés à partir des conceptions morales (sentiment de justice ou d'injustice). L'écart existant entre l'échelle du sentiment et l'échelle pénale est en soi un facteur d'accroissement du sentiment d'insécurité. Le discours qui a tendu à transformer en simples incivilités (qui sont des infractions aux règles de civilité et non aux règles pénales) des infractions pénales – par exemple le tapage nocturne répété ou les infractions dans les transports urbains –, loin de rassurer, a pu générer le sentiment de l'impuissance de la justice, donc accroître la perception de l'insécurité et la réprobation morale de tels comportements.

Toujours est-il que le sentiment d'insécurité a pour origine des « faits », que l'on ne peut fonder une politique uniquement sur des faits et que ceux-ci ont augmenté de manière considérable. La délinquance des mineurs a doublé depuis 1977, quintuplé pour les coups et blessures volontaires ⁴¹. Ces chiffres ne sont toutefois pas fiables si l'on s'en tient aux statistiques de dépôt de plaintes qui dépendent de la déclaration effective des délits. Ainsi, si les victimes considèrent que porter plainte ne sert plus à rien, on peut avoir une diminution du nombre de plaintes et une augmentation du sentiment d'insécurité. L'inverse est, on le verra, également vrai. Les enquêtes de victimisation effectuées depuis 1995 montrent que la criminalité réelle est en gros de 2,5 fois supérieure à la criminalité déclarée.

⁴¹ Ces chiffres sont à manier avec précaution car ils ne peuvent être considérés comme vrais. Ainsi, pour connaître de manière précise l'évolution de la délinquance des mineurs, il faudrait rapporter les délits commis par les mineurs à leur part dans la population totale. Celle-ci ayant baissé en trente ans, l'augmentation de la délinquance des mineurs est sans doute beaucoup plus forte. Sur ces questions de mesure de l'insécurité, il faut se référer aux travaux de chercheurs comme Sébastien Roché ou Philippe Robert, qui ont développé la discipline.

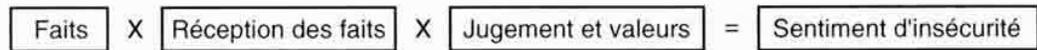


Figure 2.5 : La chaîne de production du sentiment d'insécurité

Donc, pour attaquer l'insécurité à la racine, il va falloir améliorer la relation entre le fait générateur et sa répression effective.

Pour mesurer l'impact d'une politique de sécurité, on peut prendre comme indicateur d'efficacité le bilan coût/avantage qu'un délinquant peut faire au moment de commettre un acte délictueux. Ce bilan va nous renseigner sur la valeur à donner au respect de la règle.

Limitons notre champ à celui des délits : le nombre de crimes sur longue période est, en France, stable ou en diminution et leur taux [83] d'élucidation est beaucoup plus élevé que pour les délits. Si les crimes sont spectaculaires, ils ne sont pas, sauf situations pathologiques, générateurs d'un sentiment d'insécurité au quotidien, ce que sont les multiples délits, beaucoup plus difficiles à réprimer.

À ce jour (2002), pour 100 délits faisant l'objet d'un procès-verbal de police ou de gendarmerie, seuls 20 % sont élucidés ⁴². Le premier indicateur qui concerne l'efficacité de l'activité de la police et de la gendarmerie est donc le « taux d'élucidation ». Vient ensuite l'efficacité de l'appareil judiciaire : 50 % des affaires sont classées sans suite et 40 % font l'objet d'un rappel à la loi (« ce n'est pas bien, il ne faut pas recommencer »). *In fine*, 3 % des délits feront l'objet d'un jugement mais, compte tenu de l'efficacité de l'administration judiciaire et pénitentiaire, seuls 2 % des délits font l'objet d'une condamnation exécutée. Donc, dans 98 % des délits déclarés, le délinquant n'a encouru aucun risque.

En termes d'impact, cela veut dire qu'il est beaucoup plus avantageux d'enfreindre la règle que de la respecter.

Le but d'une politique de sécurité est que la rétroaction entre la répression de la transgression de la règle et sa transgression soit négative, donc de pratiquer une répression qui diminue l'intérêt pour le dé-

⁴² Bien moins pour les vols sans violence dont le taux d'élucidation ne dépasse pas 10 %.

linquant de commettre un délit. Dans l'état actuel des choses, cette rétroaction est positive : le nombre de délits ne cesse d'augmenter, c'est donc le « sentiment d'impunité » chez les délinquants qu'il faut atteindre pour avoir un effet positif sur le sentiment d'insécurité.

Les enjeux stratégiques

La sécurité est un droit fondamental de l'homme, garanti par l'article 2 de la Déclaration de droits de l'homme et du citoyen de 1789 : *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.*

Tout gouvernement qui abandonnerait, pour quelque raison que ce soit, son devoir de sécurité envers le corps social deviendrait donc illégitime.

À cet enjeu politique s'ajoutent des enjeux économiques : il ne peut y avoir de croissance que s'il existe dans la société une sécurité [84] minimale, qui commence par la valeur donnée au respect de la règle. Si toute règle est considérée, de manière explicite ou tacite, de pure forme, voire injuste, toute passation de contrat devient impossible, qu'il s'agisse du contrat d'affaires ou du contrat de travail. L'insécurité des personnes ne peut être propice à l'innovation et la dégradation du cadre de vie génère le départ des meilleurs. Une société, une ville ou quartier violents et insécures s'enfoncent inexorablement dans une spirale où paupérisation et insécurité se confortent l'une l'autre.

Il y a également des enjeux de santé publique : le stress lié à un climat insécure engendre des maladies somatiques qui, à leur tour, ont des conséquences sur l'économie. Quant à la prostitution et la toxicomanie, leurs dégâts sur la santé publique sont connus.

Enfin l'insécurité, lorsqu'elle les gagne, dégrade dans les établissements scolaires toute possibilité d'étude, détruit définitivement le tissu social : sous-qualification, sous-emploi, violence, maladie constituent un cercle vicieux qui va inexorablement détériorer la situation.

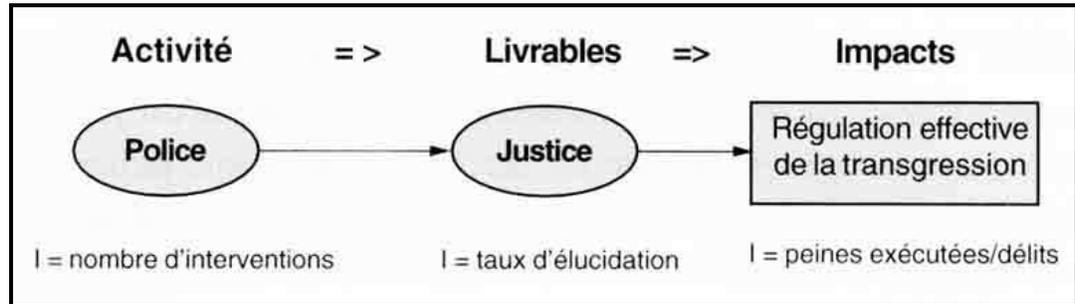


Figure 2.6 : Indicateurs d'efficacité de la sécurité intérieure

La carte stratégique

Fixons-nous pour commencer un objectif élémentaire mais déjà très ambitieux : inverser la corrélation positive qui existe entre faible sanction des délits et incitation à commettre des délits. Nous obtenons la carte stratégique ci-dessous. L'objectif est modeste, car si nous nous donnions comme but de reconstruire le tissu social du quartier, il faudrait y ajouter des objectifs concernant la scolarisation, la formation professionnelle et l'accès à une activité.

Mais rien de tout cela ne peut se faire sans assumer au préalable l'obligation constitutionnelle de sûreté, ce qui est l'objet des lois votées en 2002 sur la programmation de la police et de la justice.

[85]

Si l'on dresse la carte stratégique qui conduit à une réduction effective de l'insécurité perçue, on identifie trois « inducteurs ».

- * La répression effective des actes délictueux, donc la réduction des zones de non-droit et l'amélioration du taux d'élucidation pour les délits les plus manifestes, ceux dont l'impunité contribue à la création du « sentiment d'impunité » pour les délinquants.
- * La condamnation et l'exécution effective des peines, donc l'amélioration de l'efficacité de l'appareil judiciaire.

- * La reconstitution du tissu social après l'éradication des facteurs d'insécurité.

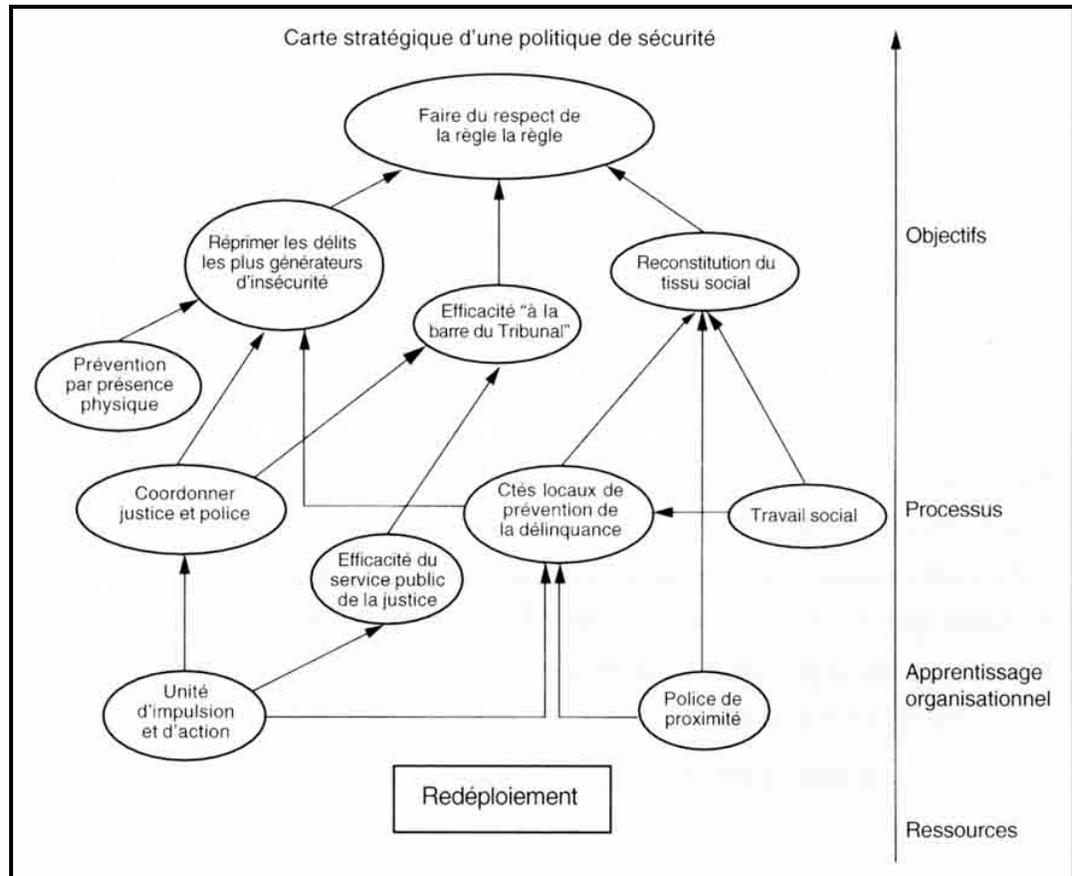


Figure 2.7 : Carte stratégique d'une politique de sécurité

Les stratégies possibles

La première tentation est bien sûr d'agir sur le nombre de délits déclarés en dissuadant les victimes de porter plainte. C'est tout l'enjeu des politiques d'accueil des victimes dans les commissariats et les [86] gendarmeries. On pourra jouer sur le thermomètre et faire baisser le nombre de délits, mais le sentiment d'insécurité ne baissera pas, bien au contraire il s'accroîtra, comme le sentiment d'impuissance des forces de l'ordre généré par une telle pratique.

La seconde possibilité est de déqualifier les délits par la loi, par exemple en les légalisant (consommation des drogues dites « douces ») ou en les requalifiant en contraventions. Cette seconde solution a été adoptée par la ville de New York dans le cadre de la politique de tolérance zéro de son maire, Rudolf Giuliani. Les contraventions non payées y sont automatiquement transformées en délits et punies de prison, donc les contraventions sont intégralement payées.

La déqualification des délits est intervenue dans le champ symbolique puisque, dans le discours, ils sont devenus des « incivilités ». Mais cette politique est très perverse dans la mesure où, en diminuant la nécessité de réprimer, notamment devant le juge, elle accroît le sentiment d'insécurité et renvoie le sentiment de culpabilité vers les victimes. Nous sommes ramenés au premier cas : le nombre de délits déclarés diminuera peut-être, mais pas le sentiment d'insécurité.

En outre, la tendance générale ne va pas dans ce sens : dans tous les pays développés, le consumérisme et l'hédonisme dominants se traduisent par un déclin de la morale sociale, donc de la capacité d'autorégulation de la société. Le recours au juge pénal devient la norme pour régler des conflits qui relevaient autrefois de la sphère privée ou du contrôle social. Le contentieux civil tend à devenir pénal, de sorte que le législateur ne cesse d'accroître la quantité de délits au point que les tribunaux n'appliquent pas plus de 10 % des dispositions pénales en vigueur.

Il ne reste d'autres solutions que d'améliorer l'efficacité de la chaîne de sécurité.

La stratégie adoptée, les GIR

L'exercice va consister à mettre au centre du tableau de bord prospectif la réduction du sentiment d'insécurité.

En termes de processus, les GIR (Groupements d'Intervention Régionaux) ont été mis en place à l'arrivée du nouveau gouvernement en mai/juin 2002. Au nombre de 21, ils sont placés sous l'autorité

conjointe du préfet de région et du procureur de la République. Ils sont chargés de cibler les opérations prioritaires sur un espace géographique donné. Ce n'est pas un service supplémentaire, mais une coordination des services existants.

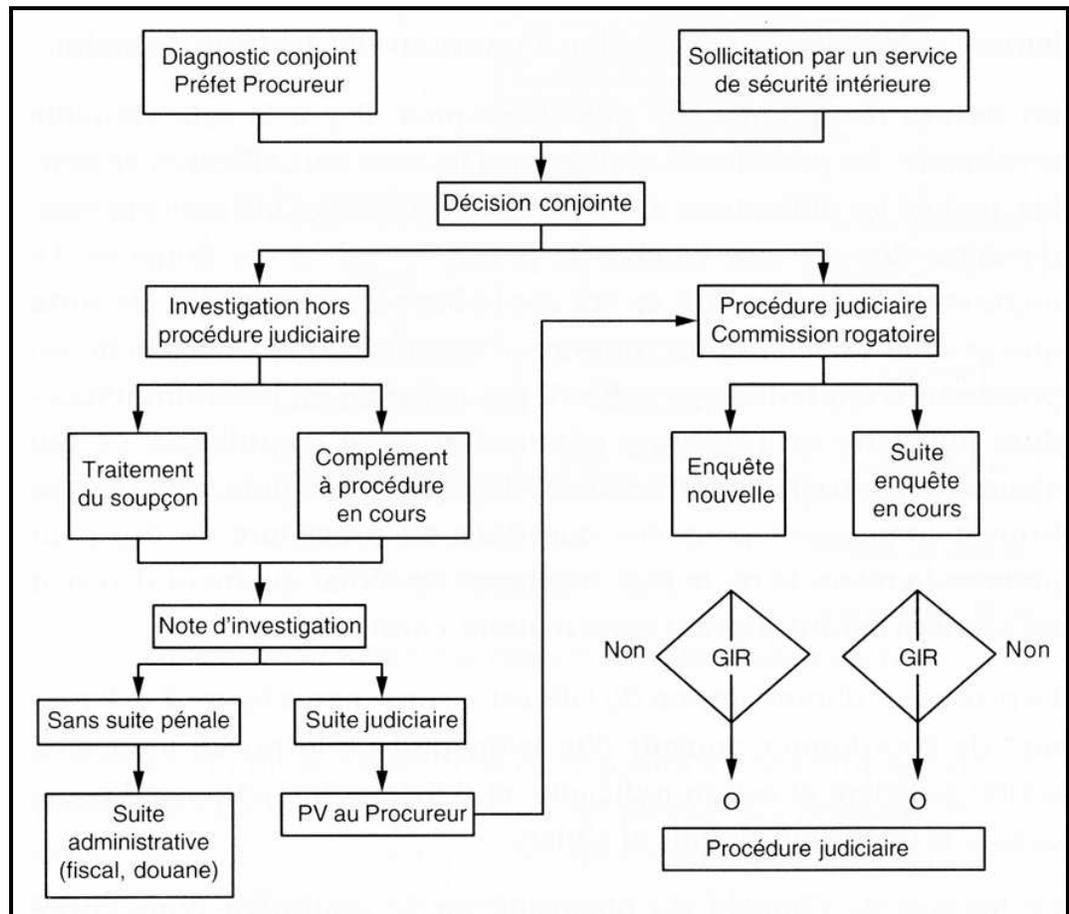


Figure 2.8 : L'efficacité par la coordination focalisée

Actuellement, le principal dysfonctionnement des services est le manque de coordination. Policiers, gendarmes et magistrats se méfient naturellement les uns des autres. Les délinquants arrêtés par la police et remis en liberté par les juges sont au centre des polémiques sur l'insécurité. Au sein des forces de l'ordre, sans aller jusqu'au stade pathologique de la « guerre des polices », tout chef préfère agir seul et conserver pour son service une « belle affaire » qui lui vaudra prestige et notoriété. Le pouvoir politique n'est pas ici à l'abri de la critique :

un ministre valorisera toujours plus le coup spectaculaire que l'action patiente de prévention et de terrain.

[88]

En termes de gestion des ressources, les GIR ne comptent que 270 permanents, mais disposent d'une ressource immédiatement mobilisable de 1700 hommes, et également d'un pouvoir de réquisition administrative sur les autres services territoriaux de L'État : fisc, douanes. Il n'y a donc pas création de ressources nouvelles mais essentiellement redéploiement et création d'une nouvelle doctrine d'emploi.

En termes d'apprentissage organisationnel, il y a là une véritable révolution : les personnels réalisent qu'ils sont plus efficaces ensemble, malgré les différences de cultures considérables qui peuvent exister entre des services comme la police, le fisc et les douanes. Le recrutement dans les GIR se fait sur la base du volontariat, de sorte que se crée une véritable cohésion d'équipe et que s'enclenche un processus d'apprentissage collectif par le travail en commun. Procédure judiciaire et procédure administrative se complètent, ce qui abaisse les barrières entre services : lorsque l'outil judiciaire peut se trouver impuissant pour des questions de procédure, le fisc peut prendre le relais, là où le juge négligeait systématiquement d'avertir les services fiscaux jugeant cette matière « non noble ».

Le processus d'intervention du GIR est résumé par la figure 2.8. Il permet de coordonner pouvoir d'investigation de la police judiciaire, action policière et action judiciaire, et d'insérer les actions en cours dans une opération globale et ciblée.

La mesure de l'impact du dispositif sur le sentiment d'insécurité interroge la qualité du processus décrit à la figure 2.9 : la qualité de la procédure judiciaire apparaît comme le point critique puisque tout vice de procédure entraînera sa nullité. L'impact des GIR sur la légalité des procédures ne peut donc être que positif, contrairement aux craintes exprimées.

L'action des GIR, centrée uniquement sur les grosses affaires (réseaux de trafiquants de stupéfiants et d'être humains, zones de non-droit), ne contribuera pas à embouteiller un peu plus les tribunaux.

L'effet d'apprentissage organisationnel ainsi créé peut se démultiplier en mettant en avant les faiblesses structurelles du système, par exemple l'obsolescence de la carte judiciaire, dont la réforme est sans cesse évoquée mais jamais entreprise.

[89]

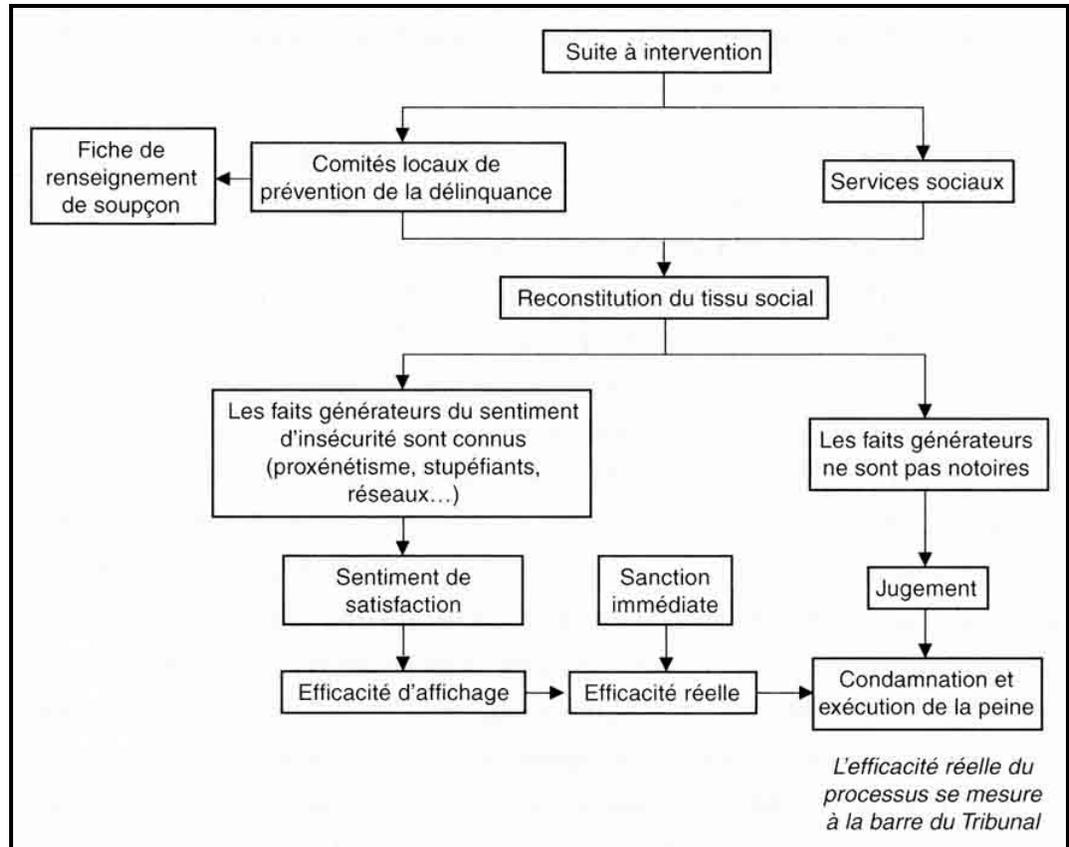


Figure 2.9 : L'impact et la mesure de l'intervention des GIR

Pour mesurer l'impact effectif de ce dispositif sur le sentiment d'insécurité, il faudra le resituer dans la complexité des relations causes/effets. L'impact d'une politique de répression du crime organisé est tributaire de l'efficacité d'autres politiques publiques (école, prévention...) mais aussi d'effets exogènes non maîtrisables, par exemple le terrorisme qui peut créer brutalement un contexte favorable au développement de la délinquance, voire l'inverse, la mise en

place du dispositif « vigie pirate » s'étant à chaque fois traduite par une baisse rapide de la délinquance.

Enfin et surtout, la réduction de la perception du sentiment d'insécurité est fonction de la perception de la politique par le groupe social cible : l'élimination du crime organisé dans une zone sensible sera-t-elle perçue comme une libération ou, au contraire, une présence policière excessive, des maladresses, voire des bavures, inverseront-elles la tendance ? Pratiquer une telle évaluation requiert des études et des monographies de terrain non seulement sur l'état du sentiment [90] d'insécurité mais également sur son mode de perception et son effet sur les comportements.

La mesure de l'insécurité illustre bien le cas où le recours aux statistiques comme indicateurs de performance est totalement trompeur sur courte période : si l'efficacité de la répression augmente et que le sentiment d'insécurité diminue, cela restaure la confiance dans l'action des forces de l'ordre. Donc, le réflexe « ça ne sert à rien » s'atténue, et les gens portent plus facilement plainte, donc les statistiques de la délinquance augmentent, surtout si une politique de sécurité s'accompagne d'une amélioration de la qualité d'accueil dans les commissariats. Sur courte période, l'amélioration de l'indicateur des livrables de forces de police (qualité de l'accueil, réactivité et efficacité) va se traduire par une dégradation des statistiques de la délinquance, qui va apparemment « augmenter », alors que sa répression s'améliore : *la relation entre les livrables et les impacts est inversée !* C'est pourquoi les professionnels considèrent que ces statistiques ne sont valables que sur longue période d'au moins trente ans, nécessaire pour que les tendances lourdes lissent les aléas conjoncturels.

En tout état de cause, la mise en place d'un tel dispositif doit être suivie et évaluée de très près afin d'ajuster en permanence les hypothèses sur les relations causes/effets sur lesquelles il repose.

QUELQUES RECOMMANDATIONS PRATIQUES

[Retour au sommaire](#)

L'introduction d'une démarche de pilotage par la performance dans les organismes publics suppose une véritable révolution culturelle, portant principalement sur l'encadrement, dont on peut résumer les termes ainsi :

Faire évoluer la culture autant que la pratique managériale

Les cadres se concevaient jusqu'à présent comme responsables d'un budget, d'un effectif, d'une procédure ; ils doivent désormais se percevoir comme « responsables d'objectifs de performance ».

[91]

Ils doivent désormais raisonner et décider à l'aune de la valeur du service rendu à leurs bénéficiaires, non plus à l'aune des moyens mis à leur disposition ou des normes administratives devant être appliquées.

Les résultats obtenus par les services étaient jusque-là considérés comme une fonction quasi linéaire des moyens disponibles, la qualité et la quantité du service rendu augmentant proportionnellement aux effectifs et crédits alloués. Désormais, chacun doit être convaincu que les résultats obtenus sont un multiple non seulement des moyens disponibles, mais aussi de la qualité du management : les choix effectués par l'encadrement, sa capacité à mobiliser les agents sont tout aussi critiques que les moyens alloués.

L'amélioration des performances était jusque-là vue comme une responsabilité incombant à la direction de l'organisme, charge à elle de décider d'affecter des moyens, de revoir les procédures ou l'organisation. Désormais, chaque cadre, du haut en bas de la chaîne hiérarchique, doit se sentir concerné par l'amélioration des performances et investi d'un rôle moteur à son niveau.

Déterminer si la valeur vaut le coût

Le management était jusque-là perçu comme une fonction mécanique (relayer des instructions, appliquer des normes), teintée d'hypocrisie lorsqu'elle touche aux relations humaines (cf. les procédures de notation où des scores proches des sommets sont attribués à tous les agents, alors même que leurs prestations sont jugées peu satisfaisantes). Désormais, le management doit être appréhendé comme un exercice d'imagination, de créativité, d'initiative, d'implication partagée.

Il était jusque-là communément admis que les prestations de service public, par nature souvent qualitatives et diffuses, n'étaient pas mesurables, notion illustrée par l'adage « la santé n'a pas de prix ». Désormais, il doit devenir évident que ce que l'on veut améliorer doit être évalué, afin précisément que les progrès soient objectivement appréhendés et les efforts accomplis pilotés au mieux. Ce progrès, s'il n'a pas de prix, a un coût, et c'est l'objet du débat public et de la décision politique de décider si la valeur produite vaut le coût, afin de [92] pouvoir décider de façon pertinente des allocations de ressources dans le débat budgétaire.

Une révolution culturelle de cette ampleur ne s'accomplit pas du jour au lendemain. Elle suppose du temps, de l'exemplarité (chaque échelon hiérarchique ne sera convaincu de modifier son propre comportement que si l'échelon supérieur lui en donne l'exemple) et des savoir-faire.

Organiser un processus d'apprentissage et d'appropriation

Les savoir-faire, justement : une démarche de pilotage par la performance bâtie selon les règles de l'art exige des compétences tout à fait spécifiques, notamment pour analyser la « chaîne de valeur » du service concerné et pour définir des indicateurs pertinents, aptes à incarner les objectifs poursuivis et à en permettre le suivi.

Ce faisant, les organismes qui se lancent dans une démarche de ce genre hésitent entre deux approches.

Le recours à un conseil extérieur qui leur permet de construire, dès le début, un dispositif de pilotage respectant les normes méthodologiques généralement reconnues.

Et la « fabrication maison » d'un dispositif qui, faute d'expérience et d'expertise, ne sera sans doute pas méthodologiquement parfait, mais sera du moins accepté par la structure car émanant d'elle.

En réalité, ces deux options s'avèrent aussi risquées, donc aussi peu recommandables l'une que l'autre.

La première se heurte généralement à un vif rejet des cadres et agents qui voient arriver de l'extérieur un dispositif clés en main, sans aucun ancrage dans leurs pratiques antérieures.

La seconde aboutit souvent à un système qui n'a que l'habillage du pilotage par la performance : des documents stratégiques qui ne sont en réalité que des catalogues de projets et de tâches à accomplir, des indicateurs de performance qui ne sont en réalité que des indicateurs d'activité...

Les solutions les plus porteuses, pour ménager à la fois l'appropriation du dispositif par les cadres et agents et un apprentissage [93] méthodologique débouchant effectivement sur un dispositif conforme aux règles de l'art, résident à mi-chemin entre les deux démarches esquissées ci-dessus : ce sont bien les services eux-mêmes qui sont les maîtres d'ouvrage de leur propre système, mais avec un soutien méthodologique combinant généralement une part de conseil externe pour le soutien en maîtrise d'œuvre (souvent sous forme de formation action) et une part de mutualisation des expériences internes (souvent sous forme de clubs ou réseaux de cadres intéressés à la mise en place du système dans diverses entités de l'organisation).

Une réforme en profondeur de l'administration ne peut se faire que dans un double mouvement où l'initiative vient des services qui entreprennent la réforme mais qui trouvent une assistance à maîtrise d'ouvrage auprès de centres de réingénierie centraux qui capitalisent et mutualisent le savoir acquis. À défaut, les initiatives des services risquent de diverger et de générer des pratiques hétérogènes et approximatives. La capitalisation du savoir ne se fera pas dans l'administra-

tion mais chez les consultants, d'où une capture de la démarche par la maîtrise d'œuvre.

Faire les bonnes choses

Il vaut mieux en effet commencer par « faire les bonnes choses » plutôt que par « bien faire les choses ». Tôt ou tard, un dispositif de pilotage par la performance s'intéresse à l'allocation des ressources, qui met en regard les dépenses induites et les résultats produits pour choisir entre divers projets contribuant à la stratégie. Cela suppose une mesure et une optimisation des coûts, qui sont souvent interprétés par des cadres ou des agents non avertis comme un prélude à une restriction des moyens qui leur sont affectés.

Pour éviter d'instaurer dès le départ une prévention à l'encontre de la démarche de pilotage stratégique, fondée sur cette crainte de la diminution des ressources, il est indispensable de l'acclimater en développant d'abord ceux de ses volets qui sont perçus comme porteurs de progrès : amélioration du service rendu à l'usager, développement des compétences. Ce n'est que dans un second temps, lorsque sera pleinement partagée une philosophie de recherche de la [94] performance, que pourront être abordées sans danger les dimensions de réingénierie des processus et de réduction des coûts.

Les domaines expérimentaux

Autant les deux paragraphes qui précèdent font état de « meilleures pratiques » constatées, généralement acceptées, autant ce que l'on va lister ici relève, pour l'instant, des zones d'incertitude de la démarche, sur lesquelles n'existe pas encore réellement de référence convaincante.

L'implication du Parlement

Le pilotage par la performance des politiques publiques suppose une implication du Parlement en amont de la démarche pour l'appro-

bation des objectifs, en aval pour un compte rendu des résultats obtenus. Sans cette implication, tout cela reste un exercice purement interne à l'administration, sans doute pas inutile en termes d'amélioration managériale, mais manquant complètement son objectif de pilotage stratégique.

En réalité, force est de reconnaître qu'aucun pays n'a, jusqu'à présent, réussi une telle implication, et ce pour plusieurs raisons.

Compte tenu du nombre et de la complexité des politiques poursuivies, les documents d'information soumis au Parlement sont trop volumineux et trop difficiles d'accès (de par leurs exigences méthodologiques) pour une appropriation effective par les élus.

C'est ainsi, par exemple, qu'on voit le Canada travailler à présent à la conception d'un document de synthèse qui permettrait aux parlementaires d'exploiter réellement les « rapports sur le plan et les priorités » et les « 84 rapports sur le rendement » produits par les différents ministères : depuis 2001, un rapport de synthèse sur le *rendement du Canada* est remis aux parlementaires, autour de 19 indicateurs qui couvrent l'ensemble des objectifs sociaux, économiques et environnementaux de la politique canadienne.

La réalité du travail parlementaire est marquée par un double ancrage, territorial et partisan, des élus. Aussi, dans bien des pays, lorsque les parlementaires examinent le projet de loi de finances, ils prennent des positions dictées par la défense des intérêts de leur circonscription ou l'accompagnement d'une stratégie électorale tout [95] autant que par l'analyse des objectifs et des performances des administrations et des politiques objets du débat. C'est ainsi, par exemple, que la mise en oeuvre du *Government Performance and Results Act* aux États-Unis n'a pas réellement entamé la pratique « clientéliste » (*pork barrel*) des élus du Congrès. À cet égard, tout reste à faire pour une « pédagogie de l'intérêt général ».

L'expertise des tutelles et des corps de contrôle

Lorsque les politiques publiques sont conduites par des établissements publics, la question de l'implication du Parlement s'ajoute à celle du pilotage par les tutelles. Même dans l'hypothèse – fort rare – où un établissement serait dans une relation parfaitement univoque

avec le Parlement, seul maître d'oeuvre d'une politique précisément définie par le Parlement dans ses finalités et ses moyens, la tutelle garderait à son égard un rôle de maîtrise d'ouvrage déléguée.

C'est bien au(x) ministère(s) de tutelle qu'il incombe de décliner en objectifs stratégiques les finalités d'une politique publique décidée par le Parlement, de valider les plans d'action proposés par les établissements pour accomplir leurs objectifs et de suivre la réalisation de l'ensemble.

À ce stade se pose généralement un problème substantiel d'asymétrie d'information. Les établissements connaissent souvent mieux que la tutelle leur situation propre et les problématiques de leur champ d'intervention : faute d'une capacité de contre-expertise suffisante de la part des tutelles, ils sont en mesure d'imposer leur propre vision des objectifs, des stratégies, de l'interprétation des résultats obtenus.

La plupart des États cherchent à répondre à cette difficulté de deux manières. D'une part par la constitution d'un pôle d'expertise au service des tutelles (*General Accounting Office* aux États-Unis, *National Audit Office* et *Cabinet Office* au Royaume-Uni, Secrétariat du Conseil du Trésor au Canada). D'autre part la mise en place de systèmes d'information plus transparents entre établissements et tutelles, qui permettraient aux secondes d'accéder aux données utiles à leur propre analyse.

[96]

La budgétisation à la performance ou budgétisation différentielle

Une fois définis les objectifs poursuivis et les stratégies pertinentes pour les atteindre, le pilotage par la performance appelle logiquement des choix d'allocation des ressources. Autrement dit, sur une même politique, on peut affecter des dotations en moyens plus ou moins importantes selon le degré d'ambition que l'on se fixe vis-à-vis de l'objectif visé. Pour y parvenir en toute connaissance de cause, il faudrait pouvoir apprécier l'effet marginal d'un supplément de moyens : si tel niveau de moyens donne tel niveau de résultats, quelle amélioration des résultats permettrait tel niveau, un peu plus élevé, de moyens ?

De même, pour répartir des moyens entre plusieurs politiques, il faudrait pouvoir apprécier quelle contribution à la finalité ultime, synthétique, de l'ensemble des politiques apporte un supplément de ressources affecté ici plutôt que là.

Aucun État n'a à cet égard de réalisations convaincantes à proposer. Il suffit ici de citer le constat dressé par l'OCDE :

« Un certain nombre de pays essaient de relier les dépenses aux résultats visés afin d'améliorer la qualité des décisions budgétaires et d'encourager l'efficience et l'efficacité. Les problèmes sont innombrables :

- * Il est rare que l'enregistrement actuel des coûts dans les pays membres permette de relier les résultats et les coûts.
- * Les budgets sont actuellement structurés selon les lignes de démarcation institutionnelles et les catégories fonctionnelles plutôt que par groupes de résultats.
- * Des activités peuvent contribuer à plus d'une catégorie de résultats.

Surmonter ces problèmes suppose que l'on restructure les entités, les processus et les documents budgétaires et comptables par groupes de résultats ⁴³. »

Nous y reviendrons dans la quatrième partie : une telle pratique ne sera possible que lorsque l'on disposera d'un « système d'information », donc d'un contrôle de gestion par politique, qui procédera de l'architecture des systèmes d'information des départements, [97] et de cartographies de relations causes/effets qui ne peuvent être produites que par l'expérience.

⁴³ « Bien saisir les performances », OCDE/PUMA, *Optique - Bulletin de la gestion publique*, n° 23, mars 2002.

La rémunération à la performance

Pour qu'une démarche de pilotage par la performance ait un réel effet sur les organisations, encore faut-il qu'elle soit accompagnée d'un système d'incitations. En d'autres termes, se fixer des objectifs n'apporte une amélioration effective des résultats que si des récompenses viennent couronner l'accomplissement des objectifs et des sanctions leur non-accomplissement.

Ces récompenses et ces sanctions peuvent être matérialisées par un surcroît ou au contraire une diminution des allocations budgétaires de l'exercice suivant : mais on vient de voir la difficulté qu'il y a, dans la configuration actuelle des découpages institutionnels et des systèmes de comptabilité, à relier les allocations budgétaires aux résultats constatés. Au demeurant, la logique même de la démarche n'est pas évidente : si les objectifs stratégiques sont atteints, faut-il augmenter la dotation budgétaire du service responsable, en reconnaissance de la performance accomplie, ou faut-il simplement la maintenir, peut-être même la diminuer, afin de dégager des moyens pour d'autres objectifs, encore en souffrance, éventuellement portés par d'autres services ?

Devant cette impasse, la tentation est forte de rechercher un système d'incitation/sanction individuel, qui viendrait abonder ou non les rémunérations des agents en fonction de la performance constatée par rapport aux objectifs fixés. De fait, des dispositifs de rémunération à la performance existent aujourd'hui dans de nombreuses administrations. Ils rencontrent toutefois deux limites, eu égard à la question posée.

Les performances donnant lieu à un bonus de rémunération ne sont pas toujours étroitement reliées aux objectifs stratégiques. Autrement dit, la plupart des États ont encore du mal à articuler les différents niveaux de pilotage : interministériel (portant sur les finalités ultimes du gouvernement), ministériel (portant sur les objectifs stratégiques dont chaque ministère a la charge), par entité administrative (portant sur les objectifs opérationnels fixés à chaque service), individuel (portant sur les objectifs personnels assignés à chaque agent).

[98]

Idéalement, une cascade continue de déclinaisons des finalités ultimes en objectifs de plus en plus fins et pragmatiques devrait exister mais, dans la pratique, la chaîne se rompt à un point ou à un autre. Le seul organisme public prétendant avoir réussi à implanter un système de rémunération calé sur la création de valeur sociale est la ville de Charlotte, aux États-Unis. Il lui a fallu presque une dizaine d'années pour bâtir un système de mesure qui repose sur des données fiables, un consensus social et un système de valeurs communes (voir quatrième partie).

La rémunération à la performance prend à revers la culture professionnelle de la plupart des agents publics, fondée sur l'adhésion aux valeurs de service public et le respect de la hiérarchie. En d'autres termes, dans la plupart des fonctions publiques, les agents sont motivés non par la perspective d'un bonus de rémunération, mais par le sentiment de servir leurs concitoyens et le souci d'accomplir au mieux les instructions reçues. Dès lors, de deux choses l'une : soit les dispositifs de rémunération à la performance n'ont pas pris – au sens où ils n'ont pas fondamentalement changé le comportement des agents –, ils ont simplement eu le mérite de mieux récompenser ceux qui, de toute façon, travaillaient déjà mieux que d'autres ; soit ils ont pris, mais au risque d'écorner l'acquis de la culture antérieure de la fonction publique, avec des effets pervers non négligeables en termes d'implication dans le service, de fidélisation des agents. La rémunération à la performance ne peut donc se ramener à n'être qu'un incitatif financier, mais elle doit s'intégrer dans une gestion globale des carrières qui valorise l'initiative et la prise de responsabilité.

Si l'on met en perspective d'une part les acquis, d'autre part les « reste à acquérir » de la démarche de pilotage stratégique, on voit se dessiner un dispositif où les outils et méthodes sont à peu près au point – à l'exception toutefois de ce qui touche au concept de budgétisation à la performance –, mais où l'appropriation des outils par les acteurs, leur motivation à les prendre en compte, leur capacité à en exploiter les possibilités demeure imparfaite.

Il est bien sûr beaucoup plus difficile de formuler, sur ce second point, un catalogue de « bonnes pratiques », tant sera prégnant, dans chaque cas d'espèce, l'héritage de la culture managériale et des valeurs propres à chaque organisme.

[99]

DEUXIÈME PARTIE.

De « bien faire les choses » à « faire les bonnes choses »

Chapitre 6

RELIER LE CAP À LA BOUSSOLE: L'ALIGNEMENT STRATÉGIQUE

[Retour au sommaire](#)

Réaliser l'alignement stratégique d'une organisation va consister à mettre toutes ses ressources et activités en tension vers la réalisation de la finalité stratégique.

Les quatre domaines du tableau de bord prospectif peuvent être présentés de la manière suivante (Figure 2.10).

Un niveau « front office », celui qui est en contact avec les usagers et les évaluateurs de la performance du service publics. Il doit équilibrer les dimensions « politique de la valeur » – améliorer le rapport coûts/ valeur des livrables – et « valeur de politique » – impact de la politique sur les problèmes à résoudre. Ce sont globalement les domaines du contrôle de gestion et celui de l'évaluation des politiques publiques.

Un niveau « back office », celui des processus et de l'organisation. Il doit s'assurer que les processus de production, en tant qu'enchaînements finalisés de création de valeur, sont bien alignés vers la finalité stratégique et ajoutent effectivement de la valeur. De même, il doit

s'assurer que les compétences suivent, tant par acquisition de nouvelles compétences que par développement de nouveaux savoir-faire par le retour d'expérience.

[100]

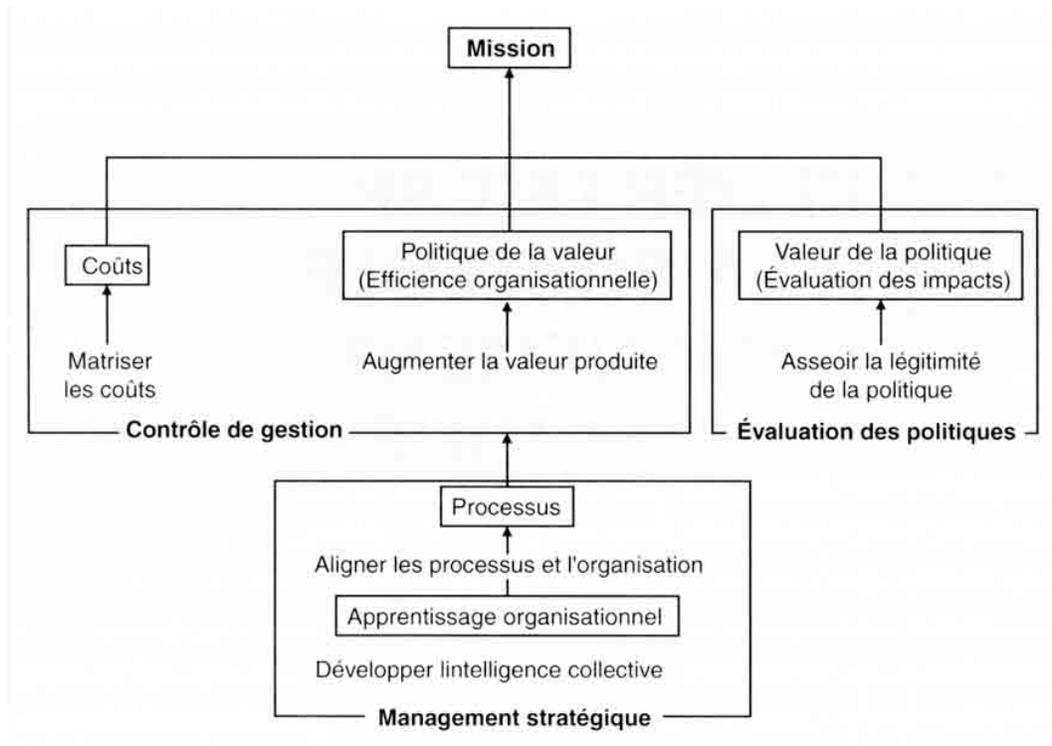


Figure 2.10 : Aligner le contrôle du rapport valeur coût, l'évaluation et le management stratégique

DEUX LOGIQUES DIFFÉRENTES

[Retour au sommaire](#)

Pour équilibrer les dimensions de la politique et de la gestion, le point clé est la définition stratégique des programmes au sens que leur donne en France la LOLF, et ensuite d'aligner les systèmes de gestion et d'allocation de ressources. Aligner « valeur de la politique » et « politique de la valeur » sont deux logiques différentes

Définir ces deux domaines, leurs variables de pilotage et leur cible, procède de deux logiques différentes, car la stratégie est l'antithèse de

la gestion : la bonne gestion repose sur des pratiques standards alors que la stratégie vise des objectifs spécifiques.

Parmi les formules dangereuses du management, il y a la « satisfaction du client ». Si toutes les sociétés commerciales se fixaient comme but de « satisfaire le client », sans chercher à être spécifiques, elles uniformiseraient leur stratégie et en viendraient à produire les mêmes biens et services répondant au même besoin. La valeur de ces biens et services baisserait, leur prix aussi, et la compétition verrait la victoire de la firme qui a les coûts de production les plus [101] bas. À moins qu'elles ne soient incitées à rechercher une différenciation dans l'image, à force de publicité, coûteuse et non créatrice de valeur pour le client. C'est ce qui arrive aux entreprises qui ont pratiqué le *benchmarking* à mauvais escient, en standardisant leur stratégie plutôt que leurs processus ⁴⁴.

Cette dérive est encore plus critique dans les politiques publiques : si l'on confond stratégie et gestion par la pratique du benchmarking, on va « gouvernancer » et non plus gouverner. On appliquera partout la même politique en fonction des modes du moment, des lubies du jour et des lobbies en cour.

Si les politiques publiques se fixent toutes pour objectif de « satisfaire le client », deux dérives en résulteront : on traitera d'un client virtuel, d'un client de référence qui n'existe pas dans la réalité (mais que la puissance des médias modernes peut contribuer à créer), et les politiques passeront à côté de leur cible réelle. En suite, cela veut dire que l'on va se fixer comme référence la qualité des livrables et non plus la qualité des impacts. Or, le but des politiques publiques réside surtout dans la qualité des impacts. Ce n'est pas la qualité d'accueil dans une perception qui donne de la légitimité à l'impôt mais la qualité des biens publics qu'il sert à créer. Adopter une telle démarche reviendrait à effectuer une enquête de satisfaction auprès des manifestants après une charge de CRS pour évaluer une politique de maintien de l'ordre ⁴⁵ !

⁴⁴ Mauborgne Renée, « Strategy, Value Innovation, and the Knowledge Economy », *Sloan Management Review*, printemps 1999.

⁴⁵ Le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics écrit dans ses conclusions de son rapport sur « Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers » de décembre 2001 : « La satisfaction perçue par

La solution à cette dérive est de bien segmenter la population cible et de ne pas chercher à procéder de la même manière pour tout le monde. Une politique sociale d'aide aux plus démunis doit se caler sur les attentes et les besoins réels de cette population et non sur les besoins virtuels d'une population virtuelle qui n'existe que dans l'imaginaire de ceux qui ont conçu la politique. On sait que la plupart des dispositifs sociaux sont capturés par les plus instruits et que les moins pauvres, en raison de moindres handicaps sociaux ou d'un meilleur niveau culturel, savent mieux utiliser à leur profit les dispositifs publics. Il est donc important de les segmenter.

Mais pour ce faire, il faut pouvoir écouter les plus démunis... qui sont précisément ceux qui ne s'expriment pas. Dans les premières enquêtes de satisfaction effectuées dans les préfectures en 2001, on s'est [102] aperçu que les dispositifs de qualité de service risquaient d'être capturés par ceux qui savaient s'exprimer, soit en gros les classes moyennes instruites, et qu'il fallait faire un effort particulier pour susciter l'expression et écouter ceux qui cumulent les plus lourds handicaps, si l'on voulait qu'ils puissent bénéficier de la même qualité de service que les gens instruits ou non socialement handicapés.

Ces nouvelles approches ont été particulièrement développées par les économistes du développement comme Amartya Sen que nous avons évoqué dans la première partie : l'évaluation doit s'intéresser à l'évolution des capacités réelles des gens en répondant à la question : « Ces politiques permettent-elles d'augmenter leur liberté de faire des choix dans leur vie et d'agir ? » C'est essentiel pour les politiques et les services publics qui s'adressent aux plus pauvres qui n'ont jamais eu le choix de leur condition mais restent esclaves des circonstances. Autrement dit, Sen nous invite à rompre avec une approche dominante qui est celle de l'égalitarisme : procéder de la même manière avec des gens différents va renforcer l'inégalité.

les usagers ne se confond pas forcément avec la satisfaction des besoins, ou de l'intérêt général dont est en charge l'État », et poursuit dans ses recommandations : « L'écoute de l'utilisateur ne doit cependant pas fonder à elle seule l'amélioration de la qualité du service public qui peut conduire à des remises en question plus profondes quand elles impliquent une réorganisation pour des réformes que seul l'État peut impulser. »

L'échec le plus patent est celui du collège unique et des classes hétérogènes, où, sous prétexte d'égalité, on a regroupé des élèves de niveau et de capacités très inégales. C'est une application de la loi de Gresham et de Simon, selon laquelle entre deux biens de valeur différente, le mauvais chasse le bon (Gresham avait formulé sa théorie au 16^e siècle sur « la mauvaise monnaie chasse la bonne »). En pratique, cela a deux effets inverses : les professeurs vont focaliser leurs efforts vers les meilleurs, puisque c'est là qu'ils auront leur meilleur rendement, tandis que les plus mauvais envahiront tout le système. La non-sélection se traduit par des mécanismes opaques qui permettront aux « bons éléments » de se regrouper par le choix de la langue ou de quelque option exotique. C'est sur ce principe que Muhammad Yunus a fondé le dispositif de la Grameen Bank, en se centrant sur les plus pauvres parmi les pauvres, pour éviter qu'il ne soit capturé par les moins pauvres ⁴⁶.

Entendons-nous bien : il ne va pas s'agir de bâtir des politiques spécifiques par catégories de populations comme c'est le cas de l'affirmative action dans certains pays anglo-saxons : ces pratiques, inspirées par de bons sentiments, n'ont pas abouti au renforcement de l'égalité qu'elles visaient. Ce sont les cibles qu'il faut segmenter et non les [103] politiques ! Lorsqu'une préfecture décide de mesurer la qualité de service de ses prestations – dont la principale est la délivrance des cartes grises –, elle doit vérifier que toutes les populations cibles peuvent en bénéficier avec la même qualité et efficacité.

L'attention portée aux populations cibles permettra également de prendre en compte les circonstances et le milieu où la politique est mise en œuvre. Une politique qui a marché dans un milieu et à une époque ne marchera pas forcément dans un autre milieu et dans une autre époque, même si d'excellents principes peuvent être dégagés de l'expérience.

Le critère déterminant de mesure de l'impact d'une politique est celui de la liberté réelle apportée aux gens, ce qu'Amartya Sen appelle la « liberté d'accomplir ».

⁴⁶ Yunus Muhammad, *Un monde sans pauvreté*, Paris, Lattès 1997.

Faire de la stratégie, c'est donc chercher la spécificité et la différence, tandis que gérer, c'est chercher la « bonne pratique » et des standards.

Le prix Nobel d'économie Herbert Simon avait adapté la loi de Gresham à la prise de décision dans les organisations, en démontrant que les décisions stratégiques qui demandent un effort et une attention spécifiques sont éliminées par les décisions routinières basées sur les procédures et les automatismes. Combien de « comités stratégiques » du lundi matin ne sont en fait que des lectures fastidieuses d'agenda !

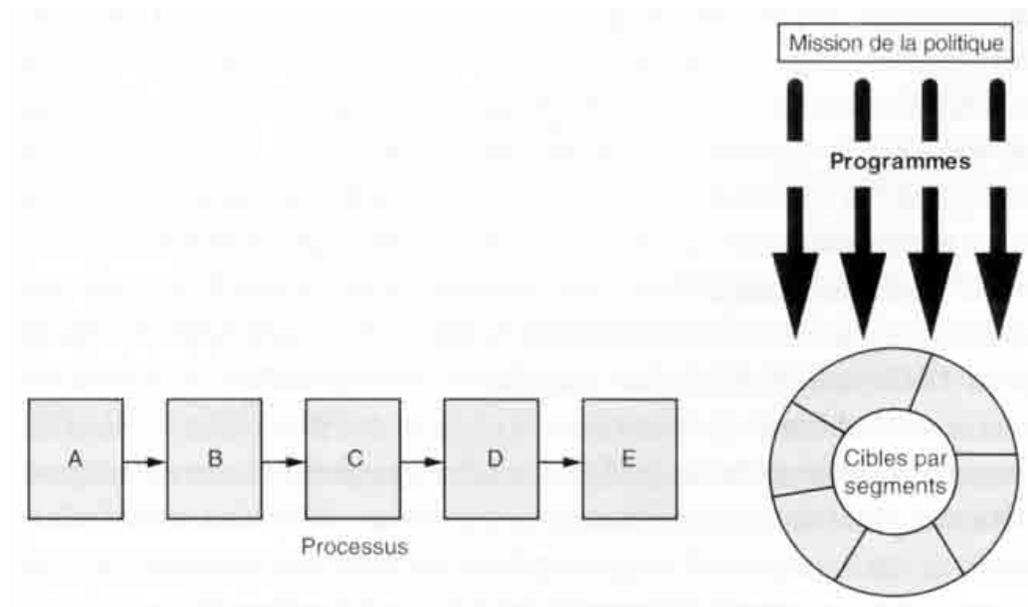


Figure 2.11 : Aligner processus et stratégie vers la même cible

[104]

Dans le domaine de la gestion, où il s'agit d'améliorer le rapport coût/valeur produite, on peut au contraire rechercher les routines et les automatismes. L'émulation apportée par l'analyse comparative, le *benchmarking*, est alors très utile puisqu'elle montre que l'on peut parvenir à réaliser tel processus de telle manière plus efficace que la mienne. On peut ainsi identifier des « bonnes pratiques » que l'on peut normaliser et mettre sur une étagère pour les réutiliser.

S'ALIGNER SUR LES CIBLES DE LA STRATÉGIE

[Retour au sommaire](#)

Dès lors, l'art de la gestion pourra consister à bâtir une architecture de processus, dite « agile », qui s'adaptera aux spécificités des objectifs stratégiques. C'est dans ce travail d'architecture que se fait le lien entre unicité de la stratégie et blocs de processus standardisés que l'on mettra sur une étagère, un peu comme des blocs d'un jeu de construction. Aligner la « politique de la valeur » sur la « valeur de politique », c'est aligner les processus de gestion sur les cibles de la stratégie.

Ce travail est d'autant plus nécessaire qu'il est rendu possible par le recours aux technologies de l'information qui permettent de bien combiner automatisation et innovation dans l'organisation. Les activités des processus susceptibles d'être standardisées, dont le fonctionnement devra être le plus taciturne possible, seront définies comme des « objets » (terme qui, en systèmes d'information, équivaut à celui d'« activité » en contrôle de gestion) que l'architecte ajustera de manière à obtenir une organisation réactive et performante. La logique est la même que dans la construction d'une maison : la valeur et la performance de la maison résident dans son architecture. Les possibilités de l'architecte s'accroissent avec la performance des matériaux, mais son travail consiste à utiliser des matériaux standards pour bâtir une architecture spécifique correspondant aux besoins précis des habitants de la maison. En amont des processus, ce sont les données et les standards qu'il faut rendre compatibles, car on ne peut bâtir des architectures de processus que si leur définition est standardisée et qu'ils reposent sur des tables de données homogènes. Cet aspect, apparemment technique, qu'est la « définition des standards et des formats homogènes de données », est en réalité très politique : [105] beaucoup de réformes ont échoué parce que des départements ont refusé de standardiser leurs processus et leurs données pour préserver leur territoire. Le maquillage de ces débats politiques en débats techniques fait qu'ils échappent souvent aux maîtres d'ouvrage de la politique.

La définition stratégique des programmes, un art nouveau

Avec la mise en place de la LOLF, la première et principale dérive constatée est la définition de programmes qui se contente d'habiller les agrégats budgétaires actuels des directions. Le résultat est que l'on obtient une correspondance pour le moins étrange entre les programmes et les directions actuelles qui se déclinent en sous-programmes correspondant aux sous-directions actuelles. C'est l'illustration de l'adage bien connu des professionnels du changement dans les organisations : « Faire que tout change pour que rien ne change. »

Pour que le pilotage soit possible, il faut que le plan stratégique définisse des finalités, au sens du tableau de bord prospectif, qui doivent être :

- * mesurables en termes d'impact sur la société ;
- * déclinables en objectifs stratégiques spécifiques qui se matérialiseront par la production de livrables ;
- * traçables tout au long des processus de production.

Structure d'un plan stratégique

Si l'on se réfère à l'état de l'art, un plan stratégique devra impérativement comporter cinq chapitres.

Premièrement le rappel de la mission de la politique, formulé non pas seulement du point de vue administratif mais de façon à le situer dans l'ensemble mission-programme dans lequel il s'inscrit, dans l'esprit défini par le Parlement.

Deuxièmement la déclinaison de la mission en objectifs et programmes d'actions, en prenant soin de définir l'originalité de leur positionnement stratégique dans leur paysage institutionnel. Il faut no-

tamment identifier la spécificité de leur rôle au regard d'autres programmes, institutions ou acteurs lui faisant concurrence.

[106]

Troisièmement les hypothèses sous-jacentes qui relient les livrables (ce que produit le programme) aux impacts attendus (l'effet de mes livrables pour réaliser les objectifs de la politique). Ces hypothèses peuvent être exogènes (par exemple le taux de croissance supposé) ou endogène (par exemple la capacité d'apprentissage organisationnel). Cette étape est généralement omise par la plupart des plans stratégiques, ce qui a pour conséquence une inadéquation probable entre la stratégie et l'environnement.

Si les circonstances ne changeaient pas, on pourrait certes négliger de rappeler les hypothèses de travail, qui peuvent être considérées comme intangibles. Mais dans un monde ouvert et complexe, elles changent rapidement. Omettre de formuler les hypothèses de travail, c'est refuser la complexité au profit de ce que Gregory Bateson appelait les *redoutables simplifications*⁴⁷. Les résultats sont que l'on est dans l'impossibilité d'intégrer les changements de circonstances et que l'on devient piloté par elles. Il faut appliquer ici un principe fondamental du pilotage des systèmes complexes : le système pilotant un autre système doit avoir une complexité au moins égale à celle du système piloté, à défaut il y a inversion du pilotage. Si l'on veut éviter que le programme devienne piloté par les circonstances, il faut en aborder toute la complexité, quitte, si l'on a affaire à un ensemble trop complexe, à revenir sur le découpage du programme.

Cet exercice va également permettre de dessiner l'arborescence du problème, avec un programme qui représentera le système central et sa déclinaison et sous-systèmes qui permettront de définir des sous-programmes.

Il inclut, quatrièmement, les aléas et scénarios alternatifs : il faut pouvoir travailler avec un portefeuille de scénarios, car rien ne se réalise jamais comme prévu initialement. Ces scénarios reposent sur des hypothèses et des risques pondérés. À chaque hypothèse retenue, il faut se demander « et si cela ne se passe pas », et se doter d'un scénario alternatif. Les scénarios sont retenus en fonction de la probabilité

⁴⁷ Bateson Gregory ; *La Nature et la Pensée*, Paris, Le Seuil, 1979.

d'occurrence des risques, et surtout de leur acceptabilité sociale. Le propre des sociétés complexes développées est de multiplier les risques mais aussi de diminuer leur acceptabilité sociale, qui peut être très variable – la société française s'accommode de 60 000 morts par an du tabac, de 8 000 morts sur les routes, mais n'accepte pas 4 morts [107] de la forme humaine de la maladie de la vache folle. L'acceptabilité sociale, et donc le poids du risque à affecter à la politique, peut varier en fonction du bilan coût/avantage que fait le public sur lequel la puissance publique peut avoir un impact, par exemple en influant sur l'acceptabilité de la mortalité routière au moyen de campagnes d'informations et par la répression des délits routiers.

De ce point de vue, la société française, comme beaucoup de sociétés développées, est entrée dans une logique de « risque zéro » qui, non seulement n'est pas pertinente, mais est en outre un obstacle au développement économique. En introduisant dans la loi de 1995, dite « loi Barnier », le « principe de précaution », le législateur avait fixé comme limite le « coût économique acceptable ». La jurisprudence du Conseil d'État est revenue sur ce principe en imposant l'obligation de se prévaloir contre tout risque hypothétique. Dès lors, le principe de précaution, qui initialement signifiait l'obligation de poursuivre la recherche scientifique comme moyen de maîtrise des risques, est devenu, sous l'effet du fondamentalisme vert, le refus de tout développement technologique, considéré comme mauvais en soi. Il est évident que si cette option devait se confirmer, le lecteur pourrait arrêter ici sa lecture et se contenter d'appliquer quelques règles de « bonne gouvernance » pour solde de toute velléité de définir des politiques publiques.

Enfin, cinquièmement, il comporte les ressources nécessaires : les objectifs doivent toujours être formulés sous contraintes, sous peine d'être irréalisables. Ces contraintes sont d'ordre budgétaire et organisationnel. Les allocations de ressources sont le premier acte opérationnel du pilotage stratégique. Ces ressources sont d'ordre financier, bien sûr, mais aussi d'ordre humain (quantité et qualité des compétences requises) et d'ordre organisationnel (qui peuvent supposer des initiatives en termes de réingénierie des processus et de transformation organisationnelle).

[108]

LE PAS-À-PAS DE L'ANALYSE STRATÉGIQUE

[Retour au sommaire](#)

Pour y parvenir, le cadre d'analyse peut être représenté par la figure suivante :

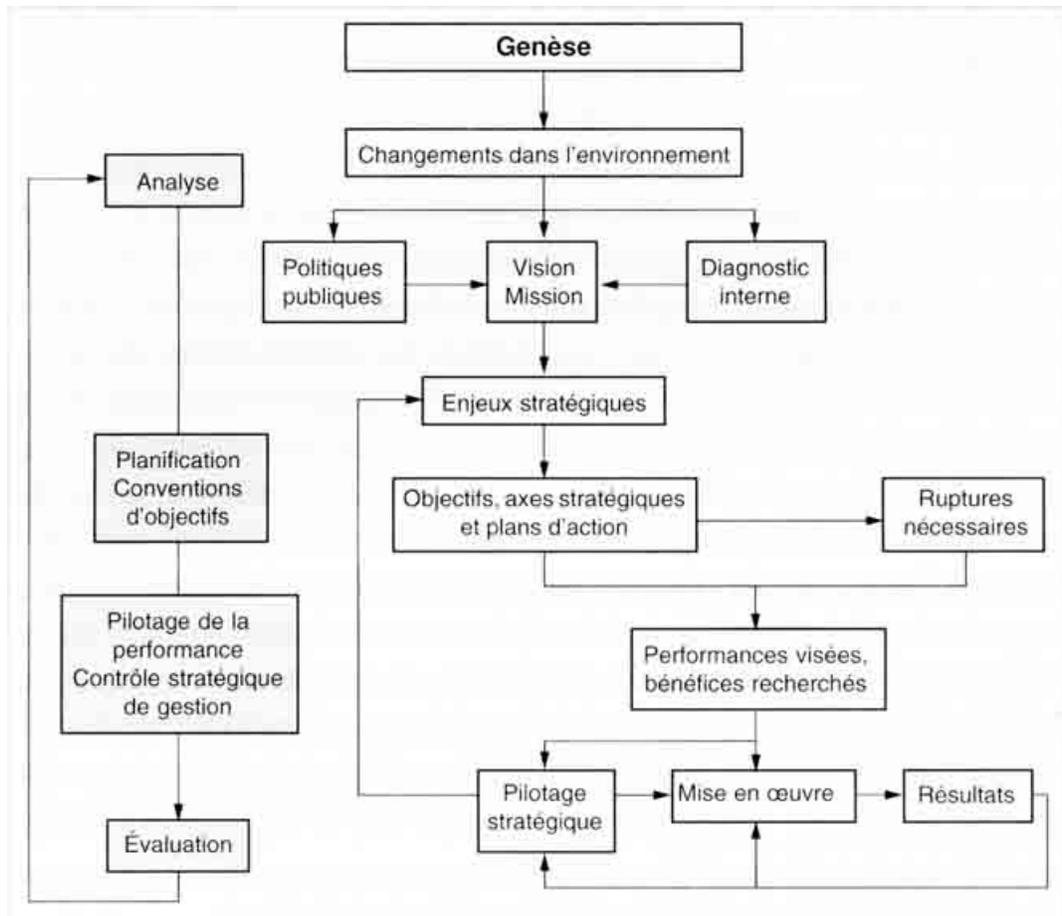


Figure 2.12 : Structure d'un référentiel de pilotage stratégique

Quelle est la genèse de la politique ?

Il faut toujours avoir en tête qu'un des traits distinctifs d'un organisme public est qu'il ne sait pas mourir, puisque, à la différence d'un organisme du secteur concurrentiel, il continue à percevoir des ressources même lorsque son « marché » ou ses « clients » ont disparu. Le cas le plus notoire en France est l'ANIFOM, agence créée pour indemniser les rapatriés d'outre-mer, qui perdure plusieurs décennies après le retour du dernier rapatrié.

Cela ne signifie pas obligatoirement que ce programme doive disparaître mais, à tout le moins, il doit être reconfiguré en fonction des changements intervenus dans l'environnement. Ainsi, l'ANPE a été [109] créée du temps du plein emploi pour fluidifier le marché du travail : elle a su devenir l'agence du retour à l'emploi en période de fort chômage structurel.

En ce qui concerne la politique d'information géographique, elle provient de l'origine militaire des cartes d'état-major qui étaient les seules à donner une représentation fidèle et normée du territoire. La mission de l'État a depuis changé, notamment parce qu'il doit fournir aux collectivités locales un « référentiel grande échelle » qui leur permette de gérer leur cadastre.

Ces changements ne sont pas seulement externes, ils sont aussi internes : ainsi, les conditions de production de l'information géographique ont considérablement changé depuis l'apparition de la cartographie par satellite, qui permet même à des organismes privés étrangers de cartographier le territoire et de vendre leurs prestations par Internet.

Les technologies de l'information, en permettant de bâtir des architectures informationnelles modulaires, autorisent désormais la définition de périmètres virtuels de politiques, qui ne se limitent pas à des périmètres administratifs mais intègrent plusieurs administrations, étatiques ou non, voire des partenaires privés de politiques publiques. Ces changements internes vont donc affecter la définition du périmètre du programme.

La mission du programme

Il s'agit de la mission actualisée de la politique, en fonction des évolutions constatées ci-dessus.

Une mission ne se formule pas en termes d'activités ou de biens et services à produire, mais en termes de raison d'être (« pour quoi le programme existe-t-il ? ») et de finalité à atteindre. Permettre le retour au plein emploi est une mission, indemniser les chômeurs est une activité.

Les enjeux stratégiques et les objectifs opérationnels

La mission s'inscrit dans un contexte qui va donner au programme sa valeur et son rang dans les priorités gouvernementales. La première étape est de définir les enjeux, c'est-à-dire « ce qui est en jeu ». La stratégie [110] est affaire de prise de risques dont le premier est le « risque de ne pas faire » : que se passerait-il si l'on ne faisait pas ou mal ce programme ? Une fois discuté ce choix, il faut évaluer les « risques de faire ». Le risque n'est pas qu'affaire de statistique mais aussi affaire de pondération des coûts et des gains et de construction d'un consensus social autour des risques que la société est prête à accepter.

Les objectifs opérationnels, à la différence de la mission qui est intemporelle et permanente, définissent des réalisations concrètes à achever dans un délai déterminé. Ils sont la contrepartie directe des enjeux au sens où, si les objectifs ne sont pas réalisés, ce qui est en jeu sera perdu.

Le pilotage de la performance

C'est là que se fait la jonction entre la légitimité de l'intention stratégique et la capacité opérationnelle de l'administration à produire des résultats.

Rupture ou continuité ? La première question est de se demander si le programme suppose ou s'appuie sur des ruptures organisationnelles. Ces ruptures peuvent être exogènes – par exemple, par le recours aux nouvelles technologies de l'information, on peut créer « l'administration en ligne » qui introduit un nouveau mode de relation avec le public. Cela a un impact sur les processus internes : la mise en ligne des formulaires de l'administration par le site service-Public.fr a ainsi permis de les compter et d'en réduire et la complexité et le nombre. Elles peuvent être endogènes – par exemple, la loi de 1998 sur la sécurité sanitaire a organisé l'externalisation de l'expertise dans les agences, car, face au développement de nouveaux risques, les organisations actuelles, trop capturées par les intérêts catégoriels, étaient devenues incapables de les qualifier objectivement.

L'identification des ruptures va permettre de savoir si l'on peut parvenir à résoudre le problème posé en faisant « plus de la même chose », ou s'il faut innover dans l'organisation et la manière de faire.

Le programme doit enfin définir des objectifs et des cibles de performance et les métriques pour les mesurer, les bonnes mesures pour la bonne cible. Un objectif de performance comporte un résultat à atteindre, un indicateur qui permettra de mesurer le niveau de [111] réalisation de l'objectif et une cible qui définira le niveau souhaitable de l'indicateur.

Ces indicateurs devront comporter des indicateurs d'impact, de qualité des livrables et d'activité, de manière à pouvoir relier les objectifs et les processus qui permettent de les atteindre. Les impacts doivent toujours être spécifiques à des segments de population ou de problèmes.

Pratiquement, un système d'indicateurs devra comporter :

- * les impacts à mesurer ;
- * la manière de les mesurer et les modalités de calcul de l'indicateur ;
- * les acteurs dans l'organisation auxquels est destinée la mesure ;
- * la manière dont la mesure sera utilisée dans le processus décisionnel.

Ce dernier point est le plus critique : le rôle d'un indicateur est de conditionner une action corrective de la part de celui qui en est imputable à sa lecture. Implanter des indicateurs a donc un effet fortement structurant. Il en faut donc peu et il convient de les choisir seulement après avoir fait le travail de réflexion stratégique précédent. Il faut en outre tester leur impact sur celui ou ceux auxquels ils sont destinés dans l'organisation et connaître les mécanismes sociologiques perception-interprétation-décision qui s'enclenchent à la lecture d'un indicateur. Les Néo-Zélandais estiment qu'il faut au moins deux ans pour concevoir, implanter et valider complètement un système de mesure de la performance, même quand toutes les données pertinentes sont disponibles ⁴⁸.

La réaction d'un responsable à la lecture d'un indicateur et les mesures correctives qu'il prend dépendent en effet de nombreux paramètres immatériels, psychologiques, sociologiques, culturels, propres à l'organisation. De tels phénomènes ne peuvent se comprendre et s'appréhender complètement que par expérimentation.

Une fois implantés, les indicateurs structurent le comportement des acteurs et de l'organisation. Il faut donc se garder d'implanter trop d'indicateurs et trop rapidement, comme c'est la tendance parce que « ça fait moderne » d'avoir des indicateurs !

⁴⁸ « Building blocks for result driven organisation », *Pathfinder Outcomes Guidance*, 2002

[112]

L'évaluation de la performance

Le but de l'évaluation est de pouvoir, par ajustements successifs, conduire la politique vers le bon cap. Les hypothèses de départ ne peuvent être qu'à gros trous. La stratégie va s'affiner en avançant, selon un cycle continu conception-mise en œuvre-évaluation-ajustement que représente la figure 2.13. L'évaluation est donc indispensable au pilotage stratégique interne pour faire apparaître les relations causes/effets entre les allocations de ressources, les processus, les livrables et les impacts.

L'autre rôle de l'évaluation est d'asseoir la légitimité de la politique face au pouvoir politique et au corps social. Le public et les politiques se désintéressent – à juste titre – de la gestion et ne se posent qu'une seule question : « Est-ce que ça marche ? est-ce que cela résout le problème ? »

Il est clair que, dans un premier temps, le rapport d'activité que la LOLF fait désormais obligation aux ministères de présenter au Parlement sera surtout un rapport d'évaluation des dépenses budgétaires et que l'attention des parlementaires se portera surtout sur la capacité du dispositif à arrêter le dérapage des dépenses publiques. Mais si les ministères jouent le jeu, ils devront progressivement être en mesure de faire apparaître les impacts et les liens impacts-livrables-processus-budget.

L'évaluation, pour ces raisons, doit être à la fois interne et externe. L'évaluation interne est celle qui procède des données fournies par le système de gestion. Elle a deux limites.

Elle reste calée sur le cycle de la gestion qui est beaucoup plus restreint que celui de la politique, par nature pluriannuel. D'autre part, elle tend à ne refléter que les données endogènes de la politique, or l'impact final d'une politique publique est généralement le produit de l'impact de plusieurs politiques publiques mais aussi d'événements exogènes à la politique.

Comme l'évaluation interne s'adresse aux pilotes de la politique, le système d'évaluation risque très vite de devenir endogamique et de se neutraliser. Parmi les causes du discrédit des sociétés d'audit consécutif à l'affaire Enron ⁴⁹, l'endogamie entre les auditeurs et les audités a été pointée comme un facteur majeur de la neutralisation du système. [113] Une complicité sociale trop forte – culture, origine sociale, même grande école d'origine – peut se transformer en complaisance ! Une évaluation externe est donc essentielle, tant pour embrasser la globalité des données que pour assurer l'indépendance de l'évaluation.

Comment ?

Nous y reviendrons longuement dans la dernière partie sur la question du « Comment ? » L'évaluation interne est le dernier étage du système de pilotage stratégique. Mais l'évaluation externe est un dispositif en soi, qui doit se concevoir dès la mise en place de la politique. En effet, pour évaluer, il faut avoir défini dès le début les objectifs de l'évaluation et mis en place le système d'information qui va permettre de collecter les données. Ce type d'évaluation doit être confié à une instance indépendante *ad hoc*.

LES SYSTÈMES DE GESTION ET L'ALIGNEMENT STRATÉGIQUE DE L'ORGANISATION

[Retour au sommaire](#)

Le cadrage stratégique du programme va permettre de définir la finalité qui est au centre du tableau de bord prospectif Les systèmes de gestion vont permettre sa réalisation.

Pour qu'une stratégie soit effective, il ne suffit pas que le cadrage stratégique ait été bien fait, il faut aussi que son implantation et son évaluation aient été définies.

⁴⁹ Enron avait été créé par des anciens de la firme de conseil en stratégie McKinsey et présenté à l'époque comme le triomphe de la régulation par le marché sur la régulation publique. Un auditeur, qui a des intérêts de carrière, réfléchira donc à deux fois avant d'oser pointer les dérives de gestion de ce qui était devenu une institution.

En Nouvelle-Zélande, la *State Service Commission*, placée auprès du Premier ministre pour piloter le déploiement des priorités stratégiques gouvernementales dans les départements, souligne que « le processus de définition de la stratégie, tant au niveau des secteurs que des départements, repose sur une compréhension partagée de la logique d'intervention qui sous-tendra la réalisation des priorités stratégiques. La sélection des activités doit être basée sur une recherche approfondie et une collecte d'information sur les inducteurs clés de changement. La stratégie est le véhicule par lequel tous ces éléments sont mis ensemble pour réaliser un progrès ⁵⁰ ».

[114]

Il faut donc développer une « pensée et une méthode globale de l'alignement stratégique ». Il est clair qu'elle n'existe pas à ce jour et que c'est une démarche expérimentale qui, par essence, doit rester apprenante et évolutive. On ne peut donc qu'inviter le lecteur à suivre les conseils de bon sens donnés par le même guide méthodologique néo-zélandais pour développer une bonne logique d'intervention :

« Toutes les activités de planification stratégique doivent pouvoir être justifiées du point de vue :

- * d'une recherche approfondie et des courants de pensée dans la littérature pertinente ;
- * des expériences existantes réalisées en Nouvelle-Zélande ou ailleurs, lorsqu'elles existent ;
- * des programmes de recherche dans le monde, lorsqu'ils sont appropriés ;
- * des théories valides sur les relations causes/effets, lorsqu'elles s'appliquent. »

À nouveau, il faut donc souligner que le recours à des projets pilotes, dont le retour d'expérience devra être correctement pratiqué, analysé et diffusé, est indispensable.

⁵⁰ State Service Commission, « Assessing Department's Capabilities to Contribute to Strategic Priorities », 1999.

Le système de gestion peut être représenté par l'alignement de trois sous-systèmes (Figure 2.13) :

- Le contrôle de gestion est la base puisqu'il va nous permettre de connaître les coûts des activités, mais il va bien au-delà puisque l'on parle aujourd'hui de « contrôle stratégique de gestion » dont le rôle est la connaissance précise des processus et de leurs activités et surtout des inducteurs de performance. Il existe une abondante littérature, et de bonne qualité, sur ce sujet, sur lequel nous reviendrons dans la quatrième partie.
- L'évaluation va gérer le système d'indicateurs dont nous avons décrit les composantes plus haut. Discipline complexe et en développement sur laquelle nous reviendrons également.
- Le management stratégique est l'art de dessiner les processus comme enchaînement finalisé d'activités créatrices de valeur pour le bénéficiaire final. C'est donc le cœur de l'organisation, une discipline ignorée jusqu'alors dans les organismes publics qui ne s'intéressaient [115] qu'aux procédures, qui sont des normes techniques fixes, alors que les processus définissent des flux vivants.

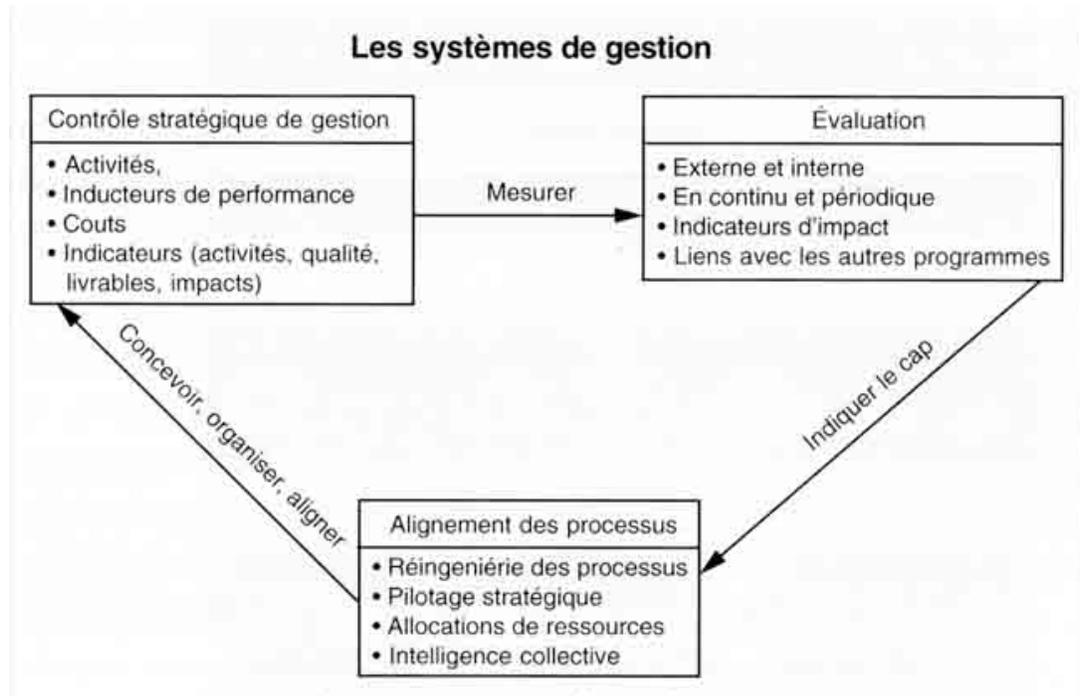


Figure 2.13 : Les systèmes de gestion

Les trois systèmes interagissent selon la figure 2.13 : le contrôle de gestion fournit les éléments de mesure de la performance au système d'évaluation qui indique si l'ensemble se dirige bien vers la cible. Le sous-système « processus » dessine les processus, les reconfigure quand leur architecture n'est plus pertinente et alloue les ressources.

Comment se fait le lien avec le tableau de bord prospectif ? La figure 2.14 représente l'alignement des quatre domaines du TBP.

Les clients, ou « bénéficiaires » du programme : il faut préciser ici les livrables qui seront produits à leur intention et le lien entre les livrables et les impacts.

Les processus où l'on distinguera les processus d'innovation, tant dans les nouveaux biens et services à produire par l'organisation, les

processus de « production » et la « qualité de service » qui va garantir la délivrance des fruits de la politique à la population cible ⁵¹.

Le développement organisationnel, qui va traiter de :

- * L'infrastructure organisationnelle, technologique et informationnelle de l'organisation dont le cœur est aujourd'hui le système d'information.

[116]

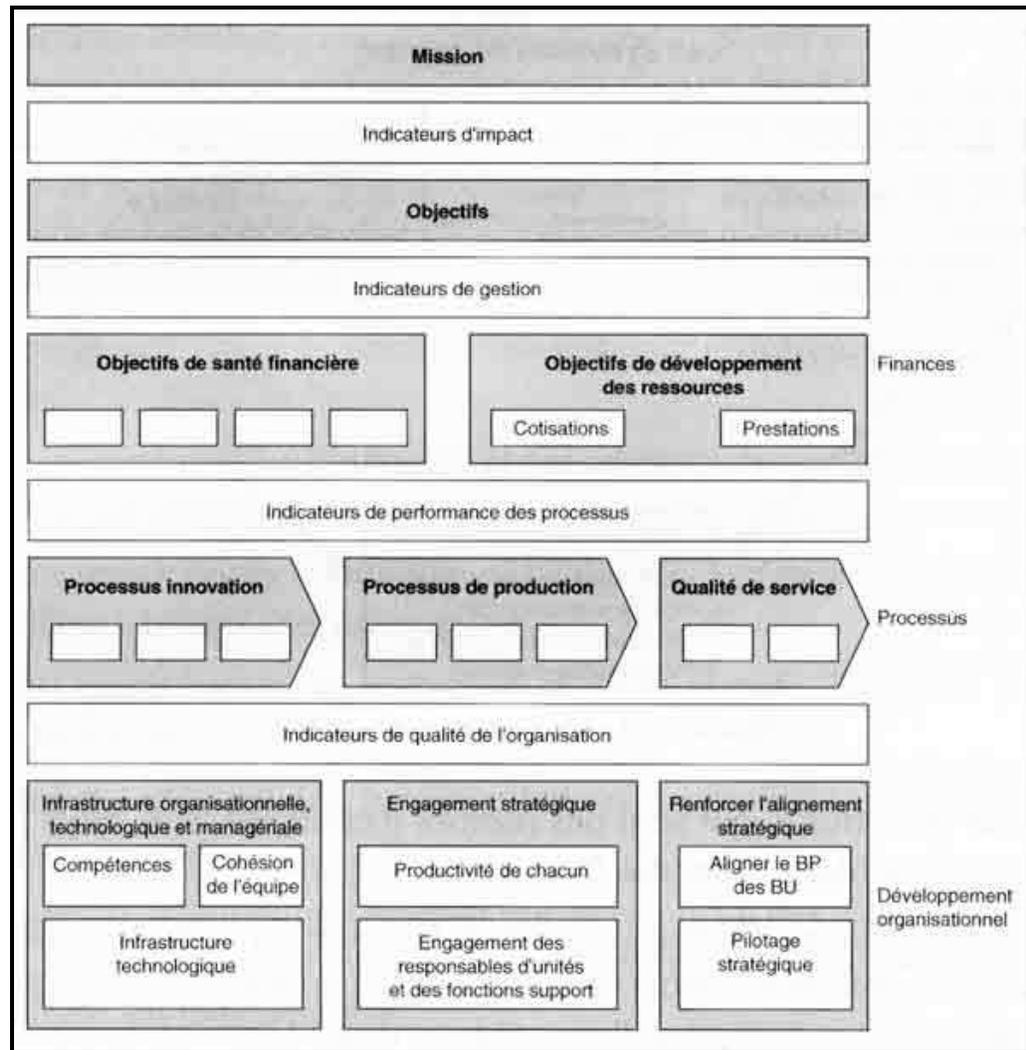


Figure 2.14 : Structurer l'alignement stratégique par le TBP

⁵¹ Pour le déploiement complet de la méthode, le lecteur se référera au livre de David. P. Norton et Robert. S. Kaplan, *Le Tableau de bord prospectif*, Paris, Éditions d'organisation, 2001.

- * L'engagement stratégique : il commence par celui des dirigeants, bien sûr, mais il ne sert pas à grand-chose si l'ensemble du personnel n'adhère pas à la stratégie.
- * L'alignement stratégique : c'est la capacité de chaque responsable à piloter son activité et les processus dont il est propriétaire en direction de la stratégie et non en fonction de procédures intangibles.

L'allocation des ressources budgétaires, qu'il faut séparer en deux : les objectifs de meilleure gestion qui vont permettre de faire plus avec autant et les objectifs de développement des ressources, qui deviennent légitimes dès lors que tout le travail précédent a été fait et que l'on commence à pouvoir relier les allocations de ressources aux impacts. On sort dès lors de la sempiternelle invocation à « l'augmentation des moyens » et de ses effets contre-productifs.

[117]

Dans quel ordre placer ces domaines ? Dans le schéma idéal, la variable d'ajustement est le budget. Il suppose d'être parvenu à un stade où chaque unité monétaire supplémentaire est supposée n'être engagée qu'une fois optimisés les processus et l'organisation existants et pouvoir être reliée à l'impact qu'elle va générer.

Mais, à ce jour, ce n'est pratiquement jamais le cas : la contrainte budgétaire est très souvent, sinon le facteur déclenchant, à tout le moins le goulot d'étranglement qui impose de travailler à ressources constantes et par redéploiement. L'ajustement se fait alors par réingénierie des processus, elle-même tributaire de l'apprentissage organisationnel du personnel, ce qui fait du consensus social la variable finale d'ajustement.

ÉTUDE DE CAS : UNE APPROCHE IMPLICITE, LA BNF

[Retour au sommaire](#)

La Bibliothèque nationale de France (BNF) est le fruit d'un grand projet où l'effet d'affichage politique et de prestige a prévalu sur la recherche de fonctionnalité et de création de valeur sociale. Le service rendu aux lecteurs s'est vite montré déficient. Les conditions de travail n'ont pas été prises en compte dans la conduite de l'investissement, le système d'information, notamment, est apparu comme une machine de guerre dirigée contre des personnels provenant de cultures organisationnelles différentes, d'où un conflit social majeur en 1998.

Le projet d'établissement allait permettre de fédérer les personnels et d'ouvrir la bibliothèque sur l'extérieur, de mobiliser l'encadrement et de clarifier la mission de l'établissement avec les tutelles et l'ensemble des parties prenantes.

Des groupes de travail sont mis en place dans tous les départements. Ultérieurement, ils intégreront des lecteurs et des représentants de la profession. Le caractère participatif de ce processus, au sein d'un conseil de projet, va permettre de casser l'image arrogante de l'établissement, et l'ensemble des propositions va permettre de dégager les objectifs stratégiques.

[118]

Sans qu'il soit fait référence à la méthode, les cinq objectifs du projet d'établissement rencontrent les quatre dimensions et la logique du TBP Le tableau 2.1 en donne un extrait.

Au total, 48 indicateurs de pilotage sont définis, qui se répartissent en indicateurs de niveau et indicateurs de suivi d'activité. Sept indicateurs n'ont pu être renseignés, soit parce les projets n'étaient pas mûres, soit parce que le système d'information n'avait pas encore bâti les interfaces pour les construire.

Le pilotage du projet est assuré par la gestion interne, avec une revue d'avancement trimestrielle, largement diffusée à tout le personnel. Une évaluation externe a lieu à mi-parcours, qui s'appuie notamment

sur les corps d'inspection des tutelles et permet d'animer le conseil de projet. L'impact est mesuré par une enquête de satisfaction auprès des lecteurs, la croissance du nombre de visiteurs physiques et la fréquentation du site Internet, et enfin par l'ouverture de la BNF sur le réseau des bibliothèques, en particulier par la création de la bibliothèque universelle qui fournit treize millions de notices grâce au catalogage électronique.

Le projet d'établissement va être la base du contrat d'objectifs et de moyens (COM) avec les tutelles et permettra de renforcer l'autonomie de gestion, de transférer à l'établissement la gestion des emplois mis à disposition et de faire valider par les tutelles les priorités stratégiques de la BNF.

Le bilan de ce processus est largement positif : il met en avant des objectifs de performance directement valorisables par les usagers de la bibliothèque et permet de développer le sens de l'imputabilité parmi le personnel. Le conseil d'administration, qui était un lieu d'affrontement entre personnel, administrateurs et lecteurs, est désormais pacifié et recentré sur le pilotage de projets critiques.

Il met également en avance les carences des systèmes de gestion : l'établissement ne dispose pas de comptabilité analytique, ce qui ne permet pas d'établir la priorité des moyens supplémentaires liés aux missions nouvelles. Il met enfin en avant la nécessité pour les tutelles de dépasser le simple dialogue budgétaire avec l'établissement pour se hisser à la hauteur d'un véritable pilotage stratégique.

[119]

Tableau 2.1

Dimension	Objectif	Projet	Indicateurs
Bénéfices pour les usagers	Améliorer les services rendus au public, sur place et à distance	<ul style="list-style-type: none"> - Augmenter l'amplitude d'ouverture de 61 à 66 heures par semaine - Développer les services à distance, notamment par l'utilisation d'Internet 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de documents de magasins autorisés pour le jour même - % de docs communiqués en moins de 45 minutes - Amplitude ouverture 66h00
Processus	<ol style="list-style-type: none"> 1. Développer et protéger les collections, les insérer dans les réseaux 2. Engager la rénovation des sites de Richelieu et de l'Arsenal 	<ul style="list-style-type: none"> - Atteindre les objectifs d'acquisition annuelle - Réduire le délai de catalogage du dépôt légal - Assurer la sauvegarde des documents sonores, audiovisuels et multimédia <p>2. <i>Projet non mûre en 2001</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - passer de 65 000 (2001) à 80 000 (2003) - descendre de 16 à 8 semaines - de 1760 (2001) à 14 000 (2003) <p>2. <i>Les indicateurs seront définis avec le projet en 2002</i></p>
Personnel et apprentissage organisationnel	Approfondir le projet social et améliorer les conditions de travail	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien annuel - Formation - Promotion - Mobilité 	<ul style="list-style-type: none"> - de 92 % à 100 % - de 961 KE à 6,2 ME et nbre jours formation/ agent/an - cible quantitative
Gestion	Optimiser la gestion	<ul style="list-style-type: none"> - Délai de règlement des factures - Taux d'engagement du budget - Montant des intérêts moratoires - Taux disponibilités des moyens informatiques 	<ul style="list-style-type: none"> De 78 à 55 jours % de 400 KF (1999) à 275 (2001) de 99 à 99,5 %

[120]

UNE APPROCHE EXPLICITE

[Retour au sommaire](#)

Le tableau de bord prospectif le plus accompli à l'heure actuelle, capable de constituer une référence pour implanter un pilotage stratégique orienté vers les résultats, est celui de la ville de Charlotte en Caroline du Nord (États-Unis). Cette ville est d'une taille suffisante (un demi-million d'habitants) et le TBP y est mis en place depuis bientôt dix ans, de sorte que nous sommes en présence d'une démarche qui a dépassé le stade du prototype.

La ville de Charlotte se considère aujourd'hui ⁵² comme une « organisation stratégique » dont la gestion est orientée vers des résultats. Les auteurs de la réforme soulignent qu'il semble, à lire l'histoire de Charlotte, qu'elle a procédé d'une démarche systématique et consciente, mais il n'en a rien été. Le point de départ a été une classique crise budgétaire qui a contraint la ville à apprendre à faire « plus avec moins », en recourant à quelques principes de base du management. *A posteriori*, les animateurs de la réforme considèrent que le facteur clé de succès a été de définir pour Charlotte une vision et de mobiliser le personnel autour de l'alignement de l'organisation sur cette vision. La démarche a été de procéder par *right-sizing* (la recherche de la taille juste) plutôt que par *down-sizing* (la coupe sombre dans l'organisation et les effectifs).

⁵² City of Charlotte, « Charlottes roadmap to change and improving performance management », document téléchargeable sur le site internet de la ville, qui fournit également tous les détails du *Balanced Scorecard*.

La genèse : une crise des finances publiques qui devient le prétexte à une réforme en profondeur

La ville, durant les années 1980, était en forte croissance démographique et voyait ses investissements d'infrastructures s'envoler, notamment pour les pompiers, les ordures ménagères et le traitement des eaux usées. En 1991, l'État de Caroline du Nord ne verse pas une subvention de 4,5 millions de dollars en raison de ses propres difficultés. En 1992, la suppression de crédits atteint 9,4 millions de dollars : c'est la crise budgétaire.

Elle va être gérée comme un *momentum* pour enclencher la transformation de l'organisation municipale. Immédiatement, les recrutements sont gelés, ainsi que les dépenses opérationnelles, et certains services, comme le ramassage des ordures ménagères, sont réduits.

[121]

Dans la foulée, l'opération de *right-sizing* est enclenchée : l'organisation de la ville était lourde, avec des contrôles centralisés et une multitude de couches de superviseurs. Le conseil municipal se donne un an pour avancer vers une organisation qui soit orientée vers les services aux citoyens, décentralisée vers des équipes autonomes pour la mise en œuvre, compétitive en termes de prix, intégrant rapidement les innovations technologiques, et orientée vers les résultats par la pratique du pilotage stratégique.

Autour du maire se mettent en place des équipes chargées du développement du pilotage stratégique, de l'innovation et du développement technologique. Le maire lance une démarche de construction de la vision autour de la question « Quels devraient être dans quatre ans les services rendus et l'organisation de la ville ? » Trois thèmes se dégagent des discussions des *focus groups* de citoyens.

Le rôle du gouvernement municipal envers la communauté des citoyens : traiter les problèmes en partenariat avec le privé et faire de la politique publique une plateforme pour le développement économique.

Les services rendus : ils doivent être compétitifs, en matière de coûts et de qualité, face aux services du privé, en développant les nouveaux services à fiscalité constante et en redéployant les ressources existantes sur des actions prioritaires pour maintenir l'équilibre budgétaire.

La performance de l'organisation : le ratio police et pompiers doit progresser dans le poids global des services, la notion de compétitivité doit être introduite dans le management des ressources humaines et les compétences doivent être développées en matière d'aptitude au pilotage stratégique, de maîtrise de la technologie, de formation de base et de formation continue et interdisciplinaire de terrain.

L'administration municipale s'était construite sur le principe : un nouveau service = un département, soit, au bout du compte vingt-six services dont les attributions se chevauchaient en multipliant les couches de supervision. Par exemple, huit couches de supervision expliquaient à un balayeur comment balayer.

Le *right-sizing* va permettre de définir, en fonction des métiers et des services à produire, neuf unités opérationnelles : transports aériens, [122] transports terrestres, ingénierie et gestion immobilière, incendie, police, ordures ménagères, polices et « utilités » (services divers), et quatre fonctions support : budget et évaluation, ressources humaines, services aux entreprises, finances.

Une des innovations majeures de l'opération de *right-sizing* est de créer des équipes autonomes capables de prendre les décisions opérationnelles qui les concernent directement. Ce faisant, on passe d'une logique budgétaire à une logique d'organisation alignée sur la production de valeur, et ce à l'initiative des fonctionnaires eux-mêmes. Chacune des treize unités s'organise sur le mode des *business units* (unités d'activité) et définit son plan stratégique en fonction des impacts qu'elles se fixent pour objectif d'atteindre, ainsi qu'un plan d'activité (*business plan*) faisant le lien entre ressources, activités et impacts.

De 1991 à 1993, 250 postes seront ainsi économisés, soit 8 % des effectifs, et uniquement en jouant sur les départs à la retraite. Simultanément, une réallocation des ressources en postes intervient en faveur des unités qui sont l'objet de priorités, comme les pompiers. Les 197 propositions issues des *focus groups* animés par le personnel ont permis d'économiser 9,1 millions de dollars.

L'adoption d'une démarche de pilotage stratégique

Le passage à une démarche formalisée de pilotage stratégique a été structuré par le travail fait antérieurement à la crise, qui a abouti à définir une vision stratégique, une mission et des valeurs.

La vision définit le point idéal vers lequel on tend, que, par définition, l'on n'atteint jamais. Pour Charlotte, il s'agit d'être « un modèle d'excellence organisationnelle qui met le citoyen au premier rang, servi par des fonctionnaires qualifiés et motivés produisant des services à haute valeur ajoutée, ainsi qu'une plate-forme pour le développement économique qui fait la compétitivité de la place de Charlotte. Enfin, la ville doit animer un partenariat pour être un choix de vie, de travail et de loisirs ».

La mission définit la raison d'être d'une institution. Pour Charlotte *Public service is our business*, le service public est notre métier.

[123]

Les valeurs reflètent les principes moraux et éthiques que les collaborateurs de l'organisation reconnaissent pour régir leurs comportements et prises de décision. Cinq valeurs clés ressortent des débats parmi les personnels : l'excellence organisationnelle et la qualité de service, l'imputabilité, la productivité, le travail en équipe, l'ouverture vers le citoyen et le développement personnel au travail. Un groupe de travail est mis en place par valeur pour lui donner corps, ce qui se traduit généralement par l'application d'idées de bon sens qui permettent de tuer les procédures inutiles.

Les animateurs de la démarche retiennent trois leçons de cette phase.

Il faut impliquer le plus grand nombre dans les débats, susciter l'expression pour que la mission et les valeurs soient réellement partagées et émergent du débat à partir des enjeux stratégiques.

Il est essentiel de se doter d'une vision stratégique partagée intemporelle afin que chacun puisse voir comment il fait partie d'un tout et peut contribuer à la création de valeur.

Tout cela ne peut fonctionner que si l'on y prend du plaisir !

Le tableau de bord prospectif

En 1995, la ville franchit une étape supplémentaire dans son dispositif de pilotage stratégique en identifiant cinq thèmes stratégiques : la sécurité, la cité dans la ville – soit le développement de l'initiative des citoyens et la revitalisation des quartiers délaissés –, le développement économique pour développer l'emploi, les transports pour développer les infrastructures et les alternatives à l'automobile, et enfin la restructuration du gouvernement municipal.

Chaque thème bâtit son propre plan stratégique, les priorités de chaque thème étant définies lors du séminaire de la municipalité en janvier de chaque année.

Le TBP est choisi comme outil de mesure : il va permettre de passer d'un reporting par thème sur « ce qui s'est passé », à un pilotage central sur « ce qui va se passer » ; il devient un outil de communication vers les citoyens en permettant de débattre de l'impact des décisions publiques, par exemple autour du thème : « Quel est l'impact de la construction du nouveau centre de convention » qui permet de cerner le rapport valeur/ coût des initiatives publiques.

[124]

Les élus vont alors travailler avec les auteurs du *balanced scorecard*, Norton et Kaplan, pour l'adapter aux organismes à but non lucratif. Pour les sociétés commerciales, c'est l'objectif de rentabilité financière qui est essentiel. Pour Charlotte, et d'une manière générale pour les organisations publiques, c'est le bénéfice procuré aux citoyens qui devient primordial. Compte tenu de l'objectif de maintien des prélèvements fiscaux que fixe la municipalité, la dimension financière reste en deuxième rang, la reconfiguration des processus et le développement de l'apprentissage organisationnel assurant l'ajustement.

La logique du TBP peut être résumée en quatre questions :

- * La ville rend-elle les services attendus par les citoyens
- * Le fait-elle à un coût acceptable ?
- * Peut-elle changer la manière dont le service est rendu et procéder de manière plus efficace ?
- * Maintient-elle ses technologies et la formation des personnels à un niveau satisfaisant pour améliorer en continu les processus ?

Le TBP est ensuite décliné en dix-neuf objectifs, chacun relié à un ou plusieurs thèmes stratégiques (Figure 2.15).

L'intérêt de cette connexion des objectifs aux thèmes est de pouvoir centrer le pilotage sur les processus critiques qui induisent la performance de l'organisation, comme « développer la pratique collective de résolution de problèmes », plutôt que sur les processus routiniers comme « construire des trottoirs ».

Pour nourrir le système de mesure, la ville développe avec l'université de Caroline du Nord un « indicateur de qualité de la vie » qui vise à être un indicateur ultime d'impact des politiques menées. Cette approche par les impacts permet de redéfinir les indicateurs. En matière de sécurité, le TBP abandonne l'indicateur du temps de réponse aux appels, car le véritable impact de la répression de la criminalité est la non-reproduction du crime. Le nouvel indicateur va donc être basé sur la prévention au travers du *community policing* ⁵³.

Le TBP aura atteint sa pleine efficacité quand on pourra associer un seul indicateur à chacun des 19 objectifs. Ce travail est en cours (2002). Par exemple, l'objectif « revitaliser les quartiers » peut être mesuré par la stabilité de l'indicateur de qualité de la vie du quartier.

⁵³ Voir dans la quatrième partie l'étude de cas sur la réforme de la police de New York.

[125]

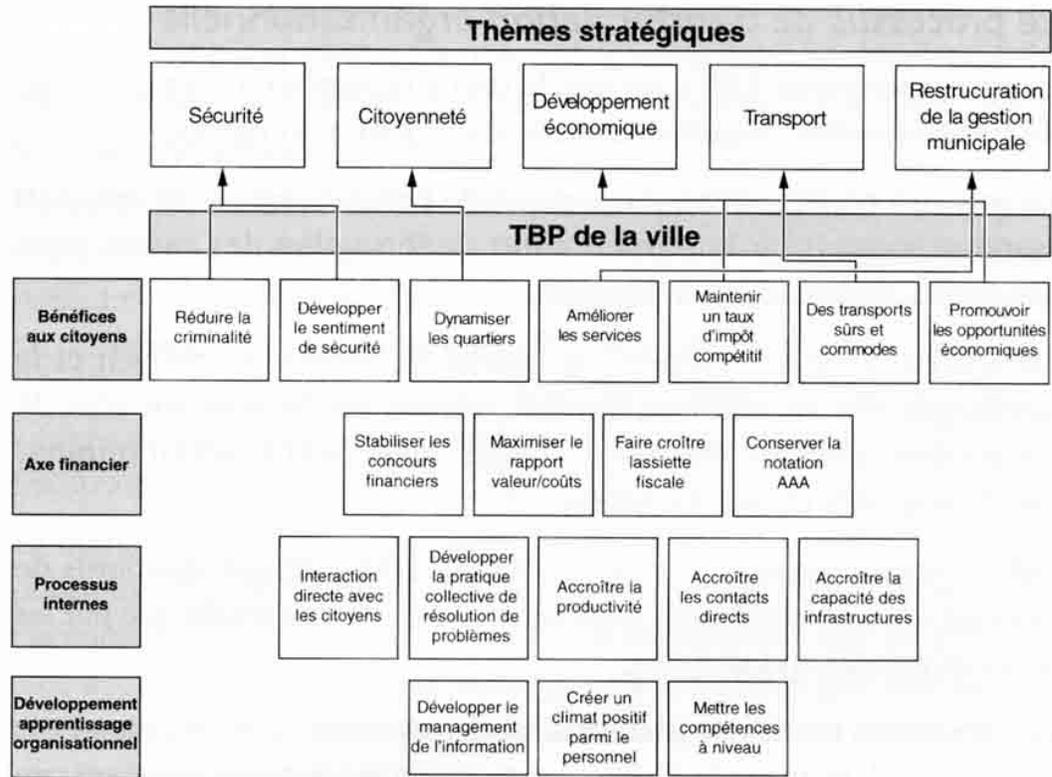


Figure 2.15 : Ville de Charlotte, tableau de bord prospectif

L'objectif fonctionnel du TBP est ici du même ordre que celui de la LOLF : permettre un véritable pilotage stratégique par les élus en simplifiant la mesure des impacts et en rendant visible le lien avec la décision budgétaire. La pratique du management par objectifs était ancienne à Charlotte. Dans l'ancien système, il existait 900 indicateurs. En 1998, ils sont réduits à 266, à terme à 19.

Quand ils font le bilan de ce travail, les responsables de la ville soulignent quatre points.

Construire un TBP est un travail de longue haleine et il faut investir considérablement en temps et en compétences.

Il faut procéder par étapes et par projets pilotes.

Il est essentiel d'avoir un leader qui soutienne le projet dans le temps. Charlotte a bénéficié d'une stabilité des élus et d'une durée des mandats des cadres bien supérieure à la moyenne.

Le projet est consommateur de temps et requiert l'engagement de tous à tous les niveaux de l'organisation.

[126]

Le processus de transformation organisationnelle

La construction du TBP n'est que la partie émergée d'un vaste travail de transformation organisationnelle dans quatre domaines.

La mise en configuration stratégique de l'encadrement : le nouveau système requiert un important effort de formation des cadres pour son implantation et son animation.

La relation avec les citoyens : la qualité de service au citoyen et le développement de relations directes permettent de créer une base de connaissance sur les attentes et chaque agent peut se sentir imputable de la qualité du service rendu.

Garder ou privatiser ? Chaque service est comparé aux standards de performance du privé pour évaluer s'il serait mieux rendu que par les services publics municipaux.

Les nouveaux modes de gestion des compétences : c'est le chantier le plus original, puisque le TBP va permettre d'intégrer les standards de compétence dans l'évaluation, le système de promotion et de gratification. Une nouvelle grille de rémunération est mise en place, qui est en permanence étalonnée avec les rémunérations que verserait le marché à compétences égales. Dans la construction du TBP, la performance organisationnelle étant la variable d'ajustement à la hausse des performances de la ville, elle apporte un soutien constant à la formation des agents et à l'acquisition de nouvelles compétences.

Dans cette logique, la rémunération devient une fonction de la création de valeur mesurée par le TBP.

Quel bilan ?

En 2000, pour la première fois, le budget a pu être présenté et voté en lien avec les besoins de chaque thème stratégique. En fonction des priorités, grâce à la cohérence globale de l'organisation développée par la démarche, le budget peut proposer de retirer des ressources sur une action pour les affecter à d'autres.

De la sorte, l'activité du conseil municipal peut se concentrer sur les questions stratégiques essentielles et entretenir sur ces thèmes une communication active avec les citoyens.

[127]

En interne, le TBP permet à chaque agent de comprendre et de s'approprier à son niveau les objectifs stratégiques, de développer le travail en équipe, la résolution collective de problème et l'aptitude à bâtir des consensus.

En 2002, les rentrées fiscales ont permis, pour la première fois, une augmentation du budget. Le travail d'optimisation des allocations de ressources budgétaires à budget constant permet dès lors d'obtenir de ces ressources inattendues un effet de levier très puissant, loin des débats étranges que l'on a pu avoir en France sur l'emploi de la « cagnotte » du budget 2001, dont on ne savait que faire faute de lisibilité stratégique du budget de l'État.

La démarche adoptée par la ville de Charlotte était cohérente avec la politique de développement qu'elle avait adoptée, fondée sur l'accueil de nombreux sièges sociaux d'entreprises : elle ne pouvait, face à la crise budgétaire, se contenter de transférer, par une hausse des impôts, vers le corps social des coûts devenus trop élevés en raison d'une productivité insuffisante.

Parmi les atouts de la ville pour réussir, les élus avaient déjà développé une culture stratégique avant la crise, de sorte que celle-ci a pu être transformée en opportunité pour reconfigurer de manière radicale l'organisation municipale, en évitant de rester dans une logique de crise budgétaire qui se serait traduite par des licenciements rendant impossible toute mobilisation du personnel.

Autre atout : la longévité des élus et des cadres, qui est de beaucoup supérieure à la moyenne des administrations américaines, a permis d'inscrire cette action dans la durée.

Enfin, on ne saurait trop le répéter, engagement des dirigeants, inscription de l'action dans la durée et participation du plus grand nombre à la démarche sont des clés incontournables du succès.

[129]

DEUXIÈME PARTIE.

De « bien faire les choses » à « faire les bonnes choses »

Chapitre 7

LE GÉNIE DU STRATÈGE

[Retour au sommaire](#)

Le management est le domaine des dogmes et des modes qui se manifestent par la prolifération de mots passe-partout : « bonne gouvernance », *benchmarking*, « écoute du client »... Ces mots décrivent sans doute des pratiques qui ont leur intérêt, mais le génie du stratège est et restera de penser une situation et de dessiner l'avenir comme un univers de possibilités.

En cela, le stratège est l'antithèse du technocrate. Là où le technocrate est convaincu d'avoir la bonne technique qui procède d'une sorte de rationalité universelle et absolue, le stratège est à la fois déductif et inductif.

Déductif, car il a une intelligence globale des situations, des structures et des dynamiques en action. Il perçoit les systèmes en œuvre, les resitue dans l'espace et dans l'histoire. Il puise son inspiration à l'évolution de la science et des possibilités qu'elle ouvre, notamment lorsque, comme actuellement, l'innovation rapide dans les technologies va bouleverser les organisations.

Inductif, car, sous peine de sombrer dans le dogme, il est à l'écoute des circonstances, des spécificités des lieux et des acteurs, apprend de l'expérience et s'adapte au terrain.

Le professeur Philippe Baumard, dans ses travaux sur les processus de décision stratégique, cite une étude ⁵⁴ sur une population de firmes britanniques essayant d'établir une corrélation entre l'existence de plans stratégiques formels et la performance sur longue période : la corrélation n'est que de 0,22. L'étude montre, au contraire, que les [130] firmes faisant une plus large place à une communication informelle dans la prise de décision stratégique avaient de meilleures performances.

Nous vivons toujours sous le mythe du « décideur » qui sait tout, et qui, sachant tout, n'apprend rien, donc finalement ne sait rien.

Ce mythe d'une rationalité parfaite n'est pas nouveau puisqu'il remonte au début de l'aventure industrielle. Au 19^e siècle, Saint-Simon et Auguste Comte allaient faire du positivisme et du déterminisme les règles de base de la gestion technocratique des sociétés. Dans leur optique, il est possible de bâtir un tableau complet de l'entendement humain, une sorte de supranationalité technique qui doit s'imposer au politique. Elle ne pouvait que se renforcer au contact de la pensée hégélienne qui domine l'Occident, pour laquelle « ce qui est réel est rationnel et ce qui est rationnel est réel ». La réalité est donc un construit de la pensée, pensée qui peut devenir universelle avec la fin de l'histoire que Hegel datait du 13 octobre 1806, date de la victoire de Napoléon à Iéna, qui sonnait, selon lui, l'avènement de l'État universel. Les entreprises totalitaires du 20^e siècle n'allaient être que la déclinaison de cette approche.

Mais le conflit avec le déterminisme technocratique ne s'arrête pas là : l'administration française allait trouver son gourou en Alexandre Kojève qui se qualifiait lui-même de « marxiste de droite » et qui allait développer une pensée de l'État universel mondial – enfin réalisé par Staline – qui sonnait la vraie « fin de l'histoire ». Plus proche de nous et omniprésente est l'oeuvre de Francis Fukuyama aux États-Unis, pour qui la chute du communisme est – enfin – la vraie « fin de l'histoire », avec la victoire incontestée de la démocratie libérale comme valeur universelle.

⁵⁴ Baumard Philippe, « Connaissances tacites et implicites dans les délibérations stratégiques », communication AIMS 2002.

La conséquence est d'importance pour la pensée stratégique : la « fin de l'histoire » sonnait la fin des grands enjeux et la victoire définitive d'une seule conception du monde, la politique peut se confondre avec la gestion. En outre, si la « bonne politique » peut procéder de la cohérence rationnelle du raisonnement a priori, quel rôle reste-t-il à l'évaluation ? Si les politiques sont préjustifiées par l'idéologie, quelle place peut-il y avoir pour une pratique de l'évaluation qui procède d'une démarche pragmatique d'apprentissage par essais et erreurs ?

[131]

En réaction au positivisme et au déterminisme du 19^e siècle, les « trois B » – Julien Benda, Émile Boutroux et Henri Bergson – avaient déjà souligné, au début du 20^e siècle, ce qui devait être à la base de la politique : l'idée, le rôle du chef – on dit aujourd'hui le leadership ou « capacité de direction » – et l'intelligence stratégique.

L'idée : ce sont les idées qui gouvernent le monde et les bonnes idées qui donnent de bons fruits. Le stratège est celui qui a une vision du monde, une pensée de l'universel. Dans le contexte de la mondialisation, la compétition entre les nations est devenue la compétition pour penser l'universel. Le stratège est, de tout temps, le visionnaire qui sait organiser le dialogue entre sa vision et les contingences du réel. Pour Émile Boutroux, c'était l'essence de l'homme que de vouloir s'émanciper de l'empire absolu de la loi de nature : « Dans ses rapports avec le monde, l'homme n'est pas un spectateur réduit à vouloir les choses telles qu'elles se passent nécessairement ; il peut créer des œuvres qui le dépassent. Sa supériorité sur les choses se traduit par un empire effectif sur les autres êtres, par le pouvoir de les façonner en vertu même de ses idées. »

Le leadership : déjà pour Charles Péguy, le caractère du chef apparaissait comme un trait essentiel du stratège. Péguy opposait l'autorité de commandement à l'autorité de compétence, tout comme Lyautey qui aimait à dire que « quand les talons claquent, le cerveau se vide ». À l'image des anciens qui distinguaient l'*auctoritas* – de *augere*, qui augmente, et de *auctor*, l'auteur qui ajoute à la fondation de la cité – de la *potestas* – l'exercice de la coercition –, l'autorité du leader repose sur sa vision, sa capacité à l'insuffler aux autres, à leur donner de la puissance. Là où le technocrate impose ses certitudes par l'exigence d'obéissance vis-à-vis de ses subordonnées et par la propagande au

plus grand nombre, le leader s'affirme par le pouvoir, le recul, la liberté critique qu'il donne aux autres. Là où le technocrate craint l'opinion publique et lui refuse l'information, le leader sait que le débat public est non seulement le moyen de compléter sa connaissance imparfaite des phénomènes et d'adapter sa stratégie aux spécificités des circonstances, mais surtout d'enraciner sa légitimité. Le registre du technocrate est celui de la *potestas* – la coercition –, tandis que celui du leader est celui de l'*auctoritas* – l'autorité naturelle des décisions légitimes.

[132]

La nécessaire cohérence de l'organisation n'est pas obtenue par la soumission des individus à des règles et procédures, mais en faisant d'eux des acteurs d'un dessein supérieur. Ce que l'on appelle aujourd'hui l'*empowerment* n'est pas autre chose que le prolongement de cet appel de Bergson à refuser le fatalisme : « Nous ne croyons pas à la fatalité en l'histoire. Il n'y a pas d'obstacle que des volontés tendues ne puissent briser si elles s'y prennent à temps. » Le leader est l'antithèse de ces clercs dont Julien Benda dénonçait la trahison dans les années 1920 ⁵⁵ pour avoir abandonné toute métaphysique de l'action à la gestion de la rationalité fade des temps.

⁵⁵ Benda Julien, *La Trahison des clercs*, l'édition 1926, rééd. Hachette littérature.

LA STRATÉGIE, ART DES CIRCONSTANCES

« Apprécier les circonstances dans chaque cas particulier, tel est donc le rôle essentiel du chef. Du fait qu'il les connaît, qu'il les mesure, qu'il les exploite, il est vainqueur ; du fait qu'il les ignore, qu'il les juge mal, qu'il les néglige, il est vaincu. C'est sur les contingences qu'il faut construire l'action. Tel général disposant d'une armée excellente et l'ayant minutieusement rangée en bataille est battu parce qu'il ne s'est pas renseigné sur l'ennemi. Tel politique, ayant la volonté, la durée, dispose des ressources d'un grand pays et d'un solide système d'alliances, échoue parce qu'il ne discerne pas le caractère de son temps. Tel industriel, puissamment outillé, se ruine pour avoir méconnu l'état du marché. »

Charles de Gaulle, *Le Fil de l'épée*.

L'intelligence stratégique : le dogmatisme est l'antithèse de la pensée stratégique. Le management se résume trop souvent à la succession de modes et de dogmes qui figent dans la rigidité de la doctrine ce qui a pu fonctionner à un moment, en oubliant que les facteurs de succès de telle stratégie ne peuvent se comprendre que dans des circonstances et un contexte donnés. Du « tout État » nous sommes passés à « tout par le marché ». La force de la critique de la politique du FMI par Joseph Stiglitz est qu'il met les deux domaines de la politique publique et du marché en tension, qu'il examine ce que chacun sait et [133] peut faire et l'inscrit dans la réalité culturelle et institutionnelle de chaque pays.

Ce débat n'est, lui non plus, pas nouveau. Dans les années 1920, le capitaine de Gaulle avait engagé le fer contre la doctrine dominante de l'état-major, celle de l'*a priori* pour y défendre celle des circonstances : « Une doctrine construite dans l'abstrait rendait aveugles et

passifs des chefs qui, en d'autres temps, avaient largement fait preuve d'expérience et d'audace. Elle les conduisit à des désastres dont la brutalité fut proportionnée à l'arbitraire de la théorie ⁵⁶. » Notre actualité est aujourd'hui remplie, dans le domaine des politiques publiques et de l'économie, de ces « désastres dont la brutalité est proportionnée à l'arbitraire de la théorie ».

Là où la doctrine prêche l'uniformité, le génie du stratège va chercher le spécifique, l'original, le différenciant, l'imprévu, la rupture. Ce génie se nourrit autant à l'intelligence déductive qu'à l'intuition, à l'instinct. « Si l'intelligence nous procure la connaissance théorique, générale, abstraite de ce qui est, c'est l'instinct qui nous en fournit le sentiment pratique, particulier, concret. Sans le concours de celle-là, point d'enchaînements logiques ni de jugements éclairés. Mais sans l'effort de celui-ci, point de perception profonde ni d'impulsion créatrice », déclarait le capitaine de Gaulle dans ses conférences à l'école de guerre en 1927, dans lesquelles il critiquait l'esprit militaire français écartelé tour à tour entre deux extrêmes, l'instinct seul où la seule intelligence, en soulignant férocement que « parfois les militaires, s'exagérant l'impuissance relative de l'intelligence, négligent de s'en servir ».

Le génie du stratège se tient donc à l'écart de ces deux écueils : au constat de faillite du dogmatisme de la toute-puissance publique ne doit pas succéder le repli dans l'empirisme, l'abandon de la pensée stratégique au profit de l'expérimentation permanente, comme cela fut le cas aux États-Unis lors la réforme de la politique énergétique où le mot d'ordre « bâtir 50 laboratoires de démocratie » ne fut qu'un dogmatisme de plus, qui mena au désastre que l'on sait.

[134]

⁵⁶ De Gaulle Charles, *Le Fil de l'épée*, rééd. Imprimerie nationale/Plon, 1999.

[135]

Conduire l'action publique.
Des objectifs aux résultats.

Troisième partie

ASSOCIER DYNAMIQUE
ENTREPRENEURIALE ET
POLITIQUES PUBLIQUES :
LES AGENCES
GOUVERNEMENTALES

[Retour au sommaire](#)

[136]

[137]

TROISIÈME PARTIE.
Associer dynamique entrepreneuriale
et politiques publiques :
les agences gouvernementales

Chapitre 8

L'INTÉRÊT DU RECOURS AUX AGENCES : CLARIFIER LES RÔLES DE LA POLITIQUE ET DE LA GESTION

[Retour au sommaire](#)

Dans tous les pays de l'OCDE, les années 1990 ont vu la mise en place de réformes, non encore abouties à ce jour, destinées à passer d'une gestion publique orientée sur les moyens à une gestion orientée sur les résultats. Ces réformes ont souvent été associées au développement des agences, soit des entités autonomes de gestion au statut variable selon les pays. En France, compte tenu de l'ancienneté des établissements publics, la gestion basée sur les résultats s'est développée indépendamment de la réforme budgétaire. Cette expérience, comparée à celle des autres pays, permet d'avoir une vision claire de l'intérêt du recours aux agences.

LE RECOURS AUX AGENCES

[Retour au sommaire](#)

Les agences gouvernementales sont des structures de droit public jouissant de l'autonomie de gestion, et, selon les pays, d'une personnalité morale propre. Le recours à ces agences est la solution actuellement expérimentée par tous les pays développés dans le processus de transformation organisationnelle des administrations publiques pour parvenir à séparer le « bien faire les choses » du « faire les bonnes [138] choses ». Cela pose à la fois un problème de management – le recours à la forme de l'agence permet-il d'améliorer la gestion ? – et un problème de pilotage politique – le recours aux agences réduit-il la capacité politique de l'État ?

Pour Allen Schick, professeur d'administration publique à l'université du Maryland, la multiplication des agences ne correspond pas à une mutation du rôle de l'État, ni à un changement de structure, puisque tous les États développés ont, ces vingt dernières années, conservé une structure sans grand changement. Ce qui a changé, c'est son rôle de prestataire de services et de financeur, qui s'est considérablement accru. Cette logique de service change les relations avec l'utilisateur, qui devient plus consommateur que citoyen et a, en tant que tel, beaucoup plus de pouvoir sur une structure autonome que sur un département ministériel anonyme.

Cette réduction du citoyen au rôle de consommateur, qui pose bien évidemment problème, est à la base de l'engouement pour les performances de gestion aux dépens de la tâche, par nature ingrate et plus difficile à évaluer, de gouverner. D'un point de vue anglo-saxon, la performance du gouvernement est beaucoup plus facile à évaluer lorsqu'il est *in business* que quand il reste dans ses missions traditionnelles. D'où l'évolution vers la « gouvernance » comme activité apolitique.

Toutefois, le principe de l'agence ne doit pas être ramené à cette évolution : la constitution d'un organisme dédié à une politique précise encourage ses responsables à se focaliser sur leurs responsabilités stratégiques et à coordonner leurs activités vers une même finalité.

Le recours croissant à l'agence s'inscrit dans l'évolution générale des grandes organisations verticales et fortement intégrées qui n'encouragent pas la prise de responsabilité interne et sont peu ouvertes à la relation externe avec leur environnement. Toutes les grandes entreprises de la vague technologique de la production de masse ont évolué d'organisations fortement intégrées – dont l'archétype était *General Motors* – vers des réseaux d'unités autonomes en interaction avec un centre d'impulsion stratégique dégagé de toute activité de production. Les technologies de l'information permettent aujourd'hui de bâtir des [139] organisations virtuelles regroupant plusieurs organisations parties prenantes d'une même politique. Ce mouvement atteint aujourd'hui le secteur public, mais beaucoup plus lentement.

Il est guidé par les principes du *New Public Management*, selon lesquels les fonctionnaires ne peuvent être tenus comptables des résultats s'ils n'ont pas la liberté effective de mobiliser des ressources organisationnelles et de les manager. Mais pour séduisant qu'il soit, le NPM n'en présente pas moins des pièges : donner de l'autonomie n'a de sens que si l'on renforce la capacité de pilotage et la responsabilité réelle sur les résultats. Or, le premier mouvement est beaucoup plus facile à mettre en œuvre que le second, qui doit en être la contrepartie : plus d'autonomie, oui, mais plus d'engagement et de responsabilité sur les résultats.

LES DIFFÉRENTS EXEMPLES

[Retour au sommaire](#)

Aux États-Unis, la volonté de réduire la taille du gouvernement fédéral a conduit à développer la pratique du *contracting out*. Le résultat affiché est la réduction à 1,9 million du nombre de fonctionnaires fédéraux. Mais cela s'est fait au prix du développement du « gouvernement par tierce partie » (*Third Party Government*) qui comprend des agences, des organismes privés, des « think-tanks », des fondations et des ONG.

Au final, le paysage est très confus. Les fonctions à externaliser ne devaient pas constituer le cœur de métier de l'administration de l'État,

assumées par des fonctionnaires. Toutefois, beaucoup de ces fonctions de cœur de métier ont été externalisées.

Ces nouvelles structures se sont constituées en groupe d'intérêts qu'elles tendent à faire prévaloir sur les finalités de service public. En outre, des contraintes de service public sont imposées à ces organismes supposés portés par une dynamique entrepreneuriale, ce qui les met de fait hors compétition. Selon un chercheur de la *Brookings Institution* ⁵⁷, Paul Light, le résultat est que, en réalité, le gouvernement fédéral ne compte pas 1,9 mais 17 millions de fonctionnaires et que ces structures créées cumulent et les inconvénients de la gestion [140] étatique (rigidités) et ceux de la gestion privée (capture de l'intérêt public) ⁵⁸.

De 1990 à 1996, d'après les calculs de Paul Light, alors que tous les partis ne parlaient que de réduire la taille du gouvernement, de *downsizing*, de « couper », de « réduire », le nombre de fonctionnaires fédéraux s'est accru de 5 % et le nombre de fonctionnaires locaux de 11 %. Dans la même période, la croissance de l'emploi public a représenté 1/7^e des créations d'emplois des secteurs non agricoles. Les politiques de réductions d'emplois brutales qui cherchaient un effet d'affichage ont bloqué le fonctionnement des agences, et, au total, ont fait croître le coût du gouvernement. En 1977, le gel de 10 000 postes par l'administration Carter s'est traduit par la création de 67 000 postes d'intermittents hors-statut.

⁵⁷ Light Paul C., *The True Size of Government*, Brookings Institution, 1999.

⁵⁸ Guttman Daniel, « Public purpose and private service : the twentieth century culture of contracting out and the evolving law of diffused sovereignty », OCDE, PUMA, 2002.

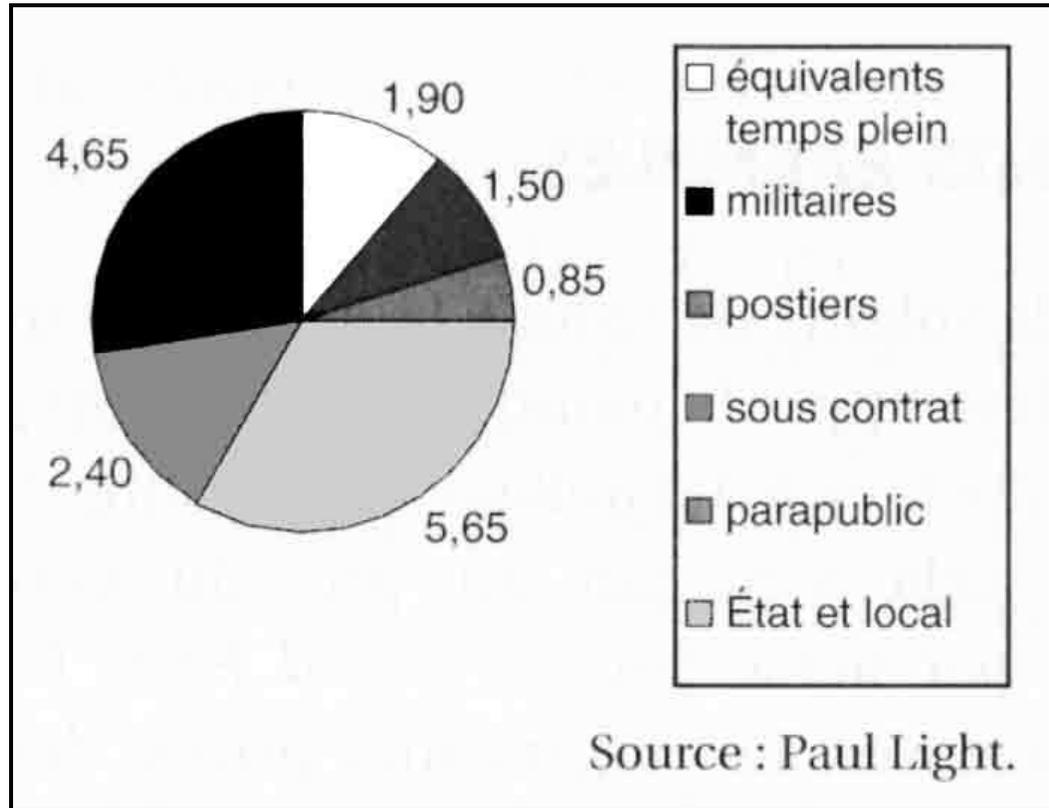


Figure 3.1 : La véritable taille du gouvernement en millions d'agents

Le point clé est donc de rendre les organismes devenus autonomes comptables de leurs performances, ce qui est une tâche plus complexe qu'il n'y paraît.

En Grande-Bretagne, le programme *Next Steps* lancé en 1988 a donné une large autonomie de gestion aux services transformés en agences. L'idée de départ était que, compte tenu de la non-définition des rôles et de l'obscurité des circuits administratifs, un ministre n'avait aucune possibilité de manager son département. L'autonomie a été donnée aux services en mesure de définir un plan stratégique, des modalités d'évaluation de la performance et de reporting envers leurs administrations, de désigner un *chief executive officer* responsable des [141] résultats. Les cibles de performance ainsi que leurs modalités d'atteinte et d'évaluation doivent être clairement définies. Des rap-

ports annuels permettent un pilotage de ces objectifs de performance, et une actualisation du plan stratégique est faite tous les cinq ans.

Le gouvernement Blair a recentré ce programme en 1997. Un de ses principaux enseignements est que la performance d'une agence dépend directement de la qualité du travail de cadrage stratégique effectué en amont. *Next Steps* a été le premier programme à définir des conditions *ex ante* de création d'une agence, qui supposent un leadership effectif de la part des départements ministériels. Le gouvernement Blair a donc recentré l'effort sur leur capacité de pilotage stratégique.

Le programme *Modernising Government* (2000) veut mettre un terme au démembrement de l'administration issu de *Next Steps*, où chaque agence est devenue une enclave administrative avec sa propre politique de recrutement et de rémunération. Une telle évolution allait contre la nécessité de mobilité et de travail par projet requis par le pilotage de politiques complexes. Le thème central est donc devenu *Wiring Up Government*, qui insiste sur le leadership de l'administration centrale et répartit les rôles : aux départements la conduite de la politique, la coordination des programmes et l'évaluation de l'impact, tandis que les agences restent comptables de leurs performances dans leur champ d'intervention en termes de coûts et de livrables.

En Suède, les agences sont constitutionnellement indépendantes des départements ministériels. On a ainsi pu voir, lors d'une émeute dans une prison en 1994, la totale initiative laissée à l'agence gestionnaire des prisons, qui a tenu les conférences de presse, analysé les causes et tiré les conclusions pour éviter la reproduction de tels faits. Un événement semblable s'est produit en Grande-Bretagne en 1995, mais il s'est terminé par le limogeage du directeur de l'administration pénitentiaire. Une telle manière de faire n'implique pas un désengagement plus important des ministères de l'initiative politique : l'introduction de la surveillance électronique, les nouvelles dispositions sur la répression de l'alcool au volant ou encore la liberté conditionnelle sont des initiatives gouvernementales prises sans consultation particulière de l'agence.

[142]

Le développement du recours aux agences n'est donc pas incompatible avec un État fort, qui se concentre sur sa tâche de pilotage straté-

gique et laisse les bancs de nage aux agences. Bien au contraire, quels que soient la variété des expériences nationales et le degré d'autonomie laissé aux agences, avec les mécanismes correctifs qui s'imposent, il permet de bien distinguer les tâches politiques des tâches opérationnelles, donc d'intégrer le « bien mettre en œuvre la politique » dans le processus de formulation de la « bonne politique ». La définition claire des rôles permet en outre de mettre en œuvre le « principe de prévenance » qui consiste à instaurer un processus de consultation des agences pour évaluer l'impact de l'évolution du cadre législatif et réglementaire.

On retrouve ici un thème classique de la littérature managériale : « Centraliser l'impulsion, décentraliser la mise en œuvre ». Tout est donc dans la réalisation de l'équilibre entre la force centrifuge créée par l'autonomie donnée aux agences et la force centripète créée par le leadership des administrations centrales.

[143]

TROISIÈME PARTIE.
Associer dynamique entrepreneuriale
et politiques publiques :
les agences gouvernementales

Chapitre 9

EN FRANCE, UN ÉTAT DES LIEUX PLUTÔT ENCOURAGEANT

[Retour au sommaire](#)

Comment la France parvient-elle à progresser vers une nécessaire autonomie de gestion tout en préservant l'impulsion stratégique des ministères ? La crainte de voir les établissements publics nationaux incarner un démembrement de l'État est ancienne et soulignée dans tous les commentaires de doctrine de droit public. L'enquête que la Délégation à la réforme de l'État a effectuée en 2001 sur le fonctionnement et le rôle des établissements publics nationaux dans la mise en œuvre des politiques publiques ⁵⁹ permet de dresser un état de la situation et dessiner des voies de progrès. Elle a été effectuée tant auprès des administrations centrales que des directions d'établissements publics.

⁵⁹ Rochet Claude, DIRE, « Les établissements publics nationaux : un chantier pilote pour la réforme de l'État », La Documentation Française, 2002.

La présentation de ses résultats a inclus une analyse comparative avec les meilleures pratiques d'autres pays de l'OCDE et avec les standards de l'art de la littérature managériale définis par l'État.

Elle a été restituée aux dirigeants concernés et a enclenché un processus interactif qui permet d'identifier des axes et des voies de progrès. Des directions pionnières comme la Direction générale de la Santé se sont proposées de mettre en œuvre les préconisations à l'occasion de la définition des programmes du nouveau dispositif de la LOLF et de leur interface avec les huit agences qui gèrent le dossier difficile de la sécurité sanitaire.

[144]

En outre, un club des dirigeants d'établissements publics nationaux, réunissant présidents, directeurs d'établissements et directions de ministères, s'est formé pour permettre l'apprentissage collectif par échange d'expériences entre pairs.

Enfin, avec la mise en place de la LOLF les principes de contractualisation sur objectifs qui ont commencé à se développer dans le domaine des EPN deviennent valables pour toutes les administrations, que leur politique soit ou non mise en œuvre par des agences.

Les établissements publics sont des personnes morales de droit public qui jouissent de l'autonomie de gestion. Ils sont créés par décret, mais ils procèdent de plus en plus de la loi, ce qui n'est constitutionnellement nécessaire que pour les « nouvelles catégories d'établissements publics », lorsque leur création s'insère dans une politique définie par la loi (par exemple la loi Bataille de 1991 sur la gestion des déchets radioactifs contient la création de l'Andra). Ils sont de deux sortes.

Les établissements publics administratifs (EPA) qui ont un système comptable de droit public, dont les agents sont des fonctionnaires ou assimilés.

Les établissements publics et commerciaux (EPIC) qui ont un système comptable privé et une gestion plus souple de leur personnel.

Ces formes génériques peuvent se décliner en régimes spécifiques comme les établissements publics de coopération scientifique et technique (EPST) pour la gestion de la recherche.

Les EPN ne sont pas directement concernés, quant à leur gestion budgétaire et comptable, par la nouvelle loi d'orientation sur les lois de finances (LOLF). Mais ils le sont par l'articulation entre l'EPN et les programmes ministériels formalisés par la contractualisation.

POURQUOI CRÉER UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC NATIONAL ?

[Retour au sommaire](#)

Généralement, c'est pour rechercher une meilleure efficacité dans la mise en oeuvre d'une politique publique, bien avant les facilités de gestion que peut apporter cette formule, qui ne sont d'ailleurs pas flagrantes, du moins pour les EPA.

[145]

TUTELLE, UN TERME INAPPROPRIÉ !

« Ensemble des mesures légales destinées à protéger les biens des enfants mineurs et des incapables majeurs », « Surveillance, dépendance gênante, telles sont les définitions que l'on trouvera de « tutelle » dans le dictionnaire.

Ce mot procède d'une logique de relations basées sur la défiance qui ne s'inscrit pas dans la logique contractuelle dans laquelle vont évoluer les établissements publics et les administrations.

Par commodité, et faute de nom de remplacement, nous continuerons à l'employer...

Fondamentalement, l'EPN apparaît comme porteur d'une certaine « conception de l'État », comme une « machine à construire des corps

intermédiaires » là où ils sont structurellement faibles dans le corps social français, ou encore lorsque de nouveaux champs stratégiques se constituent.

Les agences de l'eau rassemblent des acteurs autour d'un enjeu et d'un territoire qui apparaît comme un territoire stratégique, fondé sur des solidarités physiques, sans être un territoire administratif.

Les établissements d'aménagement foncier, dont le premier a été l'établissement public de la Basse-Seine créé en 1968, ont pour but de développer une gestion collective du foncier. Établissements publics d'État, ils sont administrés par des élus représentant les collectivités locales. La neutralité de l'État permet aux collectivités de définir une politique foncière en fonction de l'intérêt général, ce qui serait moins facile s'il s'agissait d'un établissement public de collectivités locales, pour autant qu'elles soient assez structurées pour en prendre l'initiative.

Moins ouverts, les EPST (hors universités) structurent l'ensemble des corps sociaux parties prenantes aux activités de recherche.

La création des agences de sécurité sanitaire est venue concrétiser le concept de « politique de sécurité sanitaire » qui naît au début des années 1990. L'État se rend compte, confronté aux nouveaux phénomènes épidémiologiques, que la sécurité sanitaire devient une [146] politique publique en soi, qui implique une multitude d'acteurs, bien au-delà de la relation patient/médecin. Elle requiert une externalisation et un renforcement de l'expertise, d'où les agences mises en place depuis 1993 (l'Afssa ; le RNSP devenu INVS [Institut National de Veille Sanitaire] ; l'Agence du médicament, devenue l'Afssaps ; l'Agence française du sang, devenue Établissement français du sang), qui viennent concrétiser ce retour en force de l'État dans le champ de la sécurité sanitaire.

Le rôle du « conseil d'administration » (CA) apparaît comme un point critique de la vitalité et de l'importance stratégique de l'établissement, tant en raison de sa composition que des pouvoirs qui lui sont délégués. Il n'y a pas de doctrine explicite sur ce point : on constate que plus le CA est ouvert et comporte des membres actifs du corps social, plus son rôle d'animation de la politique de l'établissement est important.

Dans les cas les plus marqués, on voit apparaître de nouvelles structures administratives, *sui generis*, comme dans les CRPF (Centres Régionaux de la Propriété Forestière), où apparaît une « filière forêt » gérée par les propriétaires et la puissance publique.

UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DANS LA MISE EN ŒUVRE

[Retour au sommaire](#)

Tant les tutelles que les directions d'établissements s'accordent sur ce point : la recherche d'une meilleure efficacité dans la mise en œuvre d'une politique publique est la raison fondamentale de la création d'un établissement public. Cette préoccupation vient loin devant celle de s'exonérer des règles de la gestion publique, le dispositif n'étant pas considéré comme apportant une souplesse déterminante par rapport à la gestion directe par les administrations centrales. On ne crée donc pas un EPN pour échapper aux règles contraignantes de la gestion publique.

La modernisation de la gestion des établissements publics est due tantôt à l'impulsion donnée par l'administration centrale et le gouvernement (cas des caisses de Sécurité sociale depuis les ordonnances de février 1996), tantôt aux établissements eux-mêmes, dès lors [147] qu'ils évoluent dans un environnement concurrentiel ou à risques, ou que les partenaires sociaux sont présents au conseil d'administration.

Tutelles et établissements divergent l'impact qu'a eu le souci de doter ces établissements de ressources autonomes. Pour les tutelles, il a joué dans 86 % des cas, tandis que les directions des EPN considèrent ce facteur comme mineur dans la prise de décision, et ce bien que chacun s'accorde à établir un lien de cause à effet entre performance et niveau d'autonomie.

La préoccupation du recrutement de compétences spécifiques est également envisagée différemment : pour la moitié des directions d'établissement, c'est un motif de création, tandis que cela ne l'est que dans 25 % pour les tutelles. Plus l'établissement est récent, plus le rôle de cette préoccupation est important, sans doute en raison du développement d'établissements à missions techniques qui nécessitent des

compétences techniques ou scientifiques n'existant pas dans l'administration.

Globalement, la capacité d'adaptation des EPN à l'évolution de leur mission est positive. Seuls 19 % d'entre eux déclarent que leur mission réelle diverge de leur mission statutaire. Ainsi l'ANPE, créée à l'époque du plein emploi pour fluidifier le marché du travail, est-elle devenue un des acteurs clés du retour à l'emploi une fois venue la période du chômage de masse.

La lisibilité de cette efficacité est également fonctionnelle et politique

Fonctionnelle, car l'association d'une politique à une structure et à un organe de direction permet son évaluation, même si cela se fait de manière tacite. Cela permet à tout le moins de cerner et de nommer les problèmes de politique publique. Ainsi, c'est l'Afssa qui a pointé le problème de l'alimentation carnée des herbivores.

Politique, car l'effet induit par la constitution d'un EPN est la constitution du corps social. Celle-ci peut concerner un pan entier de l'activité économique, comme l'organisation des professions agricoles, de la production à la distribution. Elle peut structurer un secteur sensible de l'activité économique, comme l'organisation des producteurs de déchets radioactifs autour du principe « pollueur-payeur » au sein [148] de l'Andra. Dans d'autres cas, l'effet structurant est beaucoup plus difficile à cerner : en quoi l'Anvar structure-t-elle le monde de l'innovation ? C'est sans doute visible au niveau local, mais peu sensible au niveau national.

Le Parlement reste le grand absent du dispositif

La Constitution limite l'intervention du législateur à la définition des « catégories d'établissements publics ». Il n'intervient donc que dans moins de 60 % des cas de création des EPN étudiés. L'intervention du législateur répond à sa volonté de définir une politique publique et d'inscrire clairement l'action administrative de l'EPN

dans le champ d'une politique publique dont il permet et assure la lisibilité et l'efficacité.

Ainsi, les politiques publiques traitant les thèmes nouveaux à caractère scientifique et technique ont-elles fait l'objet de la création d'un établissement public en même temps que le gouvernement formulait une politique qu'il faisait adopter par le Parlement. C'est le cas de l'Ademe (1990 : politique de protection de l'environnement), de l'Andra (1991 : politique de gestion des déchets radioactifs) et récemment de l'Afssa (1998 : politique de lutte contre les risques sanitaires liés à l'alimentation).

La légitimité d'un établissement réside avant tout dans son acte fondateur. Elle est très forte quand il a fait l'objet d'un débat national, par le vote d'une loi.

Dans le cas de l'Ademe (Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie), le législateur n'a pas prévu de dispositif spécifique qui lui permettrait de prendre connaissance des activités de l'agence. Dès lors, on tombe dans le dispositif de droit commun : le budget de l'agence, voté en même temps que le budget des ministères de tutelle, ne fait pas l'objet d'un débat spécifique.

À l'inverse, les missions de l'Andra (Agence Nationale pour la gestion des Déchets Radioactifs) ont été soumises, pour ce qui est des déchets à haute activité et à vie longue, à l'évaluation d'une Commission nationale d'évaluation qui publie chaque année un rapport au Parlement qui saisit l'OPECST (Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et techniques).

[149]

L'Afssa (Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments), pour sa part, a reçu une mission d'évaluation ex ante des dispositifs de prévention sanitaire. Elle a en outre une politique très active de communication de ses avis au grand public qui en font un acteur obligé du débat public.

Les ordonnances de 1996 ont installé auprès des caisses de Sécurité sociale un conseil de surveillance à composition parlementaire chargé de rendre compte au Parlement de l'exécution des conventions de gestion entre État et les caisses. En tout état de cause, la Sécurité sociale faisant l'objet d'une loi de financement spécifique, le Parle-

ment est informé de l'exécution de cette loi par le rapport annuel de la Cour des comptes.

Cependant, dans le droit commun des EPN, le Parlement est le grand absent, puisque seuls 3 % des structures d'évaluation de la performance comprennent des parlementaires. Lors du vote du budget des EPN dans les budgets des ministères, les ministres ne rendent pas compte au Parlement des activités des établissements de façon systématique.

Il faudrait donc que soit mis en place un dispositif de communication spécifique avec le Parlement (création d'un poste d'attaché parlementaire) puisque, dans 60 % des cas, les EPN n'entretiennent aucune relation avec lui.

Un lieu de concertation avec les usagers

À l'inverse, l'ouverture de l'activité des EPN vers les citoyens, usagers, et d'une manière générale vers la société civile, progresse rapidement : 84 % des établissements étudiés déclarent disposer de mécanismes, formels ou informels, impliquant les acteurs extérieurs à la vie ou à la gestion de l'établissement ; 65 % déclarent avoir mis en place un code de bonne conduite avec leurs usagers, clients ou ressortissants.

Plus le domaine traité est à risque – environnement, sécurité sanitaire –, plus la politique de communication est active.

Quoi qu'il en soit, l'évaluation de ces politiques de communication et de relation – qui vont d'une simple politique de communication [150] institutionnelle à une réelle intégration du public dans le processus décisionnel avec le public – reste à faire.

La légitimité de l'établissement se renforce dans son « ouverture vers la société », soit en raison de sa capacité à nourrir le débat public, soit, plus encore, lorsqu'il accueille les représentants de la société dans son conseil d'administration.

COMMENT SONT DIRIGÉS LES EPN ?

[Retour au sommaire](#)

La volonté de créer un établissement public traduit le désir des administrations centrales d'exercer une tutelle sur une politique, alors même qu'elles reconnaissent que l'autonomie conférée aux EPN est une garantie de performance.

Le caractère le plus manifeste de l'exercice de la tutelle est le pouvoir de nomination du directeur général, qui est dans 90 % des cas désigné uniquement par L'État. Il en va de même pour les présidents, dont la nomination n'échappe à l'État que lorsque c'est explicitement prévu, comme dans les caisses de Sécurité sociale où ils sont désignés par les partenaires sociaux. Dans 50 % des cas, l'exercice du pouvoir de la tutelle s'étend même à la nomination des cadres supérieurs de l'établissement.

Les deux fonctions, président et directeur général, semblent avoir chacune une place bien déterminée. Moins de 4 % des postes sont des postes de « président-directeur généraux ». Seuls 2 % des présidents déclarent donner une lettre de mission au directeur général.

Toutefois, tutelles et établissements s'accordent pour considérer que l'établissement a une réelle autonomie de gestion. Dans certains cas, toutes les décisions opérationnelles ne peuvent intervenir qu'au travers d'actes administratifs de la tutelle. Le pouvoir du directeur et du CA est donc essentiellement un pouvoir d'influence.

Les tutelles considèrent que dans la très grande majorité des cas, le directeur général a un très large pouvoir de décision et que le CA exerce un rôle dirigeant effectif.

Les administrateurs non fonctionnaires et non membres de droit restent pour une large part choisis par l'État. Leurs fonctions sont très largement bénévoles.

[151]

À une tutelle forte au moment de la nomination correspond donc une autonomie dans la gestion quotidienne. L'approbation *a priori* par les tutelles des délibérations à soumettre au CA reste une pratique

courante, que le CA ne considère pas comme une ingérence : il s'agit plus d'une régulation *ex ante* d'éventuels conflits de doctrine et de droit.

Il resterait à évaluer le comportement des fonctionnaires qui représentent leurs administrations : sont-ils des lobbyistes de leurs administrations, ou, à l'inverse, se comportent-ils comme de véritables porteurs des enjeux stratégiques de l'établissement ?

Un dispositif à forte valeur ajoutée

Ce dispositif repose sur plusieurs traits distinctifs de l'EPN.

L'existence d'un conseil d'administration, lorsqu'il est ouvert vers l'extérieur et est vraiment un lieu de structuration d'une politique, reste le principal attrait et le point fort de la formule.

Le recrutement de compétences spécifiques est également reconnu, indépendamment de la nature (EPA ou EPIC) de PER

La capacité à générer des ressources propres et à concevoir des activités marchandes (IGN, CNDP) permet aux politiques publiques d'inventer des outils d'intervention sur le marché (par exemple la gestion par le CNDP des droits d'auteurs pour les produits audiovisuels), voire de créer le marché.

Globalement, on peut estimer que les EPN, qui s'adaptent très bien à l'évolution de leurs missions et de leurs activités, sont une source de renouvellement et d'actualisation de l'action publique.

L'EPN permet de créer des centres d'expertise indépendante – par exemple l'association « France greffe d'organes » ou le réseau de laboratoires de référence de l'Afssa transformés en EPN.

L'EPN met en œuvre et incarne une conception dynamique des politiques publiques et du rôle de l'État. D'une part il structure le corps social lorsqu'il crée des réseaux « société civile » autour des politiques publiques, d'autre part il appréhende la notion de territoire de façon dynamique, soit en déconcentrant l'établissement central (Ifremer), soit en créant des territoires stratégiques correspondant à des politiques (agences de bassin).

[152]

La différence EPA/EPIC n'a plus grand sens

Pour deux critères importants – l'accès aux ressources propres et la capacité à adopter une orientation client –, la différence EPA/EPIC est inopérante. Dans les deux cas, la légitimité des ressources propres est un élément de dynamisme des EPN, comme dans le cas de l'Afssa dont la part des ressources propres est en augmentation constante, pour atteindre 25 % en 2002. Pilotée à mauvais escient, cette dynamique a des effets pervers : par exemple, s'agissant du musée de l'Armée, l'administration de tutelle pousse l'établissement à développer ses ressources propres – celles qui proviennent des droits d'entrée – aux dépens de la mission patrimoniale du musée qui ne peut être financée par les droits d'entrée.

La gestion de compétences spécifiques hors statut n'est pas non plus un critère de différenciation, dans la mesure où les EPA recourent abondamment à la liste dérogatoire.

Le statut d'EPIC n'est pas plus un gage d'indépendance puisqu'ils font l'objet du plus grand nombre d'interventions de la tutelle hors CA. Dès lors, la contrainte administrative que représente le statut d'EPA n'est qu'un handicap, notamment en ce qui concerne les ressources humaines qui subissent les contraintes de la gestion publique sans en connaître les avantages (la mobilité).

LE DÉBUT D'UNE CULTURE DE LA PERFORMANCE

[Retour au sommaire](#)

L'arbitrage entre relation hiérarchique et autonomie des relations entre tutelle et établissement tend progressivement à se faire par le développement de la planification stratégique. Nous avons vu le caractère empirique des pratiques actuellement en œuvre. Pour qu'elles

puissent pleinement se développer, il faut commencer par développer une culture de la performance.

Un net progrès de la contractualisation

Les structures actuelles de direction des établissements publics traduisent la prééminence des procédures juridiques dans les relations entre administrations centrales et établissements. Toutefois, on relève [153] un net progrès dans le développement des relations contractuelles entre les administrations de tutelle et les établissements.

Les pratiques de contractualisation sont très dispersées puisque 74 % des EPN déclarent qu'il existe un processus de réflexion et de planification stratégique entre eux et leurs tutelles qui, elles, déclarent que ce processus n'est formalisé que dans 26 % des cas.

LES CONVENTIONS D'OBJECTIFS DE GESTION À LA SÉCURITÉ SOCIALE

Les ordonnances de 1996 sur la Sécurité sociale ont disposé un système de conventions réciproques entre l'État et les caisses de Sécurité sociale qui contiennent :

- * Des objectifs de politique publique (ex : participation à la maîtrise des dépenses de santé) associés à des indicateurs d'efficience. De son côté, l'État prend des engagements qualitatifs comme le principe de prévenance ou l'engagement de faire évoluer la réglementation.
- * Les allocations des moyens de fonctionnement sur trois ans.
- * Des indicateurs d'évaluation par les services déconcentrés qui procèdent ensuite à une synthèse nationale vers le conseil de surveillance.

De la sorte, les directeurs de caisse disposent d'une réelle autonomie de gestion, et l'évaluation crée de l'imputabilité tant pour les directeurs que pour l'État puisque le rapport d'activité élaboré par les évaluateurs déconcentrés au conseil de surveillance (composé de parlementaires) fait un bilan des carences éventuelles de l'État dans l'exécution de la convention ou du trouble introduit dans l'exécution de la convention par l'évolution du cadre législatif, réglementaire et fiscal.

Le ministère de l'Agriculture a décidé de généraliser des « conventions d'objectifs » avec ses EP, tandis que le ministère de la Culture, dans le cadre des Programmes pluriannuels de modernisation (PPM) ⁶⁰, est en train de formaliser avec beaucoup de précision la démarche de contractualisation, avec quelques établissements [154]

⁶⁰ Dispositif prescrit par la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998.

phares (musée du Louvre, Réunion des musées nationaux, Centre national de la danse, Bibliothèque nationale de France). Également, dans le domaine de l'emploi et de la solidarité, les relations de l'État avec la Cnaf et les CAF font l'objet d'une évaluation et d'un suivi des conventions d'objectifs qui ont été conclues.

Toutefois, les conventions d'objectifs recouvrent des réalités très disparates : 40 % des EPN déclarent signer un contrat d'objectif définissant des objectifs stratégiques ; 30 % ont des plans pluriannuels encadrant les contrats d'objectifs annuels ; 17 % ont des conventions de subventionnement.

Ces contrats présentent généralement les caractéristiques suivantes :

Après le rappel des missions de service public de chaque établissement viennent les objectifs que l'on retrouve dans tous les contrats (développement du partenariat, gestion des ressources humaines, gestion financière, qualité du service rendu), puis ceux qui sont spécifiques à tel secteur ou tel établissement (compétitivité internationale pour EDF, mise en pratique du principe pollueur/payeur pour l'Andra).

Au-delà, les contrats prévoient de plus en plus souvent des engagements, tant sur les prestations ou les services rendus qu'à propos de la gestion des moyens.

S'agissant, en premier lieu, des engagements de services, on trouve par exemple des engagements sur la sécurité des locaux ou sur l'encadrement des étudiants (dans certaines universités), sur les outils offerts aux usagers (bornes interactives, télématique, nombre d'offres d'emploi proposées par l'ANPE), sur la rapidité du service (La Poste), ou sa sécurité (EDF).

En second lieu, des engagements sur les moyens figurent aussi dans les contrats, notamment la gestion des ressources humaines : formation, lutte contre l'absentéisme, déconcentration (ANPE) ; engagements financiers : comptabilité analytique (ANPE) OU politique tarifaire (La Poste, EDF). Dans ce domaine, les engagements sont peu réciproques, puisque les engagements de l'État sont souvent pris sous réserve des moyens alloués annuellement en loi de finances et souvent remis en cause en loi de finances rectificative.

[155]

Enfin, plusieurs contrats d'établissements sont assortis d'indicateurs permettant d'apprécier les conditions d'exécution du contrat. Dans le même esprit, des modalités de suivi et d'évaluation sont prévues, lors de l'examen d'une commission ou d'un comité technique.

La lecture de ces contrats, malgré le progrès qu'ils représentent, fait apparaître plusieurs défauts : les engagements de l'État sont souvent faibles ou en trompe l'œil, notamment en matière financière où la pluriannualité fait gravement défaut. La référence à la politique publique dans laquelle s'insère l'établissement (dont il ne représente bien souvent que quelques pour cent en masse budgétaire) est généralement faible, quand elle n'est pas absente.

La réponse de 75 % des EPN, qui considèrent qu'il existe un processus de réflexion et de planification stratégique entre l'établissement et sa tutelle, doit donc être nuancée, d'autant que les administrations centrales considèrent qu'un tel processus formalisé n'existe que dans 25 % des cas. Elles évaluent à 35 % des cas les situations où les EPN préparent des plans de performance pluriannuels, mais considèrent que dans seulement 8 % des cas n'existe aucune planification stratégique.

Ces chiffres reflètent le sentiment qui se dégage des études de cas (voir plus loin les cas de la BNF et de l'ANPE), selon lequel la planification stratégique est généralement entreprise à l'initiative des EPN lorsqu'elle ne provient pas d'une initiative du législateur, comme dans le cas des caisses de Sécurité sociale.

Si une telle dispersion des résultats traduit l'intérêt tant des EPN que des tutelles – qui considèrent que la planification stratégique permet d'optimiser les dotations budgétaires et de mesurer la performance – pour le développement de la planification stratégique, il semble également que l'on mette sous le vocable de « planification stratégique » des pratiques très hétérogènes, qui vont du simple conventionnement de moyens à la planification pluriannuelle.

L'évaluation de la performance

Le rôle de l'évaluation de la performance est de rendre compte des résultats obtenus dans la mise en œuvre de la politique. La moitié des établissements interrogés considèrent qu'ils disposent de plans de [156] performance capables de rendre compte de ces résultats. L'approche reste malgré tout essentiellement financière puisque seulement 55 % des EPN déclarent fournir des éléments permettant de juger de l'efficacité de la politique. Dans 60 % des cas, ils disent avoir des mécanismes de pilotage permettant de contrôler que les orientations définies par le CA se traduisent par des décisions. Dans 80 % des cas, ils disent vérifier que les ressources sont employées conformément aux objectifs.

Ils sont 70 % des EPN à déclarer avoir en interne un mode d'évaluation de la performance, mais seulement 44 % reconnaissant disposer d'une structure d'évaluation externe. Le faible rôle du Parlement est confirmé, puisque des parlementaires ne sont présents que dans 4 % des cas.

À la Caisse d'allocations familiales, la démarche PROGRES a permis une analyse multicritère des processus. Ceux-ci sont analysés sous plusieurs critères :

- * Mettre en évidence les zones de non-qualité, en appréciant la capacité des processus à délivrer un produit conforme aux attentes des clients internes et externes.

- * Mettre en évidence les zones de risques : les objectifs finaux sont déclinés en arborescences de sous-objectifs, ce qui permet d'identifier les nœuds critiques devant faire l'objet d'un pilotage prioritaire.

Cette amorce de culture de la performance axée sur les résultats et mesurée sur ces critères externes, comme la satisfaction des usagers du service public, est surtout le produit de l'initiative des établissements qui jugent que l'administration centrale n'est rendue responsable des performances de l'établissement que dans 28 % des cas. Le principe de prévenance – qui consiste à observer un délai dans le bouleversement d'un ordre technico-juridique existant de manière à ce que les établissements puissent adapter leur politique – est pratiquement inexistant.

[157]

Cette amorce de culture se développe au travers de pratiques empiriques qui font des établissements Publics des « laboratoires de modernisation de la gestion publique ». S'il n'existe pas – comme c'est le cas aux États-Unis pour les rapports des agences au Congrès – de standards de qualité pour définir leurs normes de production, la pratique des rapports d'activité généralement répandue. L'audit des rapports permet de dessiner un paysage très varié, qui va du catalogue d'activités, de chiffres, de statistiques, à de véritables exposés structurés de politiques publiques, de mesure de l'efficacité et de l'efficacité des moyens qui leur sont affectés.

Plus l'organisme est exposé au débat public, plus sa communication est structurée, même en l'absence de missions de communication ou de structure ad hoc d'évaluation.

[158]

[159]

TROISIÈME PARTIE.
Associer dynamique entrepreneuriale
et politiques publiques :
les agences gouvernementales

Chapitre 10

LES AXES D'AMÉLIORATION

[Retour au sommaire](#)

C'est donc un paysage en devenir du management public qui se dessine. On y identifie des pratiques qui peuvent être formalisées à tous les niveaux de l'administration de l'État. Mais il convient avant tout de bien différencier « valeur de la politique » et « politique de la valeur ».

La « valeur d'une politique publique » est fonction des choix stratégiques faits par le gouvernement. Elle doit être évaluée par des dispositifs ad hoc où le Parlement joue nécessairement un grand rôle (OPECST [Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques], Conseil national de l'évaluation...). Il s'agit de mesurer une valeur sociale en termes de biens collectifs produits.

La « politique de la valeur » concerne les processus de production des biens et services par les établissements, soit la capacité à atteindre un objectif (efficacité) selon des normes de consommation de ressources (efficience).

Ces deux notions sont souvent confondues et, dès lors, la valeur de la politique se résume à l'optimisation de la gestion de l'établissement.

On constate aujourd'hui une tendance à une amélioration de la politique de la valeur en même temps qu'une faiblesse persistante du pilotage de la valeur de la politique, liée à une déficience des administrations centrales, sinon du gouvernement, à mettre en œuvre un pilotage stratégique efficace.

[160]

RELIER ALLOCATION DES MOYENS ET OBJECTIFS

[Retour au sommaire](#)

La raison d'être d'un service public est la réalisation de biens et services livrables, dont l'utilité sociale peut être légitimement valorisée par l'usager, tant par la qualité du service rendu que par l'impact sur la société. Le principe même d'un établissement public autonome est de permettre le ciblage d'allocations de ressources sur un objectif stratégique, ce que permet beaucoup plus difficilement l'organisation verticalisée des centrales par moyens.

Météo France mobilise des moyens fixes importants qui ne produisent de la valeur d'usage que par des prestations dont le coût marginal est proche de zéro (bulletin d'alerte, rapidité de diffusion de l'information, segmentation...).

La seule connaissance des coûts est donc insuffisante pour obtenir des prestations performantes. Il faut mettre en place des processus souples et réactifs.

Ainsi le niveau central assure-t-il la maîtrise d'œuvre des produits finis (directives nationales, cartes, analyses...) à destination d'usagers nationaux, qui ont le caractère de produits semi-finis pour la chaîne de prévision (régions et départements). Le niveau régional élabore des produits finis à destination d'usagers régionaux et des produits semi-finis pour les départements qui produisent des produits spécifiques adaptés à une clientèle diversifiée, et notamment d'assurer sa mission de sécurité en participant aux cellules de crise. Permettre des percées stratégiques par l'innovation organisationnelle.

Ces innovations organisationnelles sur le principe d'organisations modulaires et arborescentes sont aujourd'hui rendues possibles par le développement des TICs qui permettent de modéliser une opération complexe de service public qui mobilise simultanément un échelon central et un échelon local.

PLANIFICATION STRATÉGIQUE

[Retour au sommaire](#)

Un processus formel de planification stratégique peut être l'instance de dialogue entre l'établissement et sa tutelle quant à sa mission et ses objectifs opérationnels. La planification stratégique suppose au minimum un processus en trois grandes phases.

[161]

Un plan à cinq ans

Révisé tous les trois ans, il décrit les missions et objectifs de l'établissement, définit les relations entre le plan stratégique et le plan annuel de performance, identifie les facteurs externes affectant ces objectifs et décrit la méthode et le processus d'évaluation et d'actualisation du plan stratégique.

Des plans annuels de performance

Ils décrivent les programmes et les objectifs de performance qui y sont associés, ainsi que les indicateurs de performance utilisés, répartis généralement en indicateurs d'efficacité (consommation des moyens) et d'efficacités (atteinte des résultats). Ils définissent les modalités du reporting et de validation des résultats.

Des rapports d'activité

Ils comparent le niveau effectif de performance et le niveau visé, analysent les facteurs explicatifs de la performance ou de la non-performance, les mécanismes correcteurs introduits ou à introduire, évaluent la politique menée et décrivent l'étendue de la liberté de gestion donnée à l'établissement.

AUTONOMIE DE GESTION

[Retour au sommaire](#)

Des contrats de performance entre l'établissement et sa tutelle peuvent permettre une autonomie de gestion basée sur un engagement en termes de résultats. Ces contrats sur objectifs pourront s'inscrire dans la logique de la loi organique de finance qui permet d'associer un programme budgétaire à une politique. La tutelle n'intervient plus dans la répartition interne des crédits entre chapitres et programmes, et l'établissement fait son affaire de la politique interne de performance selon les standards appropriés.

Ils entérinent la liberté de gestion accordée par la tutelle à l'établissement et l'autonomie de décision laissée au directeur : redéploiement des moyens de fonctionnement, gestion du personnel.

[162]

La logique de performance est un puissant outil de modernisation

Si les caisses de Sécurité sociale ne l'ont pas encore déployée en système de contrôle stratégique de gestion, la logique des contrats de performance n'en a pas moins été un puissant facteur de motivation et de modernisation pour l'encadrement de direction, tant au niveau des caisses que de la direction de la Sécurité sociale.

Les contrats de performance sont des contrats-cadres qui se déploient en un système de pilotage interne de l'établissement.

Dès lors que les contrats de performance fixent les cadres de l'autonomie de gestion, il est nécessaire qu'ils puissent se décliner en système de pilotage interne afin de parvenir à réduire les coûts de processus sans augmenter les risques de déviation des objectifs.

D'une manière générale, l'objectif à poursuivre est l'implantation d'un contrôle stratégique de gestion basé sur la comptabilité par activité (méthode ABC – *Activity Based Costing*).

Une nouvelle culture de gestion

La nature propre des missions de service public (priorité à l'intérêt général sur l'intérêt particulier, action à contrecycle des marchés, coûts de structure élevés liés au principe de l'égalité de traitement, absence de sanction de la non-qualité par les clients) et l'adoption d'une logique de la performance ne sont aucunement antinomiques. Les exigences sont plus grandes que dans le secteur concurrentiel.

Toutefois, cette logique doit être plus complexe que celle adoptée dans le secteur concurrentiel qui a plus de latitude pour faire évoluer son organisation et est en interaction plus directe avec ses clients. Cette complexité est accrue par la désynchronisation entre les mouvements de déconcentration qui rapprochent les administrations des usagers et la décentralisation - ou la gestion paritaire qui tend à diluer les pôles d'impulsion stratégique et à rendre difficile l'imputabilité.

[163]

***LA CAISSE NATIONALE
D'ASSURANCE VIEILLESSE (CNAV)***

La Cnav a déterminé dans sa convention avec l'État pour la période 1998-2000 onze indicateurs de résultats cotés de 1 à 3.

Le maximum de points est de 25 et la Cnav s'est engagée à en réaliser 19.

Pour 1999, le budget de la Cnav a été de 4 775 millions, la valeur du point de performance est donc de $4\,775/25 = 191$ millions de francs.

La Cnav a réalisé un score de trois points sur ses objectifs de qualité de service en consommant un budget de 4 610 millions de francs.

La valeur sociale créée par la Cnav est donc un combiné qualité coût évalué à $3*191 = 573$ MF + 165 MF d'économies = 738 ME

[164]

[165]

TROISIÈME PARTIE.
Associer dynamique entrepreneuriale
et politiques publiques :
les agences gouvernementales

Chapitre 11

LES POINTS CLÉS POUR PROGRESSER

[Retour au sommaire](#)

En premier lieu, il convient de préciser les missions conférées à l'établissement, d'identifier les raisons qui font que la formule de L'EP est juridiquement et fonctionnellement adaptée et justifiée (lisibilité de la politique publique, association de partenaires à l'action de l'État, souplesse de gestion, etc.).

Dans un deuxième temps, il faut clarifier et formaliser les choix stratégiques : les tutelles doivent envoyer des lettres de missions correspondant aux objectifs assignés au dirigeant pour la durée de son mandat ; cette clarification doit s'étendre à l'articulation (souvent délicate) entre présidence et direction générale de l'EP

Un troisième axe de réflexion concerne les marges de manœuvre dégagées au profit de l'EP : rôle du CA comme maître d'ouvrage délégué de la politique publique, la délégation par la contractualisation ; adaptation du cadre budgétaire et financier (outils de gestion, contrôle de gestion) ; autonomie dans le recrutement et la gestion des res-

sources humaines (choix des cadres, évaluation et rémunération accessoire des agents).

Il y a également lieu de définir des méthodes d'exercice de la tutelle plus appropriées à l'exercice effectif du pilotage de la politique publique : formalisation des plans stratégiques ; coordination des ministères en charge de cette tutelle ; désignation d'un chef de file ; réunion préalable des représentants de l'État pour définir une politique univoque et cohérente ; définition précise des relations des EPN avec les services territoriaux de l'État.

[166]

Enfin, et surtout, il convient de rendre effective la décision, affirmée à plusieurs reprises, d'extension, progressive, des contrats pluriannuels à l'ensemble des établissements publics.

Cinq chantiers apparaissent critiques.

DÉFINIR LES CADRES DE L'AUTONOMIE DE GESTION

[Retour au sommaire](#)

Le caractère non marchand des services rendus par les établissements publics administratifs ne s'oppose pas à la détermination de résultats chiffrés, pas plus que la gestion par objectifs des EPIC n'est contraire au développement de l'efficacité de leurs missions de service public.

S'engager sur des résultats chiffrés

ils doivent être de trois types :

L'évaluation de l'impact social des actions de service public. Les résultats doivent se mesurer en termes d'impact sur la société (niveau de la pauvreté, de la délinquance, efficacité de la R & D publique, fluidité des communications, niveau de connaissance des élèves) et non au niveau de la production intermédiaire des établissements

(montage de dossiers, réalisation de moyens, niveaux d'investissements).

La satisfaction des usagers. Elle est assez facilement mesurable au niveau des usagers qui payent un service. Mais il faut aussi mesurer la qualité du service au niveau des usagers captifs ou involontaires des services publics : services sociaux, Sécurité sociale, exclus, assujettis à des taxes parafiscales... La discipline est ici naissante, comme l'a montré l'enquête pilote menée par la DIRE sur la Préfecture de l'Isère ⁶¹. Il s'agit tout d'abord d'identifier l'utilisateur réel, consommateur d'un service, et non de s'en tenir à l'image générale des services publics. En outre, une attention particulière doit être apportée aux usagers qui ont peu l'occasion de s'exprimer (publics en difficulté notamment). Des standards de qualité peuvent être définis : ainsi, depuis 1994, le Code de la consommation définit-il le principe de la certification de service auquel s'assujettissent certains établissements en relation directe avec le public, comme l'ANPE, qui a entrepris une certification de toutes ses agences locales.

[167]

Financiers, pour les indicateurs de bonne gestion des fonds publics. Il s'agit ici d'évaluer l'efficacité de l'établissement qui mesurera les moyens consommés au regard du résultat produit. Mais l'articulation moyens/résultats est plus du domaine du contrôle de gestion que de l'évaluation des politiques publiques.

Les budgets doivent être reliés aux objectifs par une présentation fonctionnelle axée sur les choix publics dans un cadre souple permettant de valider et de légitimer l'utilité finale de la dépense.

L'optimisation en interne des allocations de ressources globalisées.

La globalisation des ressources doit permettre à l'établissement d'organiser ses budgets autour de programmes. Ainsi, un projet de recherche ou de développement d'un service pourra-t-il être piloté et

⁶¹ Voir le rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, « Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers ».

évalué en tant que tel grâce à la consolidation des données imputables que permet la gestion par activités.

ADAPTER LES RÈGLES JURIDIQUES ET LE CADRE LÉGISLATIF

[Retour au sommaire](#)

Il y a des limites institutionnelles à cette évolution. Les établissements publics s'inscrivent dans une double logique de dépendance, hiérarchique et de réseau. Le propre des missions de service public est de générer des coûts de structure élevés pour couvrir l'ensemble du territoire et s'inscrire dans le long terme. Ces coûts ne peuvent donc pas être entièrement répercutés sur les activités, ni totalement ignorés. Pour équilibrer l'imputation de ces charges, il faut parvenir à connaître avec précision les coûts de processus et les représenter aux niveaux décisionnels et fonctionnels, à tous les niveaux hiérarchiques. Le développement du contrôle de gestion permettra de remédier au manque actuel de lisibilité des processus. Mais au-delà, il faudra envisager une mise à plat du cadre institutionnel.

Un des points critiques est le « principe de prévenance » qui doit régir les rapports entre l'État et ses établissements.

L'autre point critique est, bien sûr, l'« annualité budgétaire ». Dans un cas extrême comme celui de l'Andra, l'établissement a pour mission [168] de garantir durant 300 ans le stockage des déchets à haute activité et à vie longue, ce qui nécessite des investissements initiaux mais aussi de constants investissements de renouvellement, la recherche sur la sécurité devant se poursuivre durant le stockage. Qu'une telle politique reste sujette au vote annuel par le Parlement des crédits nécessaires est contraire à la volonté du législateur exprimée dans la loi de 1991 et à la bonne gestion du domaine.

Le législateur aura également à se pencher sur la pertinence du maintien d'un contrôle financier a priori dans les EPA – ce n'est pas un facteur de performance, loin s'en faut –, qui devrait d'ailleurs disparaître avec la mise en place de la LOLF, même si elle est silencieuse sur ce point. D'une manière générale, la distinction EPA/EPIC est également inutile lorsqu'il s'agit du recrutement et du statut des person-

nels, du développement de ressources propres et des activités commerciales. Un statut unique générique, proche de celui de l'EPIC actuel, adaptable selon une typologie fonctionnelle d'établissements, sera sans doute à inscrire à l'ordre du jour de la prochaine vague de réforme de l'État.

UNE ÉVOLUTION CULTURELLE NÉCESSAIRE

[Retour au sommaire](#)

Il faut une évolution de fond de la structure et de la culture des administrations de tutelle. Cette évolution des pratiques au niveau des établissements ne peut toutefois faire sens que si elle est soutenue par une évolution corrélative de la culture des administrations centrales destinée à les mettre à la hauteur de leur nouveau rôle de pilotage stratégique. Quelques axes incontournables d'action se dessinent.

Une volonté politique forte au niveau ministériel

Aucune réforme d'ampleur n'aboutit sans une volonté politique forte et l'implication personnelle des dirigeants. Cette volonté politique a pour objet premier de créer les cadres institutionnels et managériaux nécessaires à la démarche, qui, de plus, permettront de rendre les améliorations de performance lisibles par les usagers, donc de valoriser l'action réformatrice impulsée par le Premier ministre.

[169]

Rendre imputables les directeurs d'administration centrale des tutelles

Dans les caisses de Sécurité sociale, l'imputabilité est développée au travers du rapport d'évaluation présenté au Conseil de surveillance (à composition parlementaire, mais l'imbrication des décisions de

l'administration et du gouvernement rend l'imputabilité directe des centrales peu traçable). Depuis l'entrée en vigueur du conventionnement, les caisses locales qui respectent les objectifs de la convention sont autorisées à reporter leurs crédits. Les dirigeants sont évalués par un comité issu de l'Igas, qui donne son avis sur les nominations sur la base des évaluations. Ce comité fournit une liste de trois noms possibles pour la direction d'une caisse locale, à discrétion des partenaires sociaux qui nomment le directeur.

Cependant, si l'imputabilité positive existe, il n'y a pas encore d'imputabilité négative, et aucun dispositif de sanction n'existe envers un directeur qui ne respecte pas les objectifs.

Cette imputabilité est pour le moment limitée aux directeurs de caisses locales, les directeurs généraux de caisses nationales restant nommés à la discrétion de l'État, et aucune procédure d'évaluation spécifique n'existe.

UNE INSTANCE DE PILOTAGE STRATÉGIQUE

[Retour au sommaire](#)

Les conseils d'administration ont un rôle purement symbolique sans aucun pouvoir décisionnel, ou alors ils représentent l'assemblée générale des lobbies des administrations qui viennent défendre leurs propres intérêts, mais, pis encore, ils peuvent être un lieu de poursuite d'un dialogue social mal en point. N'étant ni un lieu d'impulsion stratégique ni un lieu de décision, ils tendent à introduire dans le processus décisionnel de l'établissement une dynamique de consensus mou qui handicape la prise décision stratégique.

À l'inverse, on peut constater dans des établissements autonomes (qui ne dépendent pas financièrement de leur tutelle mais de leurs clients en application du principe pollueur = payeur), comme l'Andra, ou encore dans les établissements à gestion paritaire (caisses de Sécurité sociale) que le conseil d'administration est un véritable [170] lieu de débat stratégique où sont, débattus et discutés, entre autres, les contrats de plan avec l'État. À la Bibliothèque nationale de France, le conseil, avec la mise en place de la démarche stratégique, d'un lieu d'af-

frontement entre personnels, État et lecteurs, est devenu un acteur du pilotage du projet d'établissement.

L'IMPUTABILITÉ

Ce concept, qui a été développé au Québec, signifie que, les processus étant rendus traçables, chaque acteur de l'organisation est à son niveau « propriétaire d'un processus » dont l'efficacité et l'efficience peuvent être mesurées et lui être imputées. Nous distinguons ce concept de celui de responsabilité en ce qu'il ne contient aucune notion de culpabilité ou de faute.

La loi sur l'administration publique du Québec dispose ainsi la possibilité de conclure des « conventions de performance et d'imputabilité » entre un ministre et un dirigeant d'unité administrative, définies comme suit :

« Une convention de performance et d'imputabilité doit contenir les éléments suivants :

1. Une définition de la mission et les orientations stratégiques de l'unité administrative et une prescription des responsabilités du dirigeant de l'unité.

2. Un plan d'action annuel décrivant les objectifs pour la première année de la convention, les moyens pris pour les atteindre, les ressources disponibles, ainsi qu'un engagement à produire annuellement un tel plan.

3. Les principaux indicateurs qui permettront de rendre compte des résultats atteints.

4. Un engagement à produire, à la fin de chaque année, un rapport de gestion sur l'atteinte des résultats et, dans la mesure du possible, la comparaison de ces résultats avec ceux d'organismes semblables.

[...] La convention de performance et d'imputabilité et l'entente de gestion sont des documents publics que le ministre responsable dépose à l'Assemblée nationale. »

[171]

Plus encore, les conseils d'administration peuvent être une instance appropriée pour gérer, voire impulser, le débat public lorsque les politiques en œuvre le requièrent (notamment, cas des politiques de sécurité sanitaire).

L'optimisation du rôle des conseils devrait tendre à leur confier la maîtrise d'ouvrage stratégique du plan et des orientations contenues dans les conventions en rendant les administrateurs imputables. Dès lors, siéger dans un conseil serait un mandat *ad hoc* entrant dans l'évaluation des performances de l'administrateur, pour lequel une formation pourrait être proposée pour les administrateurs issus de la société civile.

CONCEVOIR ET IMPLANTER DES INDICATEURS DE PILOTAGE APPROPRIÉS

[Retour au sommaire](#)

La définition des indicateurs est la construction d'un langage commun sur les objectifs et la mesure de la performance.

Ainsi, la construction des conventions entre la direction de la Sécurité sociale et les caisses nationales est un dialogue qui dure environ six mois. Extrêmement riche, il est l'occasion pour l'État de préciser ses enjeux stratégiques – et de centrer son activité sur ce point –, leur mise en œuvre étant laissée à la diligence des caisses. La construction des indicateurs est l'instance de réconciliation entre la vision qu'a l'État de ses enjeux et leur traduction en politiques opérationnelles par les caisses.

[172]

[173]

TROISIÈME PARTIE.
Associer dynamique entrepreneuriale
et politiques publiques :
les agences gouvernementales

Chapitre 12

PAS À PAS POUR DÉVELOPPER LE PILOTAGE STRATÉGIQUE

[Retour au sommaire](#)

La vie des organisations se déroule selon un cycle stratégique, différent du cycle budgétaire. Il se compose de trois activités essentielles qui ont leur logique et leur temporalité : la conception de la politique, qui est une tâche en soi, sa mise en œuvre, et son évaluation qui va permettre d'actualiser la conception et d'affiner les objectifs.

UNE DÉMARCHE EN QUATRE TEMPS

Ces trois étapes fonctionnent en boucle, l'évaluation ouvrant une phase d'actualisation de la conception.

Nous retrouvons dans cette approche la distinction entre « valeur de la politique » (définition des objectifs et évaluation des impacts) et « politique de la valeur » (capacité à créer de la valeur par la mise en œuvre).

La liaison entre ces deux faces est essentielle car « bien faire les choses » n'est pas « faire les bonnes choses ». La démarche de pilotage stratégique consiste précisément à faire ce lien.

C'est une démarche itérative, un cycle permanent qu'il faut organiser dans le temps, généralement sur trois à cinq ans, avec une déclinaison en cycles de planification annuelle.

[174]

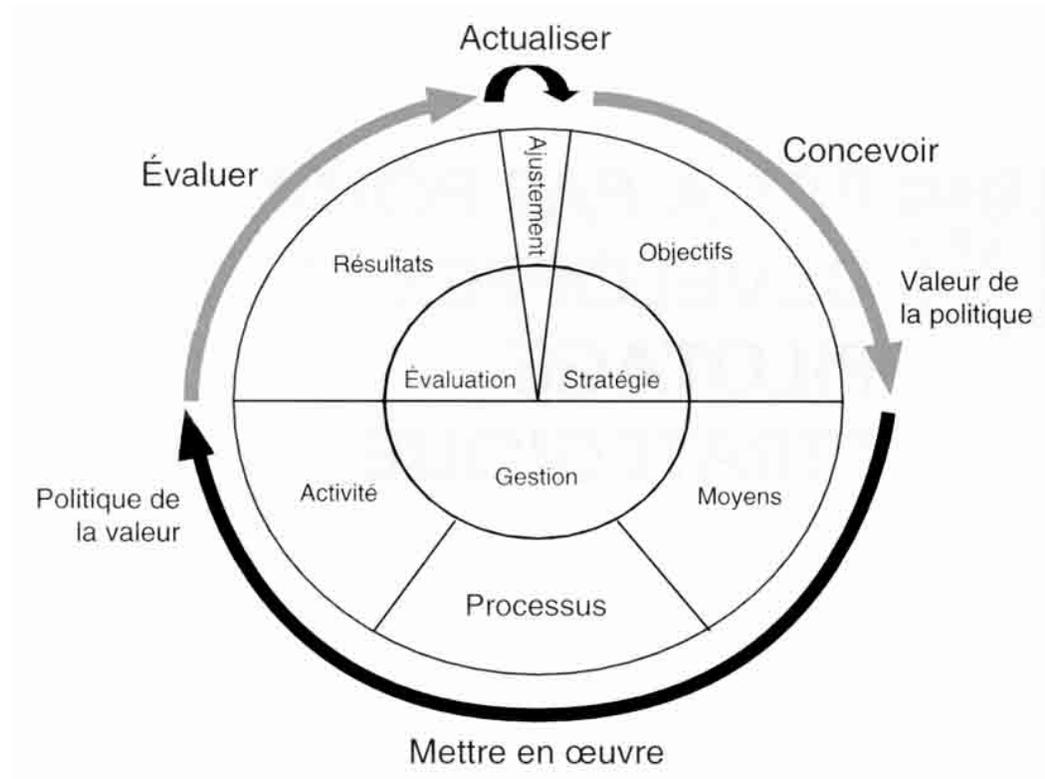


Figure 3.2 : Mettre en œuvre

C'est une activité en soi, à laquelle il faut consacrer du temps et des ressources.

C'est une démarche en cascade car elle peut – et devrait – s'appliquer au niveau gouvernemental pour la définition des missions, puis au niveau des ministères pour l'organisation des programmes, enfin au niveau du service, des équipes et même de chaque individu, pour définir et piloter ses missions. Chaque échelon élabore sa démarche à

partir des objectifs résultant de la démarche de planification au niveau supérieur.

Cette démarche s'applique à tous types de structures institutionnelles. Elle s'applique de la même manière à un établissement public ou à un service administratif non doté de la personnalité morale. L'essentiel réside non dans les arrangements institutionnels ou juridiques, mais dans la logique des processus mis en œuvre : on pilote par les résultats et non par les moyens, ce qui permet corrélativement de donner une liberté de gestion aux responsables des services, gagée sur des engagements de performance.

[175]

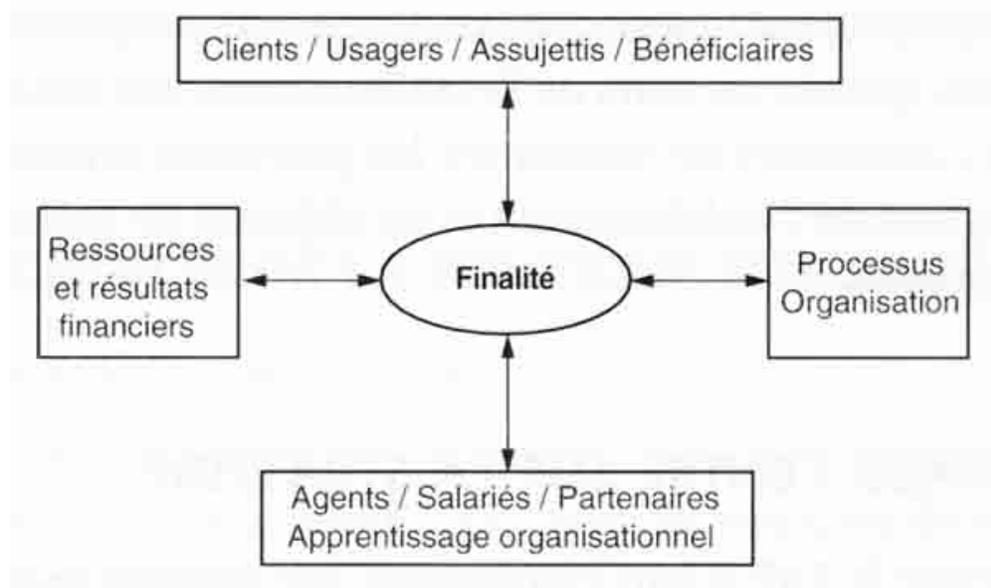


Figure 3.3 : Le tableau de bord prospectif

C'est une démarche dans la durée. La plupart des pays qui se sont lancés dans une démarche de pilotage par la performance ont débuté par :

- * des expérimentations isolées, concernant seulement quelques services ;

- * puis une généralisation à l'ensemble des services, mais avec un degré d'exigence atténué (par exemple en admettant des lacunes ou imprécisions dans la mesure des coûts ou des performances) ;
- * enfin l'entrée dans un régime de croisière où chaque cycle budgétaire annuel apporte son lot d'évaluations critiques et d'améliorations par rapport au cycle précédent.

UNE DÉMARCHE ÉQUILIBRÉE

[Retour au sommaire](#)

L'outil que nous retenons ici est le TBP (Tableau de Bord Prospectif), développé par Kaplan et Norton ⁶², que nous avons présenté dans la deuxième partie. Il est à ce jour la meilleure synthèse des principes et pratiques du management, dont il retient quelques principes robustes de pilotage stratégique au-delà des modes.

Il procède d'une réflexion sur le pilotage des organisations et son application aux organismes publics et aux organismes à but non lucratif est éprouvée.

Il est centré sur la finalité, qui assure la convergence des quatre composantes : les ressources, le client, les processus et l'organisation et le personnel.

[176]

Il est équilibré puisqu'il permet de mettre en convergence les objectifs des autres grands secteurs de l'établissement : les bénéfices pour l'usager, les contraintes de ressources, les processus organisationnels et de production de l'établissement et les objectifs de gestion des ressources humaines.

⁶² Kaplan Robert S. et Norton David R, *Le Tableau de bord prospectif*, Paris, Les Éditions d'organisation, 1998.

UN PILOTAGE CENTRÉ SUR LA STRATÉGIE

[Retour au sommaire](#)

Pour construire le TBP, il faut commencer par traduire la stratégie en objectifs concrets pour chacun des secteurs. Ces objectifs doivent décrire des actions spécifiques et évaluables et non des principes généraux ou des velléités.

Le TBP va dégager des objectifs quantifiables de performances qui se déclineront en objectifs pour chacun des quatre secteurs : le bénéfice pour le client (terme générique que nous employons pour recouvrir les diverses catégories : client pour les services à caractères commerciaux, usager ou assujetti) ; les objectifs de gestion ; les objectifs d'amélioration des processus ; enfin les objectifs d'amélioration de la gestion des personnels et, d'une manière générale, les compétences des salariés, notamment dans l'usage des systèmes d'information et le pilotage des processus.

Il va permettre de mettre en cohérence les initiatives de chaque département : les investissements prévus sont-ils en accord avec les objectifs d'amélioration des processus ? Le développement de la qualité du service au client est-il cohérent avec les objectifs d'amélioration dans la gestion des personnels ?

Une fois mis en place, le TBP va être le cadre de l'apprentissage organisationnel et permettre de capitaliser les enseignements des actions menées. Le TBP met en relief les hypothèses sous-jacentes sur lesquelles reposent les objectifs (croissance/stagnation des ressources, mutations technologiques, évolutions de l'environnement, changement dans les qualifications du personnel...) et permet de les réviser.

La pratique du TBP est donc un processus continu d'apprentissage du pilotage stratégique qui peut commencer par des exercices simples (par exemple : adéquation du budget aux priorités stratégiques) et [177] évoluer vers un véritable travail de scénarisation stratégique intégrant l'évolution des compétences.

LA CONCEPTION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

[Retour au sommaire](#)

Cette phase couvre quatre sujets :

La définition des politiques publiques, depuis le niveau gouvernemental jusqu'à sa formalisation en plans stratégiques de programme au niveau des tutelles.

L'imbrication des EPN dans les programmes, la dimension interministérielle et interprogramme de l'activité de l'EPN et la coordination avec les autres modes de mise en œuvre.

La répartition des rôles et des responsabilités tutelles/EPN.

La planification stratégique pluriannuelle.

Concevoir la politique : l'état actuel des pratiques

De l'enquête 2001 ressortent six grandes caractéristiques des pratiques actuelles.

Peu de débat public. Seuls 57 % des établissements ont été créés par la loi. Les missions de seulement 46 % ont été discutées par le Parlement. Seuls 28 % ont fait l'objet, à leur création, d'un débat national.

Une réflexion stratégique peu formalisée. Si 74 % des établissements déclarent conduire une réflexion stratégique avec leur tutelle, selon les tutelles, ce processus n'est formalisé que dans 26 % des cas.

Des tutelles en position de faiblesse. Les établissements, structurés selon un principe de spécialité, ont souvent sur leur domaine une meilleure expertise que la tutelle. Dès lors, les tutelles ne sont pas toujours en mesure d'assumer leur rôle de pilotage stratégique : prospective, actualisation des missions et des objectifs, évaluation.

Une analyse amont de bonne qualité. Les plans stratégiques et contrats de plan rappellent généralement la mission statutaire de l'établissement, présentent le contexte et les enjeux actuels de l'activité poursuivie, formulent sur cette base des priorités ou des objectifs stratégiques actualisés.

[178]

Un lien difficile avec l'opérationnel. Les objectifs stratégiques, exprimés de manière discursive, ne sont pas assortis de cibles de performance chiffrées. Les projets et programmes présentés font rarement apparaître clairement en quoi ils contribuent aux objectifs, ni de quels arbitrages ils découlent (allocation prioritaire des moyens).

L'absence de scénarisation prospective. Les plans et contrats évoquent rarement les risques et aléas susceptibles d'affecter leur déroulement. Ils ne proposent donc pas de scénarios alternatifs.

Il y a donc une nette prise de conscience de l'intérêt de l'exercice de planification stratégique, mais les pratiques restent très dispersées et empiriques.

Concevoir la politique : l'état de l'art

Le travail de conception stratégique repose sur cinq principes :

Premièrement séparer la conception et la mise en œuvre d'une politique publique, pour garantir que la stratégie ne sera pas captive de la gestion, ce qui aboutirait à la « politique des moyens ». Il s'agit de se donner les moyens d'accepter les remises en cause, les innovations, voire les ruptures si elles sont nécessaires.

La séparation est parfois organique, comme en Suède, aux Pays-Bas ou en Nouvelle-Zélande : dans ces pays, ce sont des services différents, des personnes différentes qui assurent la conception et la mise en œuvre.

Mais une séparation fonctionnelle peut suffire : les services et les personnes en charge de la conception et de la mise en œuvre sont, du moins en partie, les mêmes, mais elles acceptent de jouer – le temps

de la démarche stratégique – un jeu différent, avec un autre horizon temporel, une autre méthode d'analyse, d'autres critères de décision.

Deuxièmement, pour que la stratégie soit autre chose qu'une simple juxtaposition de programmes d'action, il est indispensable de commencer par formuler en termes de finalités et de résultats visés la politique publique.

C'est, avec la séparation des fonctions, la meilleure garantie que la stratégie soit vraiment libérée de l'emprise de la gestion et que l'on sépare bien « valeur de la politique » et « politique de la valeur ».

[179]

Troisièmement, Pour traduire les finalités en actions concrètes, il faut les décliner en programmes.

Un programme, c'est :

un ou des objectifs + une stratégie + les moyens associés

Il est important à ce stade d'explicitier la différence entre une finalité et un objectif. La finalité, c'est l'expression du but ultime d'une politique publique (par exemple l'éradication de la pauvreté). L'objectif a une dimension plus opérationnelle : il doit être réalisable et mesurable (par exemple zéro SDF à l'horizon T). En pratique, la finalité ne s'atteint jamais (comme la disparition du chômage ou de la pauvreté), tandis que les objectifs se traduisent par des impacts évaluables.

Quatrièmement, élaborer une stratégie, c'est-à-dire prendre un double pari :

D'abord un pari sur les liens de cause à effet entre les objectifs que l'on se fixe et les actions pour les mettre en œuvre. Par exemple : est-ce que la baisse du taux de remboursement va réduire la consommation de médicaments ?

Ensuite un pari sur l'évolution du contexte dans lequel s'exerce l'action entreprise. Par exemple : la conjoncture économique va-t-elle s'améliorer ou se détériorer sur la durée du plan stratégique ? Cette évolution modifie les hypothèses sous-jacentes du plan stratégique et rétroagit sur son déroulement.

Un bon plan stratégique est celui qui explicite les paris pris sur ces deux points : les hypothèses retenues, d'une part en termes d'effet des

actions entreprises, d'autre part en termes d'évolution de l'environnement de l'action publique. Le cas échéant, si des aléas majeurs se dessinent, il est recommandé de préparer des scénarios alternatifs.

Le pilotage stratégique doit fonctionner en double boucle :

Une première boucle mesure les liens et les écarts causes/effets et permet de corriger les erreurs de pilotage. Elle relève donc du « bien faire les choses ». Par contre, elle ne répond pas à la question « fait-on les bonnes choses ? » Elle couvre le cycle de la gestion budgétaire et est centrée sur la qualité des livrables.

[180]

La seconde boucle doit permettre de réviser les hypothèses de base de la politique. Elle couvre le cycle de la stratégie et est centrée sur les résultats et les impacts sur la société.

Enfin, cinquièmement, si la conception d'une politique publique doit éviter d'être bridée par les considérations de gestion, elle ne doit pas les ignorer pour autant. C'est pourquoi une bonne stratégie doit aussi identifier les ressources nécessaires à sa conduite.

Ces ressources sont d'ordre financier, bien sûr, mais aussi d'ordre humain (quantité et qualité des compétences requises) et d'ordre organisationnel (l'expression d'une stratégie en termes de finalités met souvent en évidence l'inadéquation d'organisations bâties sur une logique de gestion des moyens). La logique du TBP va permettre de vérifier si les ressources sont allouées conformément à la finalité de la stratégie et à sa déclinaison en objectifs.

LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

[Retour au sommaire](#)

La mise en œuvre fait le lien avec le plan stratégique pluriannuel qui inscrit l'établissement dans la politique publique et le pilotage de l'établissement au travers d'un plan stratégique interne.

C'est l'occasion d'identifier si les inflexions stratégiques induisent des ruptures, tant dans les positions stratégiques de l'établissement

(évolution de son modèle d'activité – par exemple l'évolution du modèle d'activité de l'IGN avec le développement du référentiel grande échelle et des nouvelles technologies d'information géographique) que dans les positions institutionnelles (évolution de l'environnement institutionnel ou juridique).

Le plan stratégique d'établissement va définir les bénéfices attendus pour les publics cibles qui devront se traduire en objectifs de performance opérationnelle pour l'établissement. Le vote du budget sera bien évidemment le premier acte de traduction de ces orientations stratégiques dans la réalité.

[181]

***POUR ÉVALUER LA QUALITÉ
DE VOTRE PILOTAGE
STRATÉGIQUE INTERNE,
POSEZ-VOUS LES QUESTIONS SUIVANTES :***

Votre budget annuel est-il assorti d'un plan d'action précis spécifiant les projets à accomplir et les cibles de performance à atteindre ?

Si oui, que vous apporte cette démarche et quelles difficultés avez-vous rencontrées dans sa mise en œuvre ?

Si non, quels sont les repères qui guident votre action (EPN) ; quels sont les critères par lesquels vous appréciez les demandes budgétaires (tutelles) ?

Mesurez-vous l'impact de votre action ? Si non, quels sont les indicateurs que vous suivez et comment appréciez-vous l'efficacité de votre établissement ?

Dans votre établissement, diriez-vous que :

* l'organisation est dictée par les objectifs poursuivis ou par la logique de production/gestion des moyens ?

- * des objectifs de performance existent-ils seulement au niveau global ou aussi aux niveaux plus fins (services, équipes de travail, individus) ?
- * les primes, bonus, avancements de carrière sont décidés en fonction des performances constatées par rapport aux objectifs fixés ?
- * les initiatives de réforme sont suivies, cohérentes, et bénéficient de l'adhésion des agents ?
- * votre établissement a une vision claire de l'ensemble des intervenants participant à la même politique publique que lui (en amont, en aval, latéralement) ?
- * des procédures de coordination et de mise en cohérence sont à l'œuvre ?

[182]

Mettre en œuvre les politiques publiques : l'état des pratiques

L'enquête permet de dresser une liste composite de pratiques émergentes.

Un lien ténu entre stratégie et gestion. Selon les établissements, le processus budgétaire ne prend en compte les critères de performance que dans 46 % des cas. Selon les tutelles, les plans pluriannuels et les contrats d'objectifs n'aboutissent à optimiser les allocations budgétaires et à mesurer les performances que dans 58 % des cas.

L'intervention des tutelles. Pour 58 % des établissements, le conseil d'administration n'exerce pas un rôle dirigeant, même s'il vote le budget et approuve le plan stratégique. Dans 58 % des cas également, les décisions du conseil d'administration sont, pour partie du moins, soumises à l'approbation préalable de la tutelle.

L'articulation entre activité et objectifs. Les objectifs stratégiques sont le plus souvent absents du rapport d'activité ou cantonnés à une déclaration d'intention dans le « mot du président » introduisant le rapport.

L'articulation entre résultats et cibles de performances. Les cibles de performances visées n'étant pas explicitées dans les rapports, il est impossible d'apprécier pleinement les résultats présentés. A fortiori, les rapports ne proposent pas d'analyse des éventuels écarts entre cibles et réalisations, ni de mesures correctrices qui devraient en découler.

La nature des indicateurs de résultats. Les mesures d'impact des activités poursuivies sont extrêmement rares. Beaucoup d'établissements raisonnent encore en termes de moyens consommés ou de processus mis en œuvre. Les indicateurs d'activité sont d'ailleurs rarement assortis de critères de qualité ou d'efficience (coûts unitaires, productivité).

Mettre en œuvre la politique : l'état de l'art

La mise en œuvre traite du déploiement des objectifs et comporte trois activités essentielles :

- * la déclinaison du plan stratégique en plans d'actions ;

[183]

- * la construction d'indicateurs de performance ;
- * l'alignement stratégique de l'organisation.

Les programmes et plans stratégiques couvrent généralement une période de trois à cinq ans. Pour un pilotage plus précis de l'action publique, il est judicieux de les décliner annuellement en plans d'action qui décrivent concrètement les mesures qui seront exécutées dans l'année. Le plan d'action, assorti d'objectifs de performances, devient le support de la prévision budgétaire.

Les mesures mises en œuvre dans l'année considérée doivent normalement permettre un progrès dans l'accomplissement des objectifs stratégiques. Ce progrès sera évalué grâce à des indicateurs de performance. Le choix des indicateurs pertinents est un exercice délicat. On peut donner ici quelques règles.

Les indicateurs, conformément au tableau de bord stratégique, devront équilibrer les quatre dimensions clés du pilotage de l'organisation : clients, processus, ressources humaines et finances. À défaut, les organismes publics seront entraînés vers une stratégie qui n'est pas soutenable dans la durée.

S'insérant dans la démarche globale présentée plus haut, ils devront refléter de manière équilibrée : la gestion des moyens (*inputs* ou ressources), celle des processus (*process*), les produits et services issus de l'activité (outputs ou livrables) et les impacts (*outcomes*) atteints au regard des finalités poursuivies.

À cet égard, on est passé ces quinze dernières années d'un extrême à l'autre avant de trouver un point d'équilibre : à une pratique traditionnelle qui s'intéressait presque exclusivement à la consommation des moyens a succédé, dans l'enthousiasme du mouvement de « nouvelle gestion publique », une focalisation sur les mesures d'impact (*outcomes*) ; puis, étant donné la fragilité des relations de cause à effet entre l'activité d'un organisme et l'impact constaté, il y a eu un retour vers les mesures de livrables (*outputs*). Le facteur manquant est toujours la connaissance des relations causes/effets, notamment celles qui lient les livrables et les impacts.

Ce n'est que lorsque l'on connaît, généralement de manière approximative, ces relations que l'on peut calculer les ratios de performance [184] en comparant deux à deux ces dimensions pour évaluer l'efficacité (livrables/ ressources) et l'efficacé (impact/ livrables).

Pour que la stratégie soit réellement mise en œuvre, il faut qu'elle inspire l'ensemble des choix de gestion de l'établissement. C'est l'alignement stratégique, qui comporte plusieurs aspects critiques,

La déclinaison des objectifs et des stratégies à chaque échelon hiérarchique/organisationnel : le programme arrêté par les dirigeants pour l'ensemble de l'établissement public doit être repris et approprié par chaque service. Chacun, au regard de son portefeuille de compétences,

doit examiner en quoi il peut contribuer à la performance collective et élaborer son propre plan d'action en conséquence.

La reconfiguration (si nécessaire) de l'organisation, en sorte que les moyens et les responsabilités soient clairement attribués au regard des objectifs fixés.

La structure des systèmes de rétribution : les incitations traditionnellement utilisées en gestion des ressources humaines (primes, bonus, déroulement de carrière) doivent être gérées au regard de l'accomplissement, par chacun, des objectifs de performance qui lui sont assignés.

L'intégration des initiatives managériales : dans quasiment toutes les organisations publiques sont à l'œuvre ici ou là, à tout moment, de multiples initiatives de « modernisation », de « démarche qualité », de « réorganisation »... La succession de ces initiatives, sujettes aux effets de mode et à l'efficacité non mesurée, produit généralement une grande lassitude des cadres et agents. Pour lui éviter un tel sort, il faut que développement du pilotage stratégique apparaisse non pas comme une nième réforme, mais comme le cadre de référence structurant les autres initiatives.

La stratégie doit ensuite être déclinée en objectifs opérationnels :

Pour chaque objectif, on précise les indicateurs qui vont permettre de mesurer les progrès accomplis.

On se fixe une cible de performance sous forme chiffrée, au regard de laquelle on évaluera le travail accompli.

On précise les projets et actions qui, concrètement, vont permettre d'aller vers l'objectif poursuivi.

[185]

L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE

[Retour au sommaire](#)

L'évaluation est la phase qui va réellement permettre de mesurer la valeur de la politique et de « réconcilier livrables et impacts ».

On peut distinguer plusieurs thèmes.

La définition des standards de qualité des rapports d'activité. Aux États-Unis, les rapports d'activités des agences gouvernementales sont présentés au Congrès et doivent respecter un cahier des charges qualité qui garantissent leur fiabilité. Ils sont examinés préalablement par un bureau d'assurance qualité. Ces standards dépendent du rôle joué par les rapports d'activité : compte rendu au Parlement, information des parties prenantes, contribution au débat public.

Le conseil d'administration est une pièce importante de l'évaluation puisqu'il valide le rapport d'activité et est l'instance de bouclage entre l'évaluation des actions passées et l'actualisation des objectifs stratégiques pour l'avenir.

Le système de pilotage stratégique doit permettre d'utiliser les mesures résultant de l'évaluation pour corriger les écarts par rapport aux objectifs visés.

L'état actuel des pratiques

L'enquête fait apparaître, selon les établissements, un dispositif de suivi assez étoffé.

Les établissements déclarent posséder des systèmes qui permettent de rendre compte de leur activité dans 87 % des cas, de leur position financière dans 92 % des cas, de l'efficacité de la politique mise en œuvre dans 55 % des cas.

Les critères d'évaluation des performances relèvent de l'amélioration

des services rendus dans 67 % des cas, de l'impact sur l'activité des usagers dans 72 % des cas, de l'équilibre financier/ qualité de gestion dans 58 % des cas.

Les modalités de compte rendu sont le rapport d'activité pour 90 % des établissements, le compte rendu au conseil d'administration pour 95 % des établissements, l'intervention du corps d'inspection du ministère de tutelle dans 70 % des cas, l'intervention d'instances externes d'évaluation dans 60 % des cas.

[186]

Des indicateurs de suivi mais...

Ce sont rarement des indicateurs d'impact, souvent d'activité, voire de moyens.

Parfois des clauses prévoient des évaluations plus complexes, mais ce n'est pas systématique.

La nature des indicateurs de résultats : les mesures d'impact des activités sont extrêmement rares. Beaucoup d'établissements raisonnent encore en termes de moyens consommés ou de processus mis en œuvre. Les indicateurs d'activité sont au demeurant rarement assortis de critères de qualité ou d'efficience (coûts unitaires, productivité).

L'articulation entre résultats et cibles de performances : les cibles de performances visées n'étant pas explicitées dans les rapports, il est impossible d'apprécier pleinement les résultats présentés. *A fortiori*, les rapports ne proposent pas d'analyse des éventuels écarts entre cibles et réalisations, ni de mesures correctrices qui devraient suivre.

L'état de l'art

Il fait ressortir cinq principes de base.

1. La définition d'indicateurs de performance propres à mesurer le progrès vers les objectifs constitue, on l'a vu, un point critique de la mise en œuvre du pilotage stratégique. Encore faut-il s'assurer que les données nécessaires à l'alimentation du système d'information ainsi conçu soient dûment collectées et traitées.

Ces données peuvent être collectées : en routine, à partir des systèmes de gestion ; ou ponctuellement, à partir d'enquêtes ad hoc ou d'évaluations approfondies.

2. Les écarts entre objectifs et résultats doivent être mesurés et expliqués. Ils peuvent provenir de la survenue d'aléas (étaient-ils alors identifiés dans les scénarios stratégiques ? Si oui, pourquoi les mesures correctrices n'ont-elles pas été prises par anti-

cipation ?) ; de défauts dans la mise en œuvre de la stratégie, dus à une rigueur managériale insuffisante (la nature et les causes de ces insuffisances sont-elles identifiées ?) ; du caractère finalement irréaliste des objectifs fixés (pourquoi de tels objectifs ont-ils été adoptés *ab initio* ?) ; d'une erreur d'appréciation des effets de l'activité poursuivie (*livrable*) sur le résultat final (*impact*) (quel modèle alternatif [187] faut-il alors adopter ? La stratégie doit-elle être reformulée en conséquence ?).

3. Les actions menées sont susceptibles de produire des effets secondaires que l'on n'avait pas anticipés. Si tel est le cas, ceux-ci doivent être soigneusement identifiés et leur impact évalué au même titre que celui des effets prévus et souhaités. Le cas échéant, il faudra changer de mode d'action, voire de stratégie, pour éliminer des « dommages collatéraux » trop importants.
4. Les résultats obtenus au regard des objectifs visés, les commentaires qu'appelle l'analyse des écarts entre les uns et les autres ainsi que l'examen des effets secondaires non anticipés doivent être largement publiés : en interne, à titre de pédagogie et de motivation pour les agents et salariés ; en externe, au titre de la transparence et de l'obligation de rendre compte aux usagers à la tutelle et aux citoyens, aux contribuables et au Parlement qui les représente.
5. L'analyse des écarts et sa publication seraient sans intérêt si elles n'étaient assorties de mesures concrètes destinées à redresser la situation. C'est notamment à ce point que le pilotage stratégique rejoint le débat budgétaire dans l'esprit de la LOLF

Le lien avec le tableau de bord prospectif

Normalement, les mesures mises en œuvre dans l'année considérée doivent permettre un progrès dans l'accomplissement des objectifs stratégiques. Ce progrès sera évalué grâce à des indicateurs de performance. Le choix des indicateurs pertinents est un exercice délicat. On peut indiquer ici quelques règles.

Les indicateurs, conformément à la carte stratégique, devront porter sur les quatre dimensions clés du pilotage de l'organisation : clients, processus, ressources humaines et finances.

S'insérant dans la démarche globale présentée plus haut, ils devront refléter de manière équilibrée la gestion des moyens (ressources), celle des processus (*process*), les produits et services issus de l'activité (livrables) et les effets obtenus au regard des finalités poursuivies (impacts). Les ratios qui peuvent être calculés en comparant deux à deux ces dimensions permettent d'évaluer les performances d'efficience (impacts/livrables) et d'efficacité (ressources/impacts).

[188]

La pratique de l'évaluation est donc une activité clé du processus de pilotage stratégique. L'équipe de direction de l'Andra déclare y consacrer 20 % de son temps. L'évaluation intervient en amont lors de la confection du tableau de bord prospectif puisque tous les objectifs doivent être formulés accompagnés de cibles quantifiées.

Cela suppose que l'on consacre du temps à bâtir un consensus sur la fiabilité et la pertinence de l'indicateur. Cette pertinence ne doit pas être seulement intrinsèque (ce que l'on veut mesurer et la fiabilité de cette mesure), elle doit être aussi extrinsèque puisque l'effet d'un indicateur est la mesure correctrice qu'il induit.

Cette question est particulièrement critique dans l'application du « principe de précaution » par les agences de sécurité sanitaire : la mesure de l'existence d'un risque doit-elle se traduire par le blocage de toute activité (auquel cas le principe de précaution se transforme en « principe du parapluie ») ou par l'incitation au développement de la recherche, associée à une utilisation contrôlée d'un nouveau produit ?

La pratique en aval de l'évaluation va recouvrir plusieurs champs :

Le champ de l'évaluation des politiques publiques, tel que mandat en est donné au Conseil national de l'évaluation (CNE). Il recouvre des processus longs (dix-huit mois minimum pour la réalisation de l'évaluation proprement dite, auxquels s'ajoute le temps nécessaire à la prise de décision de faire l'évaluation) qui s'intègrent difficilement dans le cycle de planification et de pilotage stratégique. Il doit toutefois permettre de développer un effet d'apprentissage dans le cadrage

des politiques publiques par le gouvernement, donc leur traduction en missions en lois de finances.

Le champ de l'évaluation des livrables des actions de l'État et des collectivités publiques, comme la satisfaction des usagers, la politique qualité des biens et services rendus qui peuvent s'intégrer plus facilement dans le cycle de pilotage stratégique.

Le champ de l'actualisation du plan stratégique où le conseil d'administration doit jouer un rôle essentiel en associant tous les partenaires de la politique publique.

[189]

Le champ du pilotage proprement dit par la mesure permanente, à l'aide du TBP, de l'écart objectifs visés/résultats obtenus et la définition d'actions correctrices

Le champ de la communication, enfin, de cette évaluation qui est un facteur de légitimité de la politique subséquentement mise en œuvre.

[190]

[191]

TROISIÈME PARTIE.
Associer dynamique entrepreneuriale
et politiques publiques :
les agences gouvernementales

Chapitre 13

LES PRATIQUES À DÉVELOPPER

DÉVELOPPER LES COMPÉTENCES DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE

[Retour au sommaire](#)

On peut identifier sept chantiers :

1. Systématiser la démarche de contractualisation. Même si elle a encore un aspect souvent formel et peu standardisé, elle permet de poser les questions structurantes d'une démarche de planification stratégique : Quels sont nos objectifs ? Comment allouons-nous nos moyens à nos objectifs ? De fait, une démarche de contractualisation rend nécessaire la formalisation du plan stratégique de programme, telle que nous l'avons vue dans la deuxième partie.
2. Faire une analyse FFOM (Forces, Faiblesse, Opportunités, Menaces) de l'EPN. Il s'agit de bien comprendre que l'établisse-

ment évolue dans un champ concurrentiel et mouvant : le contexte des politiques change, des institutions concurrentes apparaissent, les besoins évoluent, ce qui a un impact sur la raison d'être de l'établissement, sur sa stratégie.

3. Définir un calendrier : tout objectif non assorti d'un échéancier doit être considéré comme nul. De plus, la définition du calendrier permet de définir les cycles pertinents de la planification stratégique.

[192]

4. Donner vie au principe de responsabilité – qui fait quoi ? pour quand ? pour combien ? À terme, chaque processus doit être associé à un « propriétaire de processus » responsable et du fonctionnement de ce processus et des résultats obtenus.
5. Acquérir les compétences de planification stratégique au niveau des centrales. Les plus grosses carences ont été unanimement localisées au niveau des centrales. Confrontés aux réalités opérationnelles, les établissements ont développé des compétences stratégiques et se plaignent désormais du retard culturel des centrales. Il s'ensuit un risque d'inversion du processus de pilotage, les tutelles ne pouvant jouer leur rôle de stratège.
6. Équilibrer travail sur les objectifs et sur les moyens. L'essentiel de l'effort porte aujourd'hui sur la programmation des moyens, activité d'autant plus *chronophage* que l'absence de référentiel stratégique ne permet pas d'arbitrer les allocations de ressources. Rapporter chaque allocation de ressources à un objectif est un mécanisme de base de la planification stratégique.
7. Coordonner les tutelles. Dans le cas de pluralité des tutelles, il est essentiel que soit désigné un chef de file qui assure l'unité d'impulsion stratégique.

Quelques « bonnes pratiques » ont été identifiées, qui peuvent être implantées sans plus attendre :

Ne pas attendre pour agir que la ligne soit définie : on tomberait immanquablement dans des problématiques « œuf/poule ».

L'important est de lancer le processus pour faire émerger les questions structurantes et enclencher l'apprentissage collectif.

Traduire les engagements stratégiques en engagements financiers : toute stratégie qui ne se traduit pas en allocations de ressources reste au stade de la velléité. Moins d'objectifs moins ambitieux à court terme sont donc préférables, mais traduits en engagements financiers.

Adapter les structures ministérielles aux impératifs du pilotage, donc les regrouper par pôles d'impulsion stratégique, et bien sûr ne pas faire le contraire, c'est-à-dire adapter les programmes aux structures actuelles des tutelles, donc vider de son sens l'intention de la LOLF.

[193]

Le CA peut assurer la mise en cohérence des tutelles. Son rôle dans la planification stratégique doit être développé, car il se montre efficace dans sa capacité à entretenir le dialogue stratégique avec les tutelles.

METTRE EN ŒUVRE LA POLITIQUE : PRATIQUER LE PILOTAGE

[Retour au sommaire](#)

Le préalable est que les tutelles doivent avoir des objectifs clairs. Toutefois, l'implantation du pilotage au niveau de l'établissement est de nature à faire émerger les questions structurantes qui vont permettre aux tutelles de clarifier leurs objectifs.

Quatre chantiers apparaissent :

Le projet d'établissement est un outil d'appropriation des objectifs : il doit être développé en ayant bien en vue sa place dans le déploiement en cascade de la stratégie.

Le CA doit être au centre du dispositif de pilotage. Il intervient à tous les niveaux : au moment de la discussion du cadrage stratégique avec la tutelle, de l'élaboration du projet d'établissement et de l'évaluation des résultats pour compte rendu vers les tutelles, le Parlement et le public.

Équilibrer les quatre axes du TBP Il y a là un outil simple qui permet de mettre en relation les objectifs de diverses natures : bénéfiques pour les usagers, efficacité des processus, apprentissage organisationnel et gestion des ressources humaines et allocations de ressources.

Aligner l'ensemble de l'organisation sur la stratégie : tout processus n'existe que parce qu'il concourt à une finalité ultime définie par la stratégie. L'établissement peut donc être pensé comme un « réseau de processus » qui entretiennent entre eux des relations client/fournisseurs dont la finalité est la création de valeur pour le bénéficiaire final, donc pour la réalisation de la politique.

Parmi les bonnes pratiques à ce stade, on peut identifier :

L'association de l'établissement à la phase de conception de la politique, sous les réserves définies plus haut par rapport au risque d'inversion du pilotage. D'une part l'établissement est à même de fournir au concepteur de la politique des informations importantes pour fonder [194] sa pertinence, d'autre part l'interactivité dans la conception de la politique permet de bâtir une compréhension partagée des objectifs et de les traduire dans un langage commun.

La stratégie doit être formalisée dans une lettre de mission au président et au directeur général.

La composition et les pratiques de délibération du CA doivent être revues afin qu'il ne soit ni l'instance de prolongation du dialogue social ni la réunion des lobbies des administrations.

La pratique du TBP est excellente mais elle nécessite un long temps d'apprentissage, donc, « puisque c'est à long terme, je commence tout de suite » (Foch). Il faut commencer par des objectifs simples et connecter progressivement divers secteurs de l'activité de l'établissement.

En tout état de cause, l'évolution de la gestion des ressources humaines (GRH) reste une question critique. C'est un chantier en soi, qui comporte deux volets : la redéfinition des statuts des personnels et la gestion des carrières et des compétences ; le développement des pratiques d'apprentissage organisationnel au niveau de l'établissement.

ÉVALUER LA POLITIQUE : MESURER POUR RÉAGIR

[Retour au sommaire](#)

L'évaluation est l'étape critique du cycle de pilotage stratégique puisqu'elle suppose qu'en amont aient été définis cadrage stratégique et objectifs et qu'elle permet en aval l'actualisation de la stratégie, avec notamment l'obligation de présenter un rapport annuel de performance dans le cadre du cycle budgétaire.

Le temps de l'évaluation n'est pas celui de la gestion

Le développement de l'évaluation se heurte à une difficulté non résolue à ce jour, qui est la différence de temporalités entre gestion et évaluation :

La gestion traite de la mise en œuvre annuelle des moyens selon le cycle des lois de finances.

L'évaluation porte sur les cycles stratégiques de la politique publique, constitués de la réalisation complète de programmes d'équipement et de la mesure de l'impact de ces dispositifs sur la société.

[195]

Les deux mesures ne sont toutefois pas séquentielles : le dispositif peut commencer à produire un impact avant d'être complètement déployé (en procédant en taches d'huile et en successions de programmes). Avec la progression de la connaissance des relations causes/effets et des liens entre la production annuelle de livrables et les impacts, on parvient à comprendre quels sont les inducteurs de performance qui permettent d'atteindre des objectifs stratégiques à moyen terme.

L'évaluation ne peut donc se résumer au rapport d'activité ministériel tel qu'il est prévu par la LOLF, même si toutes les conditions optimales sous-jacentes sont réunies.

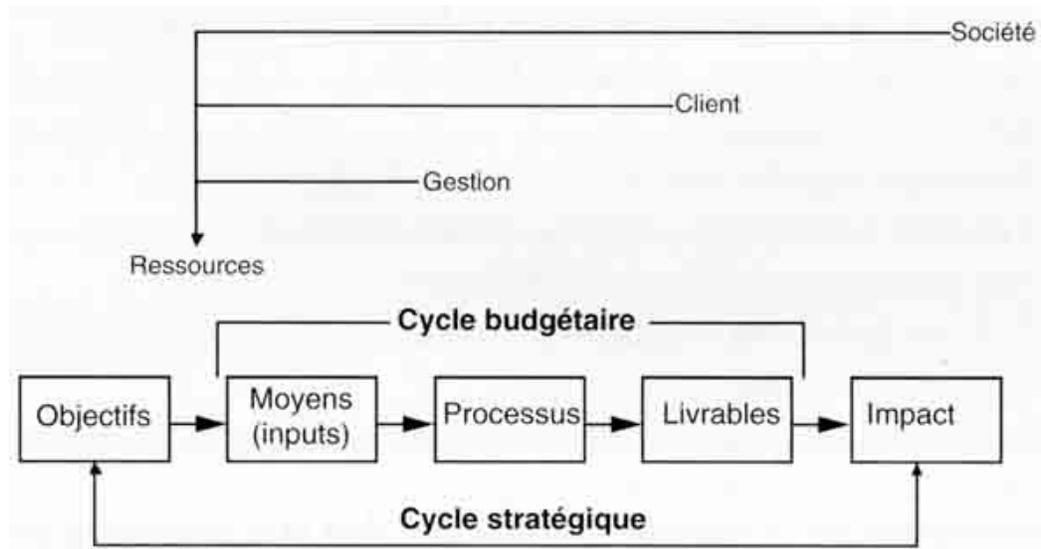


Figure 3.4 : Choisir les bons indicateurs

Une politique est généralement mise en œuvre par une pluralité d'acteurs : administrations centrales, établissements publics, acteurs privés, collectivités locales, services déconcentrés... Même si l'on peut supposer que chacune de ces entités a développé des systèmes de contrôle de gestion homogènes dans leurs données et compatibles entre eux, l'évaluation de la politique implique la mise en place d'un système de synthèse qui soit l'arborescence de chacun des sous-systèmes de contrôle de gestion.

Si l'on peut supposer que toutes les entités administratives ont développé des systèmes de contrôle de gestion intégrant la mesure des impacts (ce qui ne sera pas le cas à court terme), il est peu probable [196] qu'ils pourront fournir toutes les données nécessaires. Ainsi, dans le domaine de la sécurité sanitaire, la mesure de l'impact épidémiologique des politiques ne peut reposer sur la seule synthèse des données issues du contrôle de gestion. Le cabinet d'un médecin libéral ou une association de prévention ont fort peu de chances d'être équipés d'un tel contrôle de gestion !

Une mesure de l'impact basé sur des données exogènes restera donc nécessaire pour combler cet hiatus.

***LE SOMMAIRE D'UN RAPPORT D'ACTIVITÉS
DEVRA IMPÉRATIVEMENT COMPORTER
SEPT CHAPITRES :***

1. Le rappel des objectifs visés avec l'indicateur de mesure choisi.
2. Les résultats obtenus et leur mode de calcul.
3. Les actions entreprises.
4. Les écarts entre les objectifs visés et les résultats obtenus.
5. Les effets secondaires désirables et non désirables.
6. Les actions correctrices entreprises pour combler l'écart.
7. Les enseignements et conclusions pour le prochain cycle de planification stratégique.

La conception de ce système d'évaluation doit être entreprise dès la mise en place de la politique, pour se donner le temps de bâtir le système d'information pertinent, en supposant, comme on l'a vu plus haut, que les objectifs stratégiques ont bien été définis.

Le rôle des technologies de l'information sera bien sûr ici essentiel, tant pour collecter les données que pour organiser le bouclage entre la mesure de l'impact et l'actualisation de la politique. Les politiques peuvent être conçues comme des « administrations virtuelles » dont les éléments peuvent être reliés par un intranet. Chaque activité critique de cette politique peut être considérée comme un « objet » informatique, et l'architecture du système d'informatique reflétera les enjeux de pilotage stratégique de la politique.

[197]

Quatre chantiers doivent être inscrits à l'ordre du jour

La définition et la place des instances d'évaluation : commissions parlementaires, conseils scientifiques, comités d'usagers, corps d'inspection, instances *ad hoc*...

Le développement du contrôle stratégique de gestion, s'appuyant sur la méthodologie ABC (Activity Based Costing), pour pouvoir définir les coûts des politiques publiques et définir le coût de l'évaluation.

La crédibilisation du rapport d'activité afin qu'il donne des informations fiables (qui dépendent de la fiabilité du contrôle stratégique de gestion) et pertinentes (permettant une évaluation de la valeur de la politique).

Le développement de compétences d'évaluation en interne, dans les administrations centrales et dans les établissements.

Les conditions de réalisation sont de quatre ordres

Accroître l'autonomie de l'établissement, notamment par la suppression du contrôle a priori.

Le cadrage stratégique des politiques doit être assuré par les tutelles, ce qui implique qu'elles se coordonnent et développent leurs compétences stratégiques.

Il faut que l'urbanisme et l'architecture des systèmes d'information soient pensés en fonction des informations stratégiques qu'ils doivent produire pour l'évaluation.

Enfin, les compétences et les standards de qualité de l'évaluation sont à définir et à développer.

Des quatre temps du pilotage stratégique, celui de l'évaluation ressortit donc aux conditions institutionnelles et managériales les plus lourdes à mettre en place.

Par ailleurs, la liaison entre le développement du contrôle de gestion et la reconfiguration des systèmes d'information est un chantier à entreprendre immédiatement pour assurer l'infrastructure technologique et informationnelle de l'évaluation.

[198]

[199]

TROISIÈME PARTIE.
Associer dynamique entrepreneuriale
et politiques publiques :
les agences gouvernementales

Chapitre 14

C'EST POSSIBLE, CERTAINS LE FONT

[Retour au sommaire](#)

Prenons quelques exemples parmi les meilleures pratiques relevées.

EXEMPLES FRANÇAIS

Un témoignage : l'Andra ⁶³

L'Andra a été créée en 1991 par la loi « Bataille », qui définit les règles de stockage des déchets radioactifs sur le territoire français et un cadre de recherche et d'expérimentation pour définir, à l'horizon 2006, une politique de stockage des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue.

⁶³ Je remercie Yves Le Bars, président de l'Andra, pour cette contribution.

Les déchets radioactifs

Les déchets sont divers : 90 % des volumes de déchets viennent de l'énergie, de même que 99 % de la radioactivité. Les déchets de démantèlement représentent 1 à 2 millions de mètres cubes, ce qui est faible comparé aux déchets ménagers. Les déchets de moyenne activité, issus des centrales nucléaires, représentent 50 000 mètres cubes et les déchets de haute activité 5 000 mètres cubes, mais ils concentrent 95 % de la radioactivité. L'Andra assure les opérations de gestion à long terme pour chacune de ces catégories de déchets.

Ce sont les déchets de haute activité à vie longue, dont les volumes sont faibles, qui posent problème. Ces éléments qui proviennent d'une centrale nucléaire sont retraités à l'usine de La Hague. Il restera des éléments métalliques et des produits de fission vitrifiés, d'une

[200]

EXTRAITS DE LA LOI BATAILLE

Art. 31 – *Le stockage souterrain en couches géologiques profondes de produits dangereux, de quelque nature qu'ils soient, est soumis à autorisation administrative. Cette autorisation ne peut être accordée ou prolongée que pour une durée limitée et peut en conséquence prévoir les conditions de réversibilité du stockage. Les produits doivent être retirés à l'expiration de l'autorisation. [...]*

Art. 3 – *Le stockage en France de déchets radioactifs importés, même si leur retraitement a été effectué sur le territoire national, est interdit au-delà des délais techniques imposés par le retraitement.*

Art. 4 – *Le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport faisant état de l'avancement des recherches sur la gestion des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue et des travaux qui sont menés simultanément pour :*

- * la recherche de solutions permettant la séparation et la transmutation des éléments radioactifs à vie longue présents dans ces déchets ;
- * l'étude des possibilités de stockage réversible ou irréversible dans les formations géologiques profondes, notamment grâce à la réalisation de laboratoires souterrains ;
- * l'étude de procédés de conditionnement et d'entreposage de longue durée en surface de ces déchets.

Ce rapport fait également état des recherches et des réalisations effectuées à l'étranger

À l'issue d'une période qui ne pourra excéder quinze ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement adressera au Parlement un rapport global d'évaluation de ces recherches accompagné d'un projet de loi autorisant, le cas échéant, la création d'un centre de stockage des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue et fixant le régime des servitudes et des sujétions afférentes à ce centre.

Le Parlement saisit de ces rapports l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Ces rapports sont rendus publics. Ils sont établis par une commission nationale d'évaluation, [...]

[201]

Art. 13 – *Il est créé, sous le nom d'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, un établissement public industriel et commercial, placé sous la tutelle des ministres de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement.*

Cette agence est chargée des opérations de gestion à long terme des déchets radioactifs, et notamment :

- * en coopération notamment avec le Commissariat à l'énergie atomique, de participer à la définition et de contribuer aux programmes de recherche et de développement concernant la gestion à long terme des déchets radioactifs ;
- * d'assurer la gestion des centres de stockage à long terme soit directement, soit par l'intermédiaire de tiers agissant pour son compte ;
- * de concevoir, d'implanter et de réaliser les nouveaux centres de stockage compte tenu des perspectives à long terme de production et de gestion des déchets et d'effectuer toutes les études nécessaires à cette fin, notamment la réalisation et l'exploitation de laboratoires souterrains destinés à l'étude des formations géologiques profondes ;
- * de définir, en conformité avec les règles de sûreté, des spécifications de conditionnement et de stockage des déchets radioactifs ;
- * de répertorier l'état et la localisation de tous les déchets radioactifs se trouvant sur le territoire national.

forte densité. Ces objets sont manipulés de manière sûre, grâce à des dispositifs appropriés.

Quatre-vingt-dix pour cent des volumes de déchets radioactifs sont stockés dans un centre situé dans l'Aube, et un centre de stockage des déchets de démantèlement va ouvrir à la fin de l'année 2003. Environ 50 % des déchets de haute activité à vie longue sont actuellement conditionnés définitivement. Des améliorations sont encore possibles.

Du côté de la société civile, 60 % des Français considèrent que la gestion des déchets nucléaires n'est pas bien assurée. Les déchets ra-

dioactifs sont perçus comme plus dangereux que les centrales nucléaires, alors que les déchets, eux, n'explorent pas !

[202]

Le problème réel des déchets est la gestion à très long terme. On cherche, par exemple, à savoir ce que peuvent devenir les déchets au-delà de la prochaine glaciation, c'est-à-dire dans un million d'années. Pour la première fois, on se préoccupe de la situation à très long terme : qui s'est jamais soucié de l'impact de la glaciation prochaine sur le devenir des produits comme l'arsenic ou les métaux lourds dont les sols industriels sont imprégnés, et que les glaciers pousseront vers la mer ? De plus, le débat national sur le futur du nucléaire est en lien avec celui qui concerne la gestion des déchets.

L'action de l'Andra

L'Andra a trois missions :

- * une mission industrielle ;
- * une mission d'information ;
- * une mission de recherche, qui consiste à conduire des études de faisabilité sur le stockage.

L'Andra est une agence de programme, responsable du bon exercice des actions de gestion de recherche.

Regardons d'abord les différents éléments dont dispose l'Andra pour agir. Il faut identifier le processus de construction d'une politique publique dans lequel s'inscrit l'Andra et savoir quels sont les acteurs du processus et quel est notre propre rôle dans ce processus. Par ailleurs, nous devons identifier les valeurs que véhicule notre comportement.

La loi du 30 décembre 1990 confie à l'Andra une mission de recherche qui fait l'objet d'une évaluation indépendante. Ainsi, selon les années, on lui suggère, par exemple, d'améliorer les relations de travail avec le CEA, améliorer la compétence de modélisation à long terme, etc. La loi fixe également des échéances et confie un rôle parti-

culier au Parlement. Une instance de débat, le comité local d'information et de suivi, existe également. En outre, l'État donne à l'Andra la possibilité d'équilibrer les charges et les bénéfices pour les zones de stockage.

L'État s'est engagé sur un certain nombre de points lors du contrat pluriannuel. Il finance, notamment, les activités d'intérêt général. Concrètement, l'État a défini son attente sur ce sujet. Il s'occupe également des concertations locales préalables aux installations de

[203]

laboratoires de l'Andra. Parallèlement, l'Agence s'engage sur des points précis vis-à-vis de l'État.

La mise en œuvre du contrat pluriannuel

Il est essentiel que l'établissement participe à l'élaboration, concrète du contrat. En effet, une réflexion stratégique menée avec le personnel est nécessaire à la préparation du contrat, qui se construit au cours de réunions fréquentes avec les organismes de tutelle. Par ailleurs, le conseil d'administration a examiné un certain nombre de fois le contrat avant de l'approuver.

Le pilotage du contrat

Des indicateurs de mise en œuvre doivent être définis. Ils peuvent rejoindre, comme à l'Andra, ceux définis pour l'intéressement du personnel en cas de résultat positif. Des critères de respect de jalons et d'absence d'accident sont ainsi fixés pour établir le niveau de l'intéressement. L'Andra fait actuellement évoluer son organisation interne, pour l'inscrire dans la logique du contrat quadriennal. La structuration du secteur industriel, pour la gestion de sites, la gestion des colis de déchets et la gestion commerciale, est en train d'évoluer. Les secteurs de la sûreté, de l'environnement, de la qualité et de l'inventaire font également l'objet d'un effort de structuration. À terme, c'est une interface forte avec État qui se met en place.

La gestion des compétences est également nécessaire. En outre, dans un établissement public de petite taille (350 personnes), les con-

ventions de mobilité doivent être nombreuses. Faire carrière uniquement dans l'établissement ne peut être une perspective pour tous.

Le président et le directeur général de l'Andra ont chacun leur rôle. Le président définit la stratégie avec les tutelles et le conseil d'administration. En accord avec le directeur général, il est aussi le porte-parole de l'ensemble de l'Agence et assure la représentation internationale. Le président propose également, d'après les textes, la nomination d'un directeur général. Le directeur général est responsable de la mise en œuvre de la politique et dirige l'ensemble des services. Le président participe au comité de direction présidé par le directeur général et suit également certains dossiers, notamment celui de l'inventaire, selon la mission que le gouvernement lui a personnellement fixée lors de sa prise de fonction.

[204]

L'évaluation du contrat pluriannuel

L'évaluation et les contrôles de l'Andra sont fréquents. L'OPECST (Office Parlementaire d'Évaluation Scientifique et Technique) évalue la politique de l'Andra, dont le rôle a été défini par la loi et par le contrat d'objectif. Le conseil d'administration, les tutelles et le Parlement effectuent des contrôles, et l'Andra fait l'objet d'une évaluation scientifique, de contrôles des normes ISO 9001 et 14001, pour lesquelles elle a été certifiée en 2000.

Au sein du conseil d'administration, les producteurs de déchets et les tutelles ont un poids certain. Christian Bataille participe en tant que député, ainsi que le président de l'Ademe, nommé sur proposition du ministre de l'Environnement.

Le conseil d'administration examine le budget dans le cadre d'un plan sur cinq ans, qui facilite la réflexion. Il définit et met en œuvre la politique. Dans ce cadre, il a approuvé le contrat quadriennal et doit examiner chaque année un rapport faisant le point sur l'avancement du contrat. Les projets de l'Andra sont examinés par le conseil, comme les projets pour les déchets très faiblement actifs. Le conseil d'administration bénéficie par ailleurs de l'appui d'un conseil scientifique qui se réunit quatre fois par an et peut émettre avis et motions. Par exemple, des motions ont été rédigées sur le deuxième laboratoire de

traitement des déchets à haute activité à la fin de l'année 2000. Ces motions ont permis de préciser le diagnostic de la situation.

La commission nationale d'évaluation réalise chaque année une évaluation scientifique de l'activité de l'Andra. Les auditions sont nombreuses. Le contrôle de l'application des normes ISO 9001 et 14001 demandent également un audit interne et des audits externes.

De fait, les équipes techniques emploient 15 à 20 % de leurs temps de travail à la préparation et aux réunions de reporting. L'Andra travaille en effet sur un sujet sensible et participe à un travail collectif.

L'Andra et les collectivités locales

Par ailleurs, les collectivités territoriales dans lesquelles est implantée l'Andra surveillent son action. Ce regard du public la pousse à affirmer les valeurs qui guident ses comportements, notamment l'exemplarité scientifique et technique. L'Andra, en effet, doit être exemplaire lors de la publication de ses résultats, dans la diversité des

[205]

expertises mobilisées et dans l'explication de ses résultats. Ainsi, bien que l'Andra soit chargée d'approfondir les questions liées au stockage géologique, elle n'est pas plus l'avocat de cette solution que d'une autre.

En outre, l'Andra représente un poids important dans certains territoires faiblement peuplés. Toutefois, elle ne doit pas jouer le rôle d'aménageur à la place des élus, mais rester disponible et laisser chacun s'exprimer, pour ou contre le nucléaire. Elle doit délivrer une information fiable et complète sur son activité, ses projets et ses actions. Elle doit également respecter les limites de son mandat. En période d'incertitude, l'État est parfois tenté de la faire sortir de son rôle, mais l'Agence ne peut pas être porte-parole du gouvernement, ni des producteurs de déchets. Elle ne doit pas non plus militer pour une solution ou une autre en matière de déchets.

Les tutelles pilotent et contrôlent l'Andra

Le conseil d'administration est préparé avec le commissaire du gouvernement. Avant le contrat quadriennal, le pilotage était parfois discontinu et l'Andra a attendu, par exemple, la décision du gouvernement pour réaliser un inventaire des déchets radioactifs. Le contrat quadriennal a permis de formuler les objectifs et les attentes communes des tutelles.

Les contrôles réglementaires de la gestion financière sont nombreux à l'Andra. Ainsi, un comité financier se réunit avant le conseil d'administration. Par ailleurs, les contrôles réglementaires portent également sur la sûreté. La direction générale de la Sûreté surveille attentivement l'activité.

Les producteurs de déchets contrôlent également les conventions qui structurent l'ensemble des recettes. Environ 60 % des recettes proviennent d'EDF, 18 % du CEA, 12 % de la Cogema, 10 % des autres producteurs comme les producteurs d'engrais ou les hôpitaux.

L'Andra comme organisation

La stratégie de l'Andra est exprimée selon le processus décidé par le Parlement, et l'organisation interne de l'Agence doit s'adapter.

L'Andra se transforme en même temps que se définit la politique. De 1978 à 1992, l'Andra était une direction du CEA. De 1992 à 2000, [206] l'Andra était à la recherche de ses fondamentaux, elle consolidait ses sites de stockage et réalisait l'inventaire des déchets. Elle travaillait sur les résultats de la mission de Christian Bataille pour les déchets à haute activité. De 2000 à 2006, l'Andra est l'acteur d'un contrat avec État.

Une incertitude plane sur la période qui suivra 2006, date d'échéance de la loi de 1991 sur les déchets de haute activité, car le rôle d'agence de recherche n'est pas encore nettement reconnu au niveau national.

L'Andra évolue ainsi selon le cycle de vie classique d'une structure qui commence par le rêve et l'intuition qu'un rôle nouveau est possible.

On a ainsi eu l'intuition de la nécessité d'une structure autonome pour la gestion des déchets radioactifs. Ensuite, le rêve doit devenir réalité. L'Andra a ainsi également eu à gérer des sites de stockage ou de laboratoire, qu'elle doit consolider dans un contexte difficile. Il faut alors s'organiser, en mettant en place des procédures, par exemple obtenir une certification et disposer d'une stratégie écrite. Ensuite, la structure peut devenir incontournable dans son secteur, en créant, notamment, des liens avec l'extérieur (l'Andra en est à ce point). Puis la structure devient une institution, ce qui représente un danger, car on en arrive alors à se méfier des idées nouvelles. Ce stade peut mener à l'enfermement sur soi. L'organisation commence alors à s'imiter, avant de mourir, ce qui est rarement le cas des organismes publics.

Pour finir, la formule de l'établissement public est-elle adaptée ?

La formule de l'établissement public est un instrument puissant, mais qui pose quelques questions, car les établissements ne meurent pas. Il faut actualiser leur raison d'être et trouver la cohérence entre les différents établissements.

La capacité de pilotage des tutelles doit être forte, et les différentes tutelles doivent être cohérentes entre elles. Les contrats pluriannuels sont un outil particulièrement intéressant pour définir cette cohérence. Le rôle des tutelles est essentiel pour arbitrer entre différents établissements publics.

La concrétisation des politiques publiques se fait dans un contexte de débat national et local. L'apprentissage de la société repose sur une interaction forte avec les établissements publics.

[207]

La DGS (Direction Générale de la Santé)

Dans le cadre de l'implantation du dispositif de la LOLF, la direction générale de la Santé a, à l'issue d'un processus interactif et itératif avec les agences de sécurité sanitaire, formalisé les étapes et activités du processus de cadrage stratégique.

Les orientations stratégiques

La première étape est la prospective : cette activité doit être pilotée par l'administration en charge du programme et permettre de situer l'activité de ou des agences concernées par la politique dans un environnement global. Il s'agit d'apprécier les changements intervenus dans l'environnement, qui peuvent être soit totalement exogènes (apparition de nouveaux risques sanitaires) ou endogènes (nouvelles orientations de politique publique, évolution organisationnelle, innovation technologique...). Cette étape permet de bâtir les grandes hypothèses sur lesquelles sera bâtie la stratégie.

Face à cet environnement, il faut ensuite réaliser une analyse FFOM (Forces Faiblesses Opportunités Menaces), qui va permettre de situer la politique et son ou ses agences dans leur environnement concurrentiel.

On en déduit les enjeux stratégiques partagés par l'administration de tutelle et les établissements.

Cette étape est essentielle. Elle demande qu'on lui consacre du temps et beaucoup de dialogue et d'interactions entre l'administration centrale et les agences concernées. C'est l'occasion d'affiner le périmètre stratégique des programmes.

La planification et la conclusion du contrat d'objectif et de moyens (COM)

L'analyse prospective est déclinée au niveau de chaque agence et permet d'apprécier l'écart entre la mission institutionnelle et la mission effective. On peut en conclure les axes prioritaires des agences, qui seront à la base du plan stratégique. On procède à une nouvelle analyse FFOM au niveau de l'agence, qui permettra d'identifier ses atouts et points faibles et de définir les gisements de progrès. Ceux-ci peuvent impliquer des ruptures organisationnelles (nouveaux métiers, nouvelles pratiques...) ou technologiques (acquisition de nouvelles

[208]

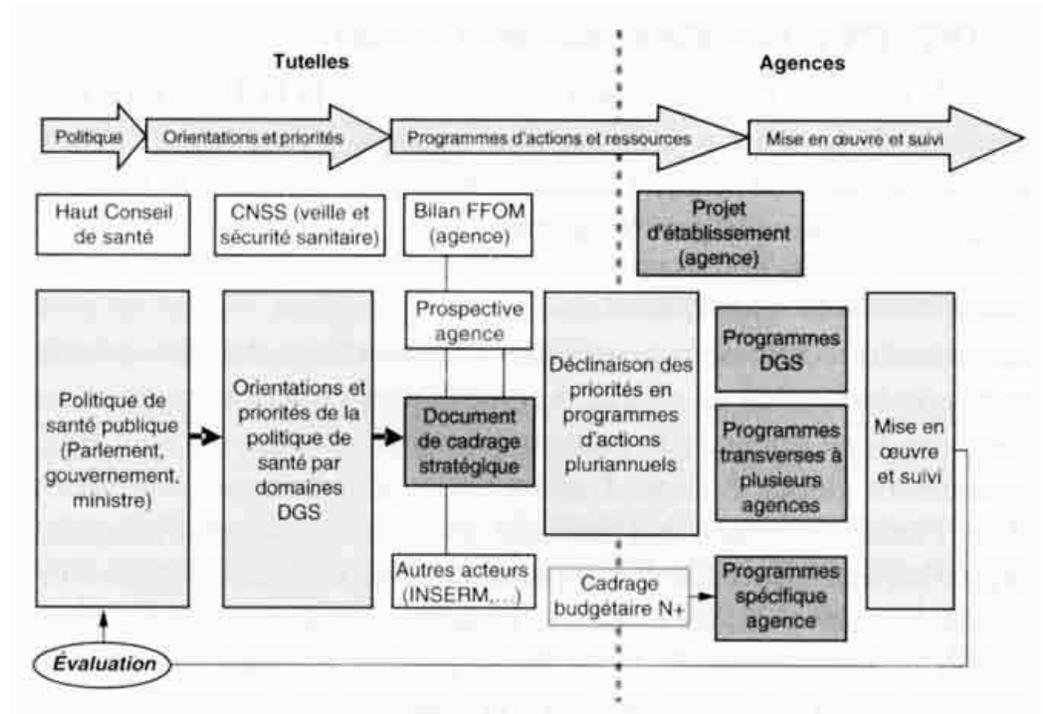


Figure 3.5 : De la conception de la politique de santé à sa déclinaison par agence

technologies ou impact de nouvelles technologies sur les métiers et l'organisation de l'agence).

Le COM synthétise cette réflexion en définissant des objectifs opérationnels, des cibles de performance internes et externes, les bénéfices escomptés pour le public et les axes d'amélioration en termes de fonctionnement qui vont engager tant l'administration centrale (allocation de ressources, pilotage de la politique et du programme) que l'agence (gestion de la performance en interne).

Il définit le cadre du pilotage stratégique de la politique impartie à l'agence et les rôles et règles d'imputabilité de chacun.

Le projet d'établissement

Il part des objectifs définis dans le COM et les décline en objectifs de performance interne, tant pour les métiers de l'agence que pour les fonctions support.

Il définit ensuite le pilotage interne de la performance et produit les indicateurs nécessaires, tant pour le rapport d'activité que pour l'évaluation de la politique.

[209]

EXEMPLES ÉTRANGERS

[Retour au sommaire](#)

À l'étranger, prenons comme exemples les Pays-Bas, le Québec et la Nouvelle-Zélande.

Aux Pays-Bas, des conditions ex ante clairement définies mais limitées à l'efficience

Le recours aux agences est récent, puisqu'il date de la fin des années 1980. Les Pays-Bas ont donc pu tirer des leçons des expériences des autres pays.

Le recours aux agences s'est explicitement inscrit dans un processus d'implantation d'une gestion orientée vers les résultats, mais avec une sérieuse limitation : les agences ne sont imputables que des livrables et des coûts, mais ni des impacts, ni de la relation entre livrables et impacts. L'innovation introduite est la définition de conditions managériales préalables à la création d'une agence, au-delà des conditions seulement juridiques appliquées en France. Les Pays-Bas se sont directement inspirés de l'expérience *Next Steps* en Grande-Bretagne qui avait mis en place une procédure d'examen *ex ante* poussée des candidats.

Ces conditions managériales sont au nombre de 12 :

1. Le modèle d'activité doit être clair : identification des rôles, partenaires, contractants, clients, ainsi que des flux financiers correspondants.
2. Fournir des biens et services mesurables assortis d'indicateurs qualité.
3. Définir le processus de production et de pilotage : liaison entre le plan stratégique et le système de gestion, les biens et services produits et la politique de prix.
4. Définir un modèle de calcul des coûts qui permette d'optimiser le prix de revient.
5. Mettre en place un système de pilotage de l'efficacité organisationnelle mettant en relation les résultats visés avec la structure de coûts et de revenus.
6. Avoir un système de pilotage interne couplé avec le système de pilotage du ministère de tutelle.

[210]

7. Intégrer les risques dans la définition de la politique et clarifier à cet égard les rôles et responsabilités de la tutelle et de l'agence.
8. Définir un scénario de gestion des risques.
9. Avoir un système comptable plus sophistiqué qu'un ministère et propre à une gestion orientée vers les résultats.
10. Avoir une procédure d'approbation des comptes.
11. Avoir préalablement testé la pertinence d'une gestion orientée vers les résultats au regard des biens et services que produira l'agence.
12. Avoir acquis au préalable une expérience de comptabilité commerciale pour attester d'une réelle maîtrise du pilotage financier.

La création d'agences est clairement utilisée pour développer une logique de pilotage par les résultats. Depuis 2001, il a été d'ailleurs décidé de passer d'une gestion par dépenses à une gestion par coûts d'activité afin de traduire la politique en quantités, qualité et coûts.

Tous les quatre ans, le dispositif est évalué en tant que tel ainsi que les performances des agences. En 2002, l'évaluation du dispositif a porté sur 22 agences ⁶⁴ :

Dans 7 agences, les coûts avaient baissé et la qualité augmenté ; dans 1 agence, les coûts avaient baissé à qualité équivalente.

Dans 9 agences, une logique d'amélioration de l'efficacité était à l'œuvre, mais sans qu'il soit possible de la mesurer.

Dans les cinq autres, la mesure des coûts n'était pas suffisamment mûre pour que l'on puisse procéder à une évaluation.

On peut conclure à un impact positif de la gestion par agence sur l'efficacité organisationnelle.

Mais le constat général est que les agences ne sont pas encore complètement aptes à travailler dans le cadre d'une gestion orientée vers les résultats. Les 12 conditions génériques sont rarement remplies : les couples produits/services ne sont pas appropriés, il n'y a pas de modèle d'identification des prix de revient, pas de données permettant de suivre les progrès de l'efficacité organisationnelle, pas de modèle de gestion des risques, et surtout le financement par les ministères n'est pas lié aux résultats.

[211]

Cette évaluation a permis de réviser les 12 conditions, et d'en réduire le nombre :

1. Le modèle d'activité doit être clair : identification des rôles, partenaires, contractants, clients, ainsi que les flux financiers correspondants. On doit pouvoir démontrer que ce réseau de relation permet d'évoluer vers une gestion orientée vers les résultats.

⁶⁴ Van Oosterom Ronald, « Nationwide evaluation of the departmental agency in the Netherlands », OCDE, PUMA, 2002.

2. Fournir des biens et services mesurables, assortis d'indicateurs qualité. Ils doivent être homogènes, mesurables et sans ambiguïté.
3. Définir le processus de production et de pilotage : liaison entre le plan stratégique et le système de gestion, les biens et services produits et la politique de prix.
4. Définir un modèle de calcul des prix de revient qui fasse le lien entre les coûts et les biens et services produits. Le modèle doit être fiable et conçu de telle sorte que l'on puisse calculer les coûts de manière prévisionnelle.
5. Mettre en place un système de pilotage de l'efficacité organisationnelle mettant en relation les résultats visés avec la structure de coûts et de revenus. L'indicateur de base est le prix de revient par activité, auquel s'ajoutent des indicateurs qualité, et un point zéro origine doit être défini pour mesurer le développement de l'efficacité organisationnelle.
6. Avoir un système de pilotage interne couplé avec le système de pilotage du ministère de tutelle. Cela suppose que la tutelle et l'agence se soient accordées sur la quantité, la qualité et les coûts des biens et services à produire.
7. Intégrer les risques dans la définition de la politique et clarifier à cet égard les rôles et responsabilités de la tutelle et de l'agence.

Les autres conditions ne pourront s'appliquer qu'au fur et à mesure du développement d'une comptabilité d'exercice.

Le premier enseignement à tirer de cette expérience est la nécessité de procéder expérimentalement, de mesurer les progrès réalisés et de réviser les hypothèses de départ. Les critères sont ici beaucoup trop nombreux, et l'effet d'expérience permet d'en réduire le nombre.

[212]

L'autre enseignement est l'intérêt d'une définition a priori de critères pour qu'un service existe en tant qu'agence, dès lors que le statut d'agence est retiré si la performance n'est pas au rendez-vous.

Néanmoins, le modèle reproduit les mêmes erreurs de jeunesse que l'expérience néo-zélandaise en séparant évaluation des livrables, qui est du ressort des agences, et évaluation des impacts, qui est du ressort des ministères : rien n'est dit sur la liaison entre les deux ni sur le lien entre les livrables et les impacts.

Les « unités autonomes de service » du Québec

La réforme de l'administration québécoise intervient après une phase de maîtrise du déficit budgétaire, et son axe essentiel est l'optimisation des performances de gestion. La définition de la « gestion axée sur les résultats » repose très clairement sur une conception de l'État prestataire de services, dans une société québécoise qui s'est émancipée de la tutelle de l'État. L'axe structurant est « fournir aux citoyens des services de la plus haute qualité et au meilleur coût ». Le dispositif de base est une « loi de modernisation de la fonction publique » qui vise à en améliorer la performance sur trois axes : premièrement, une réforme générale de l'encadrement administratif de la fonction publique ; deuxièmement, la généralisation progressive des contrats de performance et d'imputabilité spécifiques à chaque unité qui, avec le temps, permettra à la gestion par résultats de produire tous ses effets. Troisièmement, la réforme s'accompagne d'un renforcement de la reddition de comptes ⁶⁵.

La loi implante un dispositif de pilotage stratégique sophistiqué tel que nous l'avons décrit dans la deuxième partie, mais en séparant clairement les attributions entre les orientations politiques, qui sont du ressort du Parlement, et la gestion, qui est du ressort de la fonction publique. L'évaluation des impacts n'entre donc pas dans le dispositif.

En ce qui concerne les conditions de création d'une agence, on retrouve également une définition des conditions à remplir *ex ante* dans la loi sur l'administration publique du Québec, au travers des « conventions de performances et d'imputabilité », au nombre de huit :

⁶⁵ « Pour de meilleurs services aux citoyens. Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique », Gouvernement du Québec, 2001.

1. Définition claire de la mission et des buts poursuivis.

[213]

2. Description des produits et services et des clientèles.

3. Détermination des responsabilités ministres/ directeur d'administration centrale/ directeur de l'agence.

4. Présentation de la nature des rapports avec la clientèle.

5. Définition des marges de manœuvre dans la gestion des ressources allouées.

6. Indicateurs et modes d'établissement des cibles et des résultats.

7. Description du plan d'action et du rapport de gestion à produire annuellement, ainsi que des rapports à fournir au ministère.

8. Énumération des documents à rendre publics.

Sous ces conditions, le terme d'« agence » est une appellation générique qui sert à singulariser une unité administrative qui reste dans le giron de la fonction publique et demeure assujettie au même cadre légal.

Les conventions sont déposées à l'Assemblée nationale de manière à permettre l'exercice de l'évaluation parlementaire. Le sous-ministre (l'équivalent en France d'un secrétaire général de ministère, qui a autorité sur toutes les directions du ministère) peut venir rendre compte de sa gestion directement devant le Parlement.

L'agence est donc un terrain privilégié pour développer, de manière pratique et expérimentale, la gestion orientée sur les résultats. Mais comment la propagation aux ministères peut-elle se faire ?

Les unités autonomes de service (UAS) définissent un cadre de gestion fondée sur la responsabilisation, la latitude d'action et la reddition de comptes.

Ce cadre implique un changement de culture organisationnelle, car l'accent mis sur les clients, les résultats et leur mesure plutôt que sur les procédures et les règles administratives. Les objectifs de perfor-

mance doivent chercher à optimiser le rapport coût (productivité)/ valeur (qualité du service rendu).

Il laisse une large place aux initiatives et se traduit par une transparence accrue des actions réalisées. Il suppose, bien sûr, un renforcement des capacités de pilotage stratégiques ministérielles.

[214]

Le principe de fonctionnement est le suivant :

Le ministre détermine les orientations stratégiques ; le directeur d'administration centrale fixe les cibles à atteindre, détermine le niveau des ressources allouées et assure le suivi des résultats et la reddition des comptes ; le dirigeant de l'UAS est responsable des opérations, de la réalisation des résultats et de la reddition des comptes.

La difficulté reste toujours l'équilibre entre l'autonomie et le pilotage central : après un premier développement en silo des UAS, la politique du gouvernement du Québec est aujourd'hui de les développer en intégration de grappes de services de manière à assurer la cohérence de l'action gouvernementale.

En Nouvelle-Zélande, le recentrage sur les impacts

Pour dépasser les limites du pilotage par les *outputs*, la Nouvelle-Zélande a entrepris de développer un dispositif basé sur les *outcomes*, les impacts. Le processus est original puisqu'il repose sur un dispositif expérimental de huit agences qui développent de manière interactive un dispositif de pilotage basé sur les impacts. Il s'agit d'agences qui ont déjà mis en place un dispositif de pilotage de la qualité de leurs livrables, l'objectif étant maintenant de faire le lien entre livrables et impacts.

Un management basé sur les impacts, d'après les audits des expériences menées dans plusieurs pays (Nouvelle-Zélande, Australie, États-Unis, Canada, Grande-Bretagne) présente des aspects spécifiques :

Des décisions basées sur une analyse ex ante de la situation et une évaluation ex post.

Un management qui analyse en profondeur les résultats pour comprendre les problèmes et le fonctionnement des processus.

Une organisation qui permet aux équipes de comprendre le résultat de leur activité et d'axer leurs efforts dans la bonne direction.

[215]

L'UNITÉ AUTONOME DE SERVICE (UAS)

Elle peut se définir comme un lieu d'application du modèle de gestion par résultats. Ce concept s'applique à des activités gouvernementales dont les produits et services sont mesurables ; ce sont donc particulièrement des unités opérationnelles qui peuvent appliquer ce cadre de gestion. Deux éléments fondamentaux de la gestion, soit la qualité des services et la productivité, sont au centre de ce concept. La gestion par résultats se fonde également sur la responsabilisation du gestionnaire de l'entité à titre de premier responsable de sa performance. La responsabilisation concerne également, au premier chef, les professionnels et les fonctionnaires, car ils se retrouvent souvent en première ligne de la prestation des services. Des cibles sont fixées en début d'année, de même que les ressources disponibles. L'entité devra rendre compte des résultats obtenus au regard de ces cibles. Un document encadre la gestion par résultats et est rendu public : une entente de gestion convenue entre le ministre ou le sous-ministre et le chef de l'unité. Un plan d'action et un rapport de gestion sont également rendus publics sur une base annuelle.

Au 1^{er} mai 1999, les UAS étaient au nombre de 15. Au cours des trois prochaines années, en fonction des planifications ministérielles, 23 nouvelles UAS pourraient voir le jour. Il est important de mentionner que, jusqu'à maintenant, le concept des UAS a été développé sans nécessiter de changement important de nature législative ou réglementaire.

De façon générale, la mise en place des UAS contribue à la mobilisation du personnel, au développement de l'initiative et au rapprochement avec les clientèles et les partenaires. À titre d'exemple, on peut citer les faits suivants :

Le Centre de perception fiscale a dépassé, au cours des deux dernières années financières, les prévisions de revenus et de recettes en réduisant ses coûts unitaires de production.

La Direction du service gouvernemental de courrier a réussi à atteindre l'autofinancement pour la première fois de son existence.

[216]

Le Centre de recouvrement en sécurité du revenu a enregistré une diminution d'environ 20 % des plaintes fondées à son endroit, en plus de consacrer à la formation environ 3 % du temps de travail de son personnel.

Une stratégie qui définit des priorités, planifie dans le temps et définit les allocations de ressources.

Le but est de pouvoir connecter complètement la chaîne de production de la politique publique :

intrants □ processus □ livrables □ impacts

Quelques problèmes pratiques apparaissent lorsqu'il s'agit : de surmonter le décalage entre la collecte des données d'impact et le moment où doivent être prises les décisions ; d'intégrer les informations sur les impacts dans le processus décisionnel, en évitant les prises de décision automatiques basées sur des données brutes (par exemple des statistiques) et en laissant la place à une compréhension

inductive des enjeux et des situations ; de bâtir une compréhension globale des nécessités du changement dans le management.

Bâtir un système de management par les impacts prend du temps : il faut procéder étape par étape pour collecter tous les types de données nécessaires. L'état de l'art de l'implantation d'un management basé sur les impacts montre qu'il faut entre trois et cinq ans pour parvenir à des résultats significatifs.

Pour y parvenir, la méthodologie néo-zélandaise identifie neuf *building blocks*, des blocs de pratique qu'il faut parvenir à maîtriser par un processus expérimental et le retour d'expérience – l'ordre chronologique est sans importance :

- * Mesurer l'impact principal par segment de client.
- * Définir la logique d'intervention qui relie les *outputs* aux *outcomes*.
- * Déterminer l'impact de chaque action.
- * Évaluer l'effectivité en termes de coûts des différentes interventions.

[217]

- * Maximiser les bénéfices par bouquets d'interventions et par couples interventions-ressources consommées.
- * Centrer les plans stratégiques annuels sur le développement des impacts.
- * Pratiquer l'analyse comparative (*benchmarking*) pour définir la capacité de chaque unité d'activité et de chaque dispositif à atteindre ses impacts.
- * Pratiquer une réingénierie des processus pour améliorer leur capacité à atteindre leur cible.
- * Avoir un management transversal des impacts (en termes de convergence des processus et d'évaluation) entre agences et secteurs d'activités.

La qualité d'une mesure d'impact a plusieurs caractéristiques :

Elle est compréhensible par le profane, de manière à ce que la politique publique puisse être valorisée par le public cible.

Elle utilise des méthodes quantitatives *ex post*, mais aussi des méthodes qualitatives *ex ante* (scénarisation, modélisation de processus), de manière à pouvoir aligner l'ensemble du processus sur la cible visée.

Enfin, le dispositif doit pouvoir se verrouiller en reliant efficacité (lien entre les livrables et les impacts), efficacie (rapport entre les intrants et les livrables) et création de valeur (le *value for money*, soit le rapport entre les ressources et les impacts).

CONCLUSION

[Retour au sommaire](#)

Le principal enseignement de l'expérience du développement des agences n'est donc pas qu'elles constituent un démembrement – et encore moins une « privatisation » de l'État –, mais au contraire que leur efficacité suppose beaucoup plus de capacité d'impulsion et de pilotage stratégique de la part de l'État.

L'expérience des établissements publics nationaux français est particulièrement intéressante puisqu'elle est une expérience *sui generis*, issue de la pratique des acteurs, indépendamment de toute réforme institutionnelle et d'impulsion du pouvoir politique. Comparée aux autres expériences de recours à la solution de l'agence, elle confirme quatre enseignements majeurs.

[218]

1. Le principe d'autonomie de gestion n'est pas un démembrement et un affaiblissement du rôle de l'État central. Bien au contraire, en permettant d'identifier les enjeux d'une politique publique, les rôles et responsabilités, il contribue à en renforcer l'efficacité. Le risque de capture de la politique publique par des intérêts privés, même lorsque l'État n'intervient pas dans le financement de l'agence (le cas de l'Andra est particulièrement significatif), n'est pas associé au principe de l'agence. Au contraire, face à la

capture des enjeux des politiques sanitaires par des professions organisées sur certains ministères (professions agricoles, laboratoires médicaux, professions de santé), la création des agences dans le domaine sanitaire a permis d'externaliser l'expertise, de la rendre indépendante et d'en faire le point d'appui du recentrage de la politique publique de sécurité sanitaire sur les enjeux d'intérêt général.

2. Si la modification du cadre institutionnel est bien évidemment une nécessité pour développer une gestion orientée sur les résultats, l'expérience montre que le facteur critique est le développement d'une intelligence stratégique chez les acteurs. Elle peut se développer à structure et législation constantes, ce qui est la meilleure garantie pour qu'elle puisse se généraliser une fois le cadre institutionnel modifié. À l'inverse, avec la mise en place du nouveau cadre de la LOLF, il va falloir veiller de près à ce qu'elle ne soit pas interprétée comme une simple modification des procédures. L'apprentissage collectif par projets pilotes, retour et partage d'expérience reste à cet égard déterminant.
3. La conclusion à tirer de cette expérience n'est pas qu'il faut transformer massivement l'administration en agences. Nous avons vu les pièges dans lesquels sont tombés les pays qui ont emprunté une telle voie. En France, des marges existent certainement puisque seulement 15 % des effectifs publics œuvrent dans des agences⁶⁶ contre 70 à 80 % dans des pays comme la Suède ou la Nouvelle-Zélande. Mais la condition première est de renforcer la compétence de pilotage stratégique de l'État en la séparant de la gestion et d'en faire une activité valorisée comme telle. L'expérience des « Unités autonomes de services » au Québec va dans ce sens.

[219]

Dans le cadre du déploiement de la LOLF et de la mise en place des programmes, on peut raisonner exactement de la même manière pour définir les relations entre le programme et

⁶⁶ En dehors de La Poste et d'EDE Le pourcentage monte à 35 % si on les inclut.

les services. Au contraire, la LOLF permet de déconnecter complètement le principe du recours à l'agence du souci de recherche de souplesse de gestion et incite à définir une doctrine du recours à l'agence. Son trait distinctif est alors l'existence d'un conseil d'administration qui peut associer largement toutes les parties prenantes concernées par la politique, bien au-delà de l'administration, et de lui conférer une véritable responsabilité de pilotage stratégique. L'originalité du système français, comparé au *board* des agences des autres pays – dont la responsabilité est purement managériale, à l'image d'un comité de direction d'entreprise, est de rassembler toutes les parties prenantes : les financeurs (ministères de tutelle, ministère des Finances, autres administrations, partenaires privés), les parties prenantes extérieures (industries, professions, usagers, associations). L'axe de la réflexion doit être de définir la responsabilité du conseil et sa place dans le processus de conception et de pilotage de la stratégie. Notamment, alors que le management peut se centrer sur l'alignement stratégique et la qualité des livrables, le conseil peut être l'instance où se réconcilient livrables et impacts.

4. Même si elle n'a pas pu être mesurée de manière analytique, l'enquête effectuée en France fait apparaître une corrélation entre le dynamisme du management et la qualité et de la réflexion stratégique avec le leadership des dirigeants. Les démarches stratégiques ont généralement été impulsées par des dirigeants ayant une vision et un comportement de leader. Nous avons vu que ces qualités étaient des composantes essentielles du « génie du stratège ». Sous ces conditions, les structures administratives et les agents des services publics, quelle que soit l'obsolescence des règles qui les régissent, manifestent une bonne capacité d'intégration de la réflexion stratégique, complexe par nature, qui doit régir les politiques publiques.

Dans toutes les expériences étudiées (Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Danemark...), l'association excessive et limitative entre le principe de l'agence, qualité des produits et performance de gestion s'est [220] avérée dans un premier temps, utile pour propager une culture de gestion axée sur les résultats, mais à terme contre-productive quant à la mesure de la perfor-

mance des politiques, dès lors que le dispositif n'intègre pas le lien entre les livrables et les impacts. La deuxième phase de la réforme en Nouvelle-Zélande, qui recentre le pilotage des agences sur les impacts, montre clairement que l'agence, comme principe de gestion, n'est pertinente que si la politique et la stratégie restent aux commandes !

Ces conditions étant posées, et indépendamment d'un discours idéologique sur la « privatisation » des services publics et le « recours au marché » qui ne conduit qu'à des impasses, le développement des agences gouvernementales peut être un levier pour l'amélioration de la performance des politiques publiques.

[221]

Conduire l'action publique.
Des objectifs aux résultats.

Quatrième partie

S'ÉQUIPER POUR
UN LONG PARCOURS

[Retour au sommaire](#)

[222]

[223]

QUATRIÈME PARTIE.
S'équiper pour un long parcours

Chapitre 15

**SI L'ON N'A QU'UN MARTEAU
DANS SA BOÎTE À OUTILS,
TOUS LES PROBLÈMES PRENNENT
LA FORME D'UN CLOU**

[Retour au sommaire](#)

Le développement du pilotage stratégique est un parcours de longue haleine : aux États-Unis, le *Government Performance and Results Act* date de 1993, mais la gestion axée sur les résultats n'a commencé à avoir des résultats qu'à partir de 1999. En France, la conception du nouveau dispositif de lois de finances a demandé plusieurs années de préparation, et nous avons vu que le voyage vers une gestion orientée vers les résultats allait durer beaucoup plus longtemps que les cinq ans prévus pour la seule réforme budgétaire.

Pratiquement, on voit se dégager un cheminement qui passe par trois grandes étapes, pas forcément séquentielles :

Maîtriser les déficits budgétaires (*arrêter l'hémorragie*).

Développer une culture de la performance en améliorant la qualité des livrables (*donner du tonus*).

Aligner la gestion sur la politique en passant au pilotage par les impacts (*donner du sens*).

Dans de nombreux cas, ces déploiements ne sont que formels, et le processus ne peut se concevoir que dans le temps long. Au [224] développement de nouveaux cadres de référence du pilotage stratégique, de nouveaux savoir-faire qui reposent sur l'expérience pratique, il faut ajouter la construction de nouveaux consensus politiques et sociaux entre la société et ses services publics et au sein des agents publics.

Quatre obstacles naturels se présentent.

La résistance des organisations qui, comme tout système vivant, préfèrent un présent connu, fût-il non satisfaisant, à un futur inconnu, fût-il plein de promesses : « On ne lâche pas la proie pour l'ombre. » Ce comportement n'a rien de malsain : il permet de différencier les bons changements, ceux qui permettent de bâtir des systèmes organisationnels stables autour d'une finalité légitime, de la « changeomanie » compulsive qui se transforme en croisade contre la « résistance au changement » et aboutit au résultat inverse du but recherché. En pratique, une « résistance au changement » de bon aloi permet de stabiliser les organisations dans la durée. Il n'en va pas de même lorsqu'elle résulte du réflexe de défense des réseaux de pouvoir⁶⁷ en place – parfois plus complexes et moins légitimes que ceux qui figurent dans l'organigramme – qui peut handicaper l'organisation en empêchant des adaptations nécessaires⁶⁸.

La complexité de la matière : il ne s'agit pas, comme on l'a ânonné parfois, de « gérer l'État comme une entreprise ». Le secteur marchand a la chance de recevoir un *feedback* relativement court du marché avec un indicateur ultime qui tournera toujours autour de la rentabilité financière de la firme et qui permet assez vite de savoir si la politique suivie est la bonne. L'information en retour (*feedback*) renvoyée par une politique publique s'étend sur une très longue période et est complexe à recueillir. Pour mesurer la performance des politiques d'éduca-

⁶⁷ Il s'agit de réseaux syndicaux, politiques, d'anciens élèves de grandes écoles, d'allégeances diverses, etc.

⁶⁸ Volle Michel, <http://www.volle.com/travaux.sociologie.htm>

tion, l'OCDE prend comme indicateur les performances des élèves actuels devenus professeurs, soit un horizon de quarante-cinq ans ! Pour le stockage des déchets radioactifs, l'objectif est de garantir la sécurité sur une période minimale de trois cents ans ! Compte tenu des enjeux de telles politiques, l'indicateur financier est ici d'une utilité quasi nulle.

L'absence de leadership des dirigeants : sur ce domaine, les expériences réalisées dans le secteur concurrentiel sont porteuses d'enseignements. [225] Sans leadership politique et engagement par l'exemplarité de la direction générale, le changement tourne à la langue de bois qui discrédite le message. Or, aucun électeur ne jugera son député sur les performances de la politique menée par le ministère qu'il a pu diriger. L'homme politique a un horizon de temps limité à sa réélection, et sauf le cas où il a une trempe d'homme État, vertu généralement peu payée de retour, il privilégiera les changements visibles à court terme, alors que la matière est toute de transformation en profondeur dont les fruits sont à long terme. Le manque de leadership politique se traduit par un manque de leadership managérial des directions d'administration centrale. De sorte que tout l'art du pilotage du changement va consister à saisir les moments favorables de la conjoncture où pression de l'opinion et contraintes économiques se conjureront pour réconcilier le court et le long terme : il n'y a pas d'expérience de changement réussie que ne soit le produit, au moins initial, de la pression des circonstances.

La recherche de la tranquillité : tout dirigeant est entouré de près par le cercle des cinq à dix collaborateurs proches. Toute décision, de la plus rationnelle à la plus simplement raisonnable, qui modifie le dessin des territoires des divers directeurs suscite, au sein de l'équipe de direction, des discussions pénibles. La règle « pas de zèle » ou « pas de vagues ⁶⁹ » suffit bien souvent à en venir à bout.

Tant du point de vue de la pratique politique et du travail parlementaire que des cadres culturels et décisionnels et des pratiques managériales, c'est une discipline naissante qui suppose un gros investissement dans un processus d'apprentissage par essais et erreurs.

⁶⁹ Volle Michel, « Le compromis managérial », <http://www.volle.com/opinion/compromis.htm>

Pour ces raisons, il ne serait pas pertinent de vouloir définir une méthodologie complète de mise en place. D'une part, ces méthodologies existent et sont décrites de manière satisfaisante⁷⁰, d'autre part et surtout, si les outils et les méthodes sont nécessaires, ce ne sont jamais les bons outils qui font les bons ouvriers, mais bien la capacité à imaginer, à rêver l'œuvre achevée et à inventer le chemin qui la sépare du stade initial où les composants sont épars.

À ces outils, il faut ajouter la rigueur intellectuelle et le bon sens dans l'interprétation de la norme, qui doit être comprise comme un outil [226] au service de la qualité et non comme un sauf-conduit face à la critique.

L'architecte ne peut concevoir de manière fiable une maison que s'il connaît les matériaux qu'il utilise, leurs possibilités et leur résistance. Néanmoins, son rôle n'est pas de se substituer au maçon et à l'électricien. Il est de représenter le maître d'ouvrage et de veiller à la coordination des travaux par la maîtrise d'œuvre.

De même, le stratège, une fois définies les grandes options stratégiques par le Parlement, devient le maître d'ouvrage délégué du politique⁷¹. Il doit connaître l'ensemble des techniques, sans s'y perdre et sans vouloir faire dire à une technique plus qu'elle ne le peut. Les modes et les dogmes attachés aux techniques tendent à leur conférer des vertus thaumaturges qui transforment leurs praticiens en adeptes de quelque secte. Certaines modes ont ainsi vu naître des sectataires de la qualité, du *benchmarking*, aujourd'hui du contrôle de gestion. Une « technique » voulant dire « savoir faire », la technique ne résout jamais aucun problème : la résolution de problème est le cœur de l'activité du stratège, qui puise parmi les techniques comme dans une boîte à outils, et de la transformation des organisations.

En tout état de cause, la vie et le sens ne sont pas dans les outils : c'est l'existence d'une vision de la finalité qui fait d'un casseur de cailloux un bâtisseur de cathédrales !

⁷⁰ Voir le guide : « Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État », réalisé par la DIRE, auquel le lecteur devra se référer. Ce guide présente de manière exhaustive toutes les méthodes et techniques disponibles.

⁷¹ Cette notion apparaît bien dans la terminologie de l'administration québécoise qui qualifie de « sous-ministre » ce que nous appelons un secrétaire général de ministère.

Ce que nous proposons dans ce chapitre est donc un cadrage raisonné pour équiper sa boîte à outils et faire en sorte que la finalité stratégique reste aux commandes.

L'ensemble du dispositif de pilotage stratégique peut être représenté comme un agencement multicouche reliant les activités opérationnelles (les processus et leur infrastructure technologique, systèmes d'informations notamment) et la définition de la politique par le Parlement (Figure 4.1).

[227]

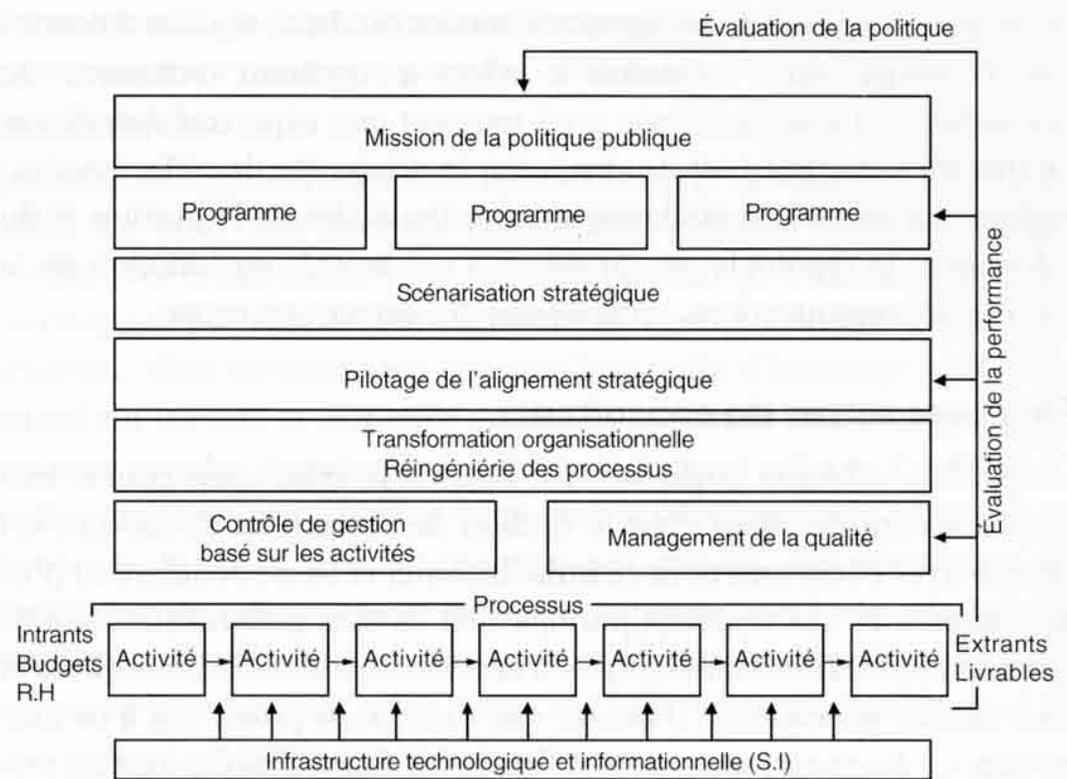


Figure 4.1 : Le pilotage stratégique, un agencement multicouche

COMMENT BIEN GÉRER LE RECOURS À UN CONSULTANT ?

[Retour au sommaire](#)

Pratiquement, en l'état actuel de la situation dans le secteur public, il n'est pas envisageable d'avancer sans faire appel à un consultant. Mais encore faut-il comprendre quel peut et que doit être son rôle, et y recourir à bon escient.

Il faut tout d'abord savoir qu'il existe de très mauvais consultants, qui ne doivent leur existence qu'aux mauvais clients qui les paient.

Que peut apporter un consultant ?

Le consultant est à la fois un expert et un intervenant opérationnel. Il va travailler avec vos équipes et équilibrer sa prestation entre les apports de méthodes et l'animation de groupes de travail dont les conclusions seront mises en forme pour être rendues opérationnelles. Il doit donc avoir un haut niveau de formation et être expérimenté. Sa connaissance et son expérience n'ont pas besoin d'être directement liées au domaine qu'il va avoir à traiter : on peut intervenir dans le [228] pilotage stratégique d'une agence sanitaire ou d'une agence d'économie d'énergie sans connaître *a priori* le contenu technique du domaine, sauf si le problème posé requiert une expertise spécifique. Le rôle du consultant est de structurer la démarche de réflexion stratégique, de mettre en évidence les questions clés de la gestion et du pilotage et la typologie des problèmes rencontrés en fonction de la culture des organisations et du réseau des acteurs en cause.

Plusieurs sortes de consultants

Les grands cabinets anglo-saxons. Jusqu'à la crise « dot-com », leur unité de compte client était le million de dollars. La situation s'est purgée avec l'éclatement de la bulle Internet et ils ne dédaignent plus

de s'intéresser aux marchés publics. Soit ils sont généralistes, soit ils ont une approche technologique. Il faut recourir à ces cabinets avec la plus grande précaution, d'autant que l'acheteur public est à ce jour novice. Le *business model* de ces firmes est assez simple, tout en restant étranger au profane. Une firme de conseil vend du temps qui contient de l'expertise de haut niveau. Cela veut dire que la matière première n'est ni extensible (on peut travailler en gros 220 jours par an et l'objectif de production d'un consultant senior est de facturer 180 jours par an), ni stockable. La vie d'une firme de conseil est rythmée par le *stop and go*, des périodes de surchauffe auxquelles succèdent des périodes de sous-activité. Le seul moyen de lisser ces cycles et d'accroître la rentabilité est de faire croître la firme. Dans un gros cabinet, on peut standardiser les pratiques et, plus les pratiques sont standardisées, plus on peut en confier la mise en œuvre à des consultants juniors dont le coût est plus faible. Pour le client, cela implique le risque de se faire imposer une solution standard, un « prêt-à-penser » qui ne correspond pas forcément à son problème. Il y a donc un optimum à définir entre l'avantage de la standardisation d'une approche rapidement implanter et la spécificité du problème à résoudre.

Le client public doit être très vigilant sur ce point : à ce jour, les pratiques des cabinets-conseils se sont construites dans le secteur privé. Cela ne veut nullement dire qu'elles ne sont pas transférables, bien au contraire, et nous avons abondamment vu dans quelles conditions cela pouvait se faire. Mais cela veut dire qu'un travail d'acculturation [229] est nécessaire, tant pour inscrire ces pratiques dans un environnement non marchand que pour les acclimater à la culture propre du service public.

Les PME de type « artisanat de luxe » sont une spécificité assez française. Ce sont des sociétés constituées presque uniquement de seniors très expérimentés qui sont entrés dans le conseil après une carrière professionnelle. Elles présentent d'autres avantages et inconvénients. Elles mettent bien souvent leur point d'honneur à faire un travail sur mesure et leur taille étant plus modeste, la relation avec les associés est plus directe. Mais l'inconvénient est celui de l'avantage : le client sera souvent conduit à financer le développement d'une pratique que le consultant ne maîtrise pas encore. Travailler avec un consultant de type « artisan de luxe » suppose une forte relation de confiance et rend généralement nécessaire davantage de coordination

entre le consultant et le client, car l'apprentissage étant mutuel, il faut veiller à ce que le bénéficiaire le soit aussi.

Le « free-lance » cumule tous les inconvénients et tous les avantages. S'il est encore sur le marché, c'est qu'il est très expérimenté, bien que beaucoup le soient encore faute de pouvoir faire autre chose. Il est nécessairement très spécialisé tout en travaillant en réseau avec d'autres free-lance d'autres spécialités. Sa qualité professionnelle et surtout humaine est son seul et unique capital. La qualité d'écoute et la capacité à comprendre rapidement le problème de manière intelligente (c'est-à-dire à ne pas le réduire à la solution qu'il a à vendre !) sont généralement le premier critère de sélection, la modestie et la capacité à livrer en qualité et en heure ses productions étant les autres critères essentiels. Pour un client qui débute dans le recours à un consultant, c'est généralement la meilleure solution, car elle limite les risques tout en optimisant l'apprentissage par la relation étroite qui va se lier entre consultant et client. La clé de succès est de bien identifier en quoi ce consultant est bon et efficace et de ne pas le pousser hors de ses limites.

Entre ces pôles, on trouve suffisamment de firmes pouvant répondre avec succès au besoin du client public.

[230]

Bâtir un contrat « gagnant-gagnant »

Deux reporters américains, James O'Shea et Charles Madigan, ont entrepris il y a quelques années une enquête approfondie sur les pratiques de sociétés de conseils et les résultats qu'elles avaient obtenus aux États-Unis ⁷². Les firmes de conseil les plus réputées de la planète ont conduit à la ruine de nombreuses entreprises. Mais la faute ne leur en incombe pas totalement : la volonté de puissance du client, son autisme, sa paranoïa, ou tout simplement sa bêtise à suivre les modes managériales sans réfléchir sont le plus souvent la raison fondamen-

⁷² O'Shea James et Madigan Charles, « Dangerous Company. The Consulting powerhouses and the Businesses they Save and Ruin », *Times Business*, 1997.

tales de la catastrophe. O'Shea et Madigan rappellent un point à garder à l'esprit : les firmes de conseil ne sont ni des services publics ni des sociétés philanthropiques et ne sont pas là pour empêcher un client de faire n'importe quoi si telle est sa commande, et s'il paye. Une firme de conseil importante peut se permettre, sans que sa réputation en souffre, d'avoir dans son portefeuille des clients brillants qu'elle fera réussir et des clients beaucoup moins brillants auxquels elle vendra un peu n'importe quoi, pourvu que ce soit dans l'air du temps.

La première question à se poser au moment de passer contrat, surtout lorsque l'on est une administration publique, est : « Quel intérêt a cette société de travailler pour moi ? » jusqu'alors, travailler pour l'État était d'un intérêt tout à fait marginal pour une société de conseil : l'État paye mal ⁷³ et impose des procédures de passation de marché et de sélection des cabinets qui ne privilégient pas les meilleurs. Les grands cabinets maintenaient généralement un pied dans l'administration « pour voir » et pour y trouver une demande de complément lorsque le marché était déprimé. Mais avec le déploiement de la LOLF, les choses changent puisque, *de facto*, de grands chantiers s'ouvrent.

La rentabilité d'un marché public est beaucoup plus faible que celle d'un marché privé : les prix de vente sont plus faibles, le client n'est pas habitué à travailler avec un consultant et le temps passé sera généralement bien supérieur au budget alloué, sans possibilité de réa-

⁷³ Cela ne veut pas dire que l'argent public est bien géré : si la procédure de passation des marchés conduit presque automatiquement à retenir le moins-disant, celui-ci peut se rattraper par la suite, et faire monter le coût de sa prestation : a) en faisant jouer toutes les possibilités pour obtenir des avenants ; b) en faisant traîner la réalisation en longueur, ce qui poussera le client à modifier les spécifications (ne serait-ce que pour suivre les évolutions de la réglementation), alors le cahier des charges est modifié, et il faut passer des marchés complémentaires, bien au-delà des avenants. Il est fréquent que le coût total du marché soit multiplié par deux ou trois par rapport au devis initial, ainsi d'ailleurs que la durée de la réalisation. Par ailleurs, si en principe l'État est pingre, en réalité, il est parfois plutôt laxiste en raison de la difficulté des contrôles – les crédits sont reconduits sans que l'on y regarde de très près, les prestations ne sont pas « recettées » correctement, des contrats sont passés à la va-vite en fin d'année pour dépenser le solde disponible, etc. Enfin, la corruption existe sous des formes plus ou moins symboliques. Voir <http://www.volle.com/opinion/corruption.htm>

justement du marché. Il faut donc que le client s'assure de l'intérêt réel de la firme pour les chantiers publics. En pratique, le consultant va investir dans un secteur qui est en développement et dont il ne [231] peut se tenir à l'écart : ce point doit être discuté pour bâtir avec lui un partenariat durable.

Pour le reste, on peut s'inspirer des dix points que dégageaient O'Shea et Madigan de leur étude.

1. Que voulez-vous faire et quel est votre objectif exact ? Tant que vous n'avez pas répondu à cette question, n'appellez pas le consultant. Lui saura vous vendre un objectif, mais qui ne sera pas forcément le vôtre.
2. Posez-vous la question « Ai-je besoin d'une aide extérieure ? » Commencez par faire l'inventaire des ressources disponibles dans votre organisation, généralement sous-estimées. Une fois cet inventaire fait, on découvre souvent que l'on n'a pas besoin d'une armée de consultants mais d'un animateur ou d'un coach de bon niveau qui fasse travailler les compétences internes ensemble.
3. Soyez très vigilant sur la qualité des ressources qui vous seront envoyées : le client inexpérimenté négociera avec un associé de haut niveau qui lui promettra monts et merveilles, et, une fois le contrat signé, enverra des juniors inexpérimentés qui auront tout à apprendre (certains viendront vous demander ce qu'est une loi de finances – exemple vécu !).
4. Combien cela coûte-t-il ? Le système des marchés publics a l'avantage de fixer une enveloppe globale, tout en permettant de jouer sur des avenants. Mais il faut définir en face quels livrables le consultant doit fournir. Les fonctionnaires sont souvent effrayés par les prix de journée qui sont, pour les missions les plus qualifiées, équivalents à un mois de traitement d'un fonctionnaire de catégorie A +. Il est normal de payer cher un consultant. Le prix est, de toute façon, normé par le marché : si celui-ci est porteur et que vous sous-payez, vous n'aurez que les mauvais. Les tarifs normaux vont aller de 1 500 euros/jour pour un senior expérimenté à 2 500 pour un

associé dirigeant le projet. Si la mission comporte des risques, introduisez une clause de partage des risques.

5. Gardez le contrôle des opérations : prévoyez des points de pilotage réguliers, désignez des équipiers clients avec lesquels le consultant devra travailler.

[232]

6. Si vous n'êtes pas satisfait, dites-le immédiatement : une mission ne se passe jamais comme prévu et l'incompréhension est dans l'ordre des choses. Il ne faut jamais laisser s'installer un malentendu et il faut très vite corriger le cap lorsque c'est nécessaire. La régulation est un processus normal, que le bon consultant accepte et sait gérer. N'oubliez jamais que le consultant n'est pas là pour vous créer des problèmes mais pour en résoudre !
7. Méfiez-vous des modes et des derniers livres de management qui proposent la martingale pour résoudre tous les problèmes. Vérifiez que le consultant s'inscrit bien dans une logique d'intelligence des circonstances et qu'il n'est pas un de ces doctrinaires qui ne définissent les problèmes qu'en fonction des solutions qu'ils ont en portefeuille. Ne vous laissez jamais impressionner par les belles formules et ramenez toujours les choses à leur essence première et au problème que vous devez résoudre.
8. Veillez à ce que vos collaborateurs soient les acteurs du processus et que le consultant soit surtout une personne-ressource qui apporte compétence, leadership, technologies et structuration. La réalité pérenne est ce qu'assimilent vos collaborateurs et la manière dont ils l'assimilent, non celle du consultant.
9. Jalonnez le processus de l'intervention du consultant pour en mesurer le progrès. Définissez des jalons avec des livrables et vérifiez que ceux-ci sont bien conformes, non seulement à la commande, mais à la logique globale de résolution du problème. N'hésitez pas à désigner un avocat du diable dans l'équipe de pilotage.
10. Ne vous laissez pas entraîner au-delà de votre demande : le propre du consultant est de repérer tout ce qui ne va pas dans

voire de vous faire croire que ce qui va ne va pas. Restez centré sur l'essentiel. Si cette mission est réussie, il sera toujours temps d'en confier une nouvelle à ce consultant si vous en êtes content.

Ces précautions étant prises, écoutez et interprétez les signaux d'alarme que vous envoie le consultant : vous avez bien des soucis et vous avez naturellement tendance à nier l'existence des problèmes que vous n'aviez pas perçus jusqu'alors ; par ailleurs, vous souhaitez [233] maintenir une bonne ambiance au sein de l'équipe de direction. Les signaux d'alarme que vous envoie le consultant sont donc dérangeants, mais ils sont précieux, et c'est pour ça que vous le payez : le consultant, qui n'a pas d'enjeu de pouvoir au sein de l'entreprise, vous révèle des questions que le fonctionnement ordinaire vous cache.

« Le prince qui n'est pas lui-même sage ne peut être sagement conseillé... Les bons conseils dépendent de l'astuce du prince qui les sollicite, mais l'astuce du prince ne repose jamais sur les bons conseils. »

Nicolas Machiavel, *Le Prince*.

Il faut savoir se dire au revoir !

Le conseil est un métier de samouraï. Comme dans le film *Les Sept Samourais* ou son équivalent américain *Les Sept Mercenaires*, quand la mission est finie, « ce sont toujours les villageois qui gagnent », et le consultant s'en va vers d'autres aventures... avec son chèque en poche.

Bien sûr, dans une mission réussie, par l'estime réciproque et le développement de complicités, de liens forts, voire d'amitiés, peuvent

se nouer entre clients et conseil. Mais cela ne doit jamais entraîner la confusion des rôles. Le conseil ne fait pas partie de la famille, ce qui est la base même de sa légitimité à conseiller puisqu'il ne doit allégeance à personne. De plus, pour que le résultat d'une mission soit pérenne, il faut qu'il soit métabolisé par l'organisation, intégré dans la culture, remis dans les mots de la langue vernaculaire de l'institution.

Toute mission doit se terminer par une remise officielle des conclusions, qui peut aller du simple rapport au séminaire qui dégagera les suites à donner. Ces suites identifieront bien les tâches et les rôles et responsabilités qui incombent à chacun après le départ du consultant.

Il peut bien sûr y avoir une nouvelle mission. Une organisation da rien à gagner à changer continuellement de consultant, dont chacun devrait recommencer le processus d'apprentissage. Mais il est important de veiller à ne pas prendre trop de place dans le portefeuille [234] d'activité du consultant : d'une part, s'il devient économiquement dépendant, il est en danger si, pour une raison indépendante de la qualité de sa prestation, vous devez mettre un terme à la mission ; d'autre part, il faut que le consultant garde un regard extérieur, ait d'autres expériences, dont il pourra vous faire bénéficier.

LE CONTRÔLE DE GESTION

[Retour au sommaire](#)

Le contrôle de gestion est une activité indispensable pour connaître les coûts des activités et les rapporter aux livrables et aux impacts. Pratiquement, sans contrôle de gestion, aucune évaluation n'est possible en dehors d'évaluations ex post du cycle de pilotage stratégique, lourdes et décalées. Toutefois, l'inverse n'est pas vrai : le contrôle de gestion ne remplace pas l'évaluation, qui reste une activité en soi.

Il faut savoir très précisément ce que l'on peut attendre du contrôle de gestion et quel en est la logique. Actuellement, il fait partie des disciplines à la mode desquelles on a tendance à tout attendre !

Par contrôle de gestion, nous entendons « contrôle stratégique de gestion », qui se distingue clairement du contrôle de gestion taylorien

tel qu'il existe depuis presque un siècle et qui reposait sur quatre principes aujourd'hui obsolètes quand il faut saisir la réalité d'une organisation publique, mais encore très présents dans la culture administrative.

- * Les mécanismes de la performance sont stables dans le temps : normes et standards n'ont pas à être révisés. Ce qui a marché hier sera valable pour demain. Ces conceptions déterministes, adaptées à des stades de maturité des cycles économiques, sont totalement inadaptées à une conjoncture de mutation technologique rapide.
- * L'information du décideur est parfaite. Le contrôle de gestion est né dans le contexte du capitalisme industriel où le propriétaire connaissait tous les rouages de sa firme. On continue encore à employer le concept de « décideur », ce qui est une erreur car personne ne peut prétendre posséder tous les déterminants d'une décision. La littérature managériale emploie maintenant l'expression [235] *decision making process*, soit le « processus de fabrication de la décision », qui reflète beaucoup plus la réalité de ce qui doit être.
- * La performance s'identifie à la minimisation des coûts. On se désintéresse de la valeur. Si ce principe est déjà problématique dans une économie ouverte, il l'est encore plus dans le pilotage d'une politique publique. Nous avons vu qu'avaient échoué les politiques de transition vers une gestion orientée vers les résultats, qui s'étaient centrées exclusivement sur le contrôle des coûts et les livrables et n'avaient pas cherché à faire le lien entre livrables et impacts.
- * Le coût global dépend d'un facteur dominant. C'était sans doute le cas dans une économie où l'essentiel des coûts était des coûts de personnel. Ce n'est plus le cas aujourd'hui étant donné le poids des coûts induits. Le dérapage des coûts dans une organisation provient essentiellement des coûts de processus. Nous avons vu plus haut l'échec des politiques qui se fixaient comme axe de réforme la réduction du nombre de fonctionnaires.

Aussi, comme le propose Philippe Lorino qui a popularisé la notion de « contrôle de gestion stratégique ⁷⁴ » et développé la discipline, « il faut désormais recourir à des systèmes qui :

- * ne gèrent pas seulement des coûts mais aussi la valeur, à travers des indicateurs de performances ;
- * gèrent le changement, et non la stabilité, en reconstruisant la norme de performance de manière continue et en remplissant une fonction de diagnostic permanent (identification continue des enjeux) ;
- * assurent de manière continue l'adéquation des actions et des comportements aux objectifs de l'entreprise (déploiement de la stratégie dans l'organisation, pilotage) ;
- * soient distribués, c'est-à-dire appropriés et utilisés par tous, au même titre que les savoirs opératoires sont répartis entre les différents acteurs de l'entreprise. »

L'implantation du contrôle de gestion comme système de gestion n'est donc pas une démarche purement technique du type de l'implantation d'un système comptable : cela fait partie intégrante de la démarche de pilotage stratégique. Mais ici encore, la route est [236] longue : le contrôle de gestion est très dépendant des méthodes et données des comptes, et très proche de leur culture.

Activités et formalisation des processus

Le principe de base du contrôle stratégique de gestion est de partir de la définition de la valeur des « biens et services livrables » assortie d'indicateurs de qualité et d'acceptabilité ⁷⁵. La qualité des livrables

⁷⁴ Lorino Philippe, *Le Contrôle de gestion stratégique. La gestion par les activités*, Paris, Dunod, 1996.

⁷⁵ Une information, en tant que produit d'un processus d'analyse, peut répondre aux critères qualité, mais elle peut perdre toute sa valeur si elle ne répond

est imputable à des activités critiques dans les processus, auxquelles les ressources pertinentes devront être allouées. Il s'agit de mettre en tension ressources, activités et biens livrables.

Définir unité d'œuvre et inducteurs de performance

L'articulation entre ces trois composantes se fait au moyen d'unités d'œuvre qui relient activités et coûts (par exemple heures de travail, temps machine) et d'inducteurs de performance qui sont les leviers permettant d'accroître la valeur créée pour un coût moindre. La confection d'une paie répond donc à un certain nombre d'inducteurs (exactitude des données, fiabilité des outils informatiques...) agissant sur les activités qui consomment des unités d'œuvre pour produire un livrable (fiche de paie).

Les apports du contrôle stratégique de gestion

La mise en place d'un contrôle de gestion stratégique repose sur la traduction des orientations politiques en « actions » et renvoie à :

- * la connaissance des enjeux et des besoins que l'on veut satisfaire ;
- * la définition précise des actions menées et de leurs objectifs ;
- * la mise en œuvre des moyens adéquats ;
- * la mesure des résultats des actions menées au regard des objectifs fixés.

Il va consister à dessiner les processus, identifier les activités critiques, repérer les inducteurs de performances et les objets de coûts pour allouer les ressources en conséquence.

pas aux critères d'acceptabilité, par exemple être diffusée dans un temps bref (cas des informations météorologiques).

Le contrôle de gestion stratégique doit permettre un véritable pilotage des décisions. Il est utilisé pour les préparer, suivre leurs réalisations et réorienter les modes de gestion et d'organisation. S'agissant d'une démarche résolument tournée vers l'utilisateur, il peut [237] servir de base à une démarche de « marketing » du service public. Là encore, la route est longue : dans une entreprise, la direction du marketing a une responsabilité spécifique de maîtrise des méthodes scientifiques d'observation de la demande, de définition des segments de clientèle et des produits et services que l'on doit leur offrir, éventuellement même des partenariats nécessaires. Il n'y a rien de tel dans les services publics où ce rôle devra être assumé par l'évaluation, et nous verrons que nous en sommes encore loin.

L'« OBSERVATOIRE DES COÛTS » DE L'ANPE

Destiné aussi bien aux directeurs d'agence qu'à la direction générale, cet observatoire vise à permettre une meilleure allocation des ressources, à apporter des données objectives en vue de négociations avec des tiers et à faciliter l'analyse des activités. Il répond à la situation de l'institution où les objectifs sont dispersés selon les acteurs, la culture de contrôle de gestion naissante et les pratiques professionnelles en évolution à la suite des nouvelles orientations dictées par la tutelle.

Les coûts sont répartis en trois composantes : fonctionnement, personnel et investissement. Ils ne prennent toutefois pas en compte les coûts informatiques.

Un acte professionnel peut alors être caractérisé par sa consommation de coûts.

Le système est simple et chacun peut l'appréhender. Il donne une lisibilité étendue du fonctionnement de la structure. Un directeur d'agence connaît ainsi ses propres coûts, mais également les coûts délocalisés ainsi que les coûts induits.

Chaque acte professionnel peut donc être évalué au regard de la valeur créée en tant que service public, rapportée à son coût. Tant la simplicité de ce dispositif que sa rigueur ont permis d'initier à l'ANPE une démarche de gestion des coûts par activité.

Une base objective d'allocation des moyens matériels aux agents : toute dotation pouvant être rapportée à un résultat et à une mesure de l'efficacité, la gestion par activité permet de définir les règles d'allocation de ressources.

[238]

La gestion par activité permet de relier coûts, processus et valeur produite

Gérer par les activités, c'est :

Une clarification des processus, génératrice d'économie et d'efficacité. Le seul fait de dessiner les processus permet de repérer les doublons et les tâches inutiles. Statistiquement, on estime à 40 % les coûts de processus économisés par un travail d'analyse et de réingénierie des processus.

Une métrique commune. La notion « d'objet de coûts » (les livrables intermédiaires) permet de rendre lisibles des activités et d'optimiser l'organisation des processus.

Permettre l'évaluation des dépenses d'un projet. Par nature transversal, un projet est constitué d'un ensemble d'activités imputables à différents chapitres budgétaires et consommant les ressources humaines de différents services. Le contrôle de gestion par activité permettra de reconstituer les processus de ce projet, de le piloter et d'en déterminer le bilan coût/ efficacité.

Rendre possible le calcul du coût d'obtention de la qualité. La valeur d'un service public se mesure au niveau de sa consommation par l'utilisateur. Réaliser un service de qualité suppose des investissements (enquêtes, mise en ligne de formulaires sur Internet) qui peuvent être reliés à des objets de coûts. On peut donc obtenir le coût de la réalisation d'un service répondant aux standards de qualité client.

Faire apparaître métiers et compétences plutôt que des organigrammes. Chaque activité d'un processus est un « faire » auquel on peut associer un « savoir-faire ». On peut donc mesurer les compétences consommées par les activités et identifier les compétences manquantes ou en surnombre.

Permettre aux agents d'optimiser eux-mêmes leurs processus et les interactions entre processus. La lisibilité introduite par le contrôle de gestion et la métrique commune permettent de créer un outil simple et commun à tous les niveaux hiérarchiques, opérationnels et fonctionnels. Dans le cadre d'un management dynamique déclinant les missions de l'établissement à tous les niveaux, chaque agent peut donc être en mesure de participer à l'optimisation des processus.

[239]

Rendre possible le dialogue social autour de l'atteinte d'objectifs de performance. La mesure de la performance introduit des éléments objectifs dans le dialogue social. En outre, au cas où des processus sont à reconfigurer – donc quand des postes, voire des métiers, vont disparaître –, la lisibilité ainsi introduite permet d'organiser le dialogue social sur des bases objectives.

L'organisation des activités par métiers permet aux politiques d'être en adéquation avec le terrain : la mesure des résultats, la connaissance des coûts, le reporting, l'évaluation externe, les rapports d'activité permettent aux politiques d'être en contact direct avec la réalité opérationnelle de la production des établissements publics et de recourir efficacement à leur service dans le cadre de la conception des politiques publiques.

Enfin, c'est cette connaissance des activités qui va permettre d'aligner les processus et d'identifier les liens entre les livrables et les impacts.

Qu'est-ce qu'un processus ?

On peut définir un processus comme un enchaînement d'activités finalisées vers la création de valeur pour un bénéficiaire final. Chaque processus a un point de départ qui correspond à un état A et un état d'arrivée B, ou B a une valeur supérieure à A. En pratique, toute organisation est un réseau de processus qui entretiennent entre eux des relations clients/fournisseurs.

Pour implanter un système de pilotage, il faut généralement entreprendre un travail de dessin des processus, qui implique bien souvent un travail de réingénierie pour s'assurer que toutes les activités sont bien alignées vers la réalisation du livrable attendu de chaque processus. Il s'agit ici de vérifier que toutes les activités nécessaires au bon fonctionnement du processus sont bien présentes, qu'elles ne comportent pas de bras mort et qu'elles ne se chevauchent pas. Chaque activité peut être représentée comme un « faire » auquel on peut associer un « savoir-faire », un métier. Le dessin et la réingénierie des processus vont donc permettre d'identifier les activités critiques auxquelles il faudra allouer les ressources et les compétences clés qu'il faudra maîtriser pour réaliser les objectifs stratégiques.

Ensuite, le contrôle de gestion ⁷⁶ va permettre d'analyser les coûts de chaque activité, de les rapporter aux réalisations d'objectifs et de [240] fournir les éléments nécessaires à l'évaluation de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience de la politique mise en œuvre.

⁷⁶ Voir « Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État : Éléments de méthodologie », DIRE, juillet 2002.

La pertinence se définit comme le rapport entre les objectifs et les moyens qui leur sont consacrés.

L'efficience est le rapport entre les moyens et les réalisations.

L'efficacité mesure le rapport entre les objectifs initialement fixés et les réalisations.

Le contrôle de gestion a pour ambition de contrôler la mise en œuvre de la stratégie, de « relier la charrue aux étoiles », soit les activités opérationnelles aux objectifs stratégiques. Il suppose donc que les seconds ont été préalablement définis selon les principes et méthodes définis plus haut.

Les indicateurs doivent être SMART : Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réalistes, définis dans le Temps.

Le système dans son ensemble doit être FARCIE : Focalisé, Approprié, Robuste, efficace en termes de Coût, Intégré, Équilibré.

Le contrôle de gestion va fournir des indicateurs organisés en un tableau de bord qui sera un outil de pilotage stratégique, permettant de mesurer – idéalement en temps réel – l'écart entre les objectifs poursuivis et les objectifs réalisés. Cela suppose qu'il soit alimenté par un système d'information dont l'architecture doit être cohérente avec l'architecture des processus de l'établissement et de l'administration. Dans

la conception des programmes, la conception concomitante des systèmes d'information permettra d'en faire une véritable organisation virtuelle regroupant toutes ses parties prenantes, indépendamment des frontières administratives, et d'implanter les outils de travail coopératifs pertinents (intranet, *workflow*...) et de pilotage (tableaux de bord prospectif en ligne...). Le contrôle de gestion va donc être [241] l'outil essentiel de pilotage de la politique de la valeur et, au-delà, nourrir, par les données qu'il fournit, l'évaluation de la valeur de la politique.

En lui-même, le contrôle de gestion peut être un facteur d'efficacité puisqu'il peut alléger le poids des contrôles externes... des quelque trente-cinq corps de contrôle que compte l'administration française, qui pourraient dès lors se reconvertir à l'audit de la qualité du système.

Une base qui permet l'alignement stratégique de l'organisation

Trois activités sont rendues possibles par le contrôle de gestion :

Une pratique pertinente de l'analyse comparative – *benchmarking* souvent utilisée à tort pour pallier l'absence de pilotage stratégique, ce qui induit des pratiques suivistes de recherche d'une « bonne politique » standard, soit de « gouvernement *a posteriori* ». Elle a, au contraire, pour objet d'étalonner la performance en comparant processus, activités et objets de coûts pour améliorer leur performance intrinsèque.

Une réallocation possible des ressources humaines et financières : dès lors que les coûts sont connus, les résultats évalués et l'analyse comparative des processus possible, on peut décider des affectations des ressources humaines dans le cadre d'une politique globale d'allocation de ressources sur des bases objectives, et surtout rééquilibrer les activités sous-dotées en prélevant sur les activités surdotées.

La définition et la connaissance des métiers correspondant aux activités des processus permettent une bonne affectation des agents selon le principe « la bonne personne à la bonne place » ; le principe de la distinction du grade et de l'emploi ne permet pas de faire un lien automatique entre une compétence offerte et une compétence clé pour

piloter une activité. Le contrôle de gestion par activité peut donc être associé à une politique dynamique de gestion des ressources humaines.

[242]

LA RÉINGÉNIERIE DES PROCESSUS ET L'ANALYSE COMPARATIVE

[Retour au sommaire](#)

La démarche de la culture administrative actuelle est de définir en premier lieu des structures. Quand il faudrait penser « organisation », la culture administrative pense « organigramme », ce qui ne convient pas dans une logique d'adaptation dynamique des structures aux politiques. Il faut fonctionner avant de s'organiser, car du bon fonctionnement naîtra la bonne organisation. Et, pour fonctionner, il faut d'abord définir des processus.

Les coûts de non-qualité des processus

Lorsque l'on analyse leur fonctionnement, on s'aperçoit généralement que les processus ne sont pas alignés : certaines tâches font doublons, d'autres se chevauchent, d'autres encore ne sont pas prises en compte, d'autres enfin se perdent dans les sables. Les activités ne fonctionnent pas en chaînes clients/fournisseurs, et l'enchaînement des activités A, B, C, D... N ne permet pas de produire le résultat R. Les coûts de non-qualité des processus abritent les plus gros gisements d'économie.

On s'aperçoit généralement aussi que de nombreuses activités, qui alourdissent le processus, ne créent pas de valeur, le rendent rigide et ne permettent pas de dégager l'essentiel du cœur de l'important.

Plus un processus est long, donc plus il comporte d'activités, plus il est difficile à piloter et plus il est coûteux. Prenons par exemple un processus qui compte vingt-cinq activités. Supposons que chaque activité fonctionne à 99 % de qualité : la valeur de la qualité du proces-

sus est donc de 0,99²⁵ soit 77 % ! Et si vingt-quatre activités fonctionnent à 100 % de qualité et une seule à 0 %, la valeur du processus est de zéro : la valeur d'une chaîne est celle de l'élément le plus faible.

Si les activités critiques créatrices de valeur ne sont pas identifiées, il n'est pas possible de leur allouer des ressources avec pertinence. La loi de Parkinson joue alors à plein et l'on alloue par routine les ressources aux activités qui ne vivent plus que pour se justifier, aux dépens d'activités créatrices de valeur.

[243]

Les coûts de non-qualité des processus sont de ce fait très élevés : travail en doublon, travail à refaire, mauvaises décisions stratégiques, faibles performances... Statistiquement, on estime que les coûts de non-qualité représentent 40 % des coûts totaux des processus.

Ce n'est pas le personnel qui coûte le plus cher

Les activités administratives liées aux politiques publiques restent encore des activités de main-d'œuvre et sont moins utilisatrices de capital que les activités du secteur industriel : un instituteur, un gardien de la paix ont une efficacité directe qui ne dépend pas de l'utilisation de machines coûteuses. Cette situation évolue avec l'utilisation croissante de technologies de l'information (par exemple dans les activités de police scientifique ou de lutte contre la cybercriminalité) ou de parcs de matériels coûteux comme dans les services d'incendie et de secours, ou encore à l'hôpital.

Dans la structure globale des coûts, la part du personnel va tendre à diminuer comme dans une entreprise industrielle, et plus cette part diminue, plus la qualité du personnel est essentielle pour bien utiliser les technologies installées.

Au-delà des coûts de processus, ce qui coûte cher, c'est la mauvaise allocation des ressources en personnel. Dans l'administration, la gestion des ressources humaines ne valorise pas la prise d'initiatives et de risques et valorise plus les tâches de *back-office* – de bureau – que de terrain, qui peuvent être éprouvantes (policier, professeur, infirmière...). Il y a donc une migration des tâches opérationnelles vers les

tâches administratives qui provoque un surencadrement, qui lui-même est générateur d'efficacité décroissante, comme nous l'avons vu dans la première partie.

Mais il est bien sûr beaucoup plus facile de s'en prendre au personnel que de se lancer dans la réingénierie des processus ! Tous les pays qui ont abordé la réforme de l'administration par la réduction des effectifs de la fonction publique ont abouti à un échec. Nous avons vu ce qu'il en était dans le cas des États-Unis. Le Québec a aussi procédé de la même manière, il y a quelques années, face à un déficit budgétaire inquiétant : un dispositif d'aide au départ en retraite a été mis en place, qui a réduit les coûts la première année (tout en coûtant très [244] cher), un peu moins la deuxième, et s'est annulé la troisième. Et à long terme, il y a eu perte de compétences clés.

Il n'est pas très compliqué de comprendre pourquoi c'est contre-productif : en l'absence de réingénierie des processus, il n'est pas possible d'identifier les activités réellement créatrices de valeur et les compétences clés. On va donc couper dans le tas, et là où les tâches sont nécessaires, elles réapparaîtront sous forme de travail précaire ou de fausse externalisation de fonction.

La réingénierie des processus

La figure 4.2 représente deux manières de procéder.

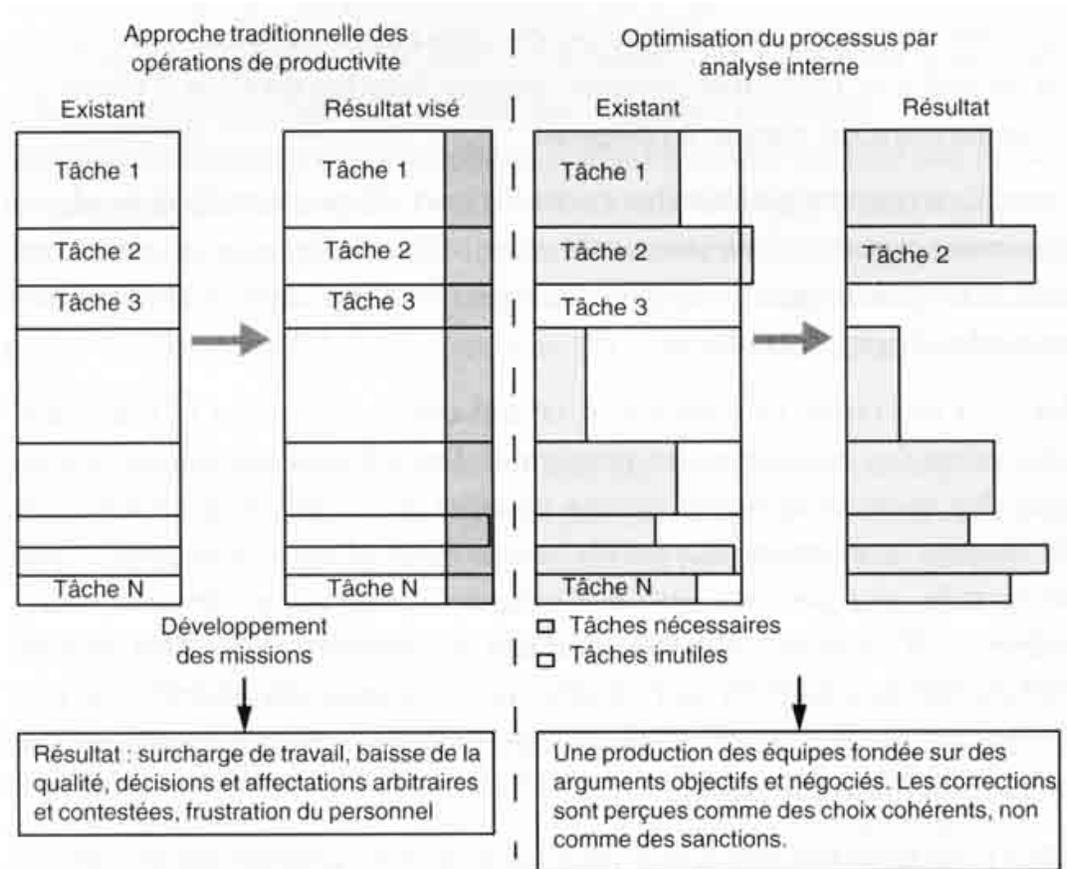


Figure 4.2 : Coupe budgétaire ou réingénierie des processus ?

La première, classique, est de « couper dans le tas » : on réduit les coûts de 10 % pour tout le monde. Il en résulte une surcharge de travail pour les tâches incontournables, ce qui se traduit par une démotivation et une baisse de la performance. Les coûts qui sortent d'un côté réapparaissent de l'autre. La situation est la même qu'il [245] s'agisse d'une opération de réduction de coûts (« faire autant avec moins »), du développement des missions (« faire plus avec autant ») ou des deux combinés (« faire plus avec moins »).

À l'opposé, la partie droite de la figure propose une autre manière de faire : analyser en interne la contribution des tâches à la production de valeur. Ce sera une production des équipes, négociée à partir de l'intégration des objectifs stratégiques ; les choix apparaîtront comme cohérents, pas comme une sanction ou une frustration.

Pratiquement, ce travail ne peut se faire qu'avec l'aide d'un consultant spécialisé : chaque équipe de travail fait le dessin de ses processus et celui de leurs interfaces avec les autres processus.

On peut procéder de manière rustique par CACC (Conception Assistée par Ciseaux et Colle), c'est-à-dire rassembler les équipes de travail autour de grandes feuilles de kraft et dessiner les processus avec des Post-its. Cela permet d'identifier les zones d'incohérence, de déperdition de coûts et les inducteurs de performances. On regroupera les tâches en activités homogènes du point de vue des facteurs de performance. On pourra alors décider d'affecter plus de ressources aux activités créatrices de valeur, moins à celles qui peuvent être simplifiées, et l'on peut surtout décider de supprimer des activités, parce qu'elles sont inutiles ou devenues automatisables.

On obtient ainsi des processus plus courts et beaucoup moins coûteux. Chaque équipe se met ensuite en position client/fournisseur avec les autres équipes et les autres processus pour définir les services qu'ils attendent les uns des autres. C'est l'occasion de s'apercevoir que le formulaire que l'on remplissait en trois exemplaires ne sert à rien, tandis que la non-fourniture d'un autre service engendre des coûts dans le processus client.

Ce travail est généralement bien accueilli par les exécutants, car chacun préfère un travail utile à un travail stupide et apprécie de pouvoir situer sa tâche dans l'ensemble plus vaste qu'est le système global de l'organisation.

C'est également l'occasion de définir les métiers et les facteurs de performance dans les qualifications. Il est clair que certaines tâches disparaissant, leur titulaire doivent se reconverter dans d'autres tâches, plus intéressantes et plus valorisantes, qui relèveront du travail de ré-ingénierie [246] des processus. Cela permettra de définir également les plans de formations. Intégré dans une vision prospective, cela permet de mettre en place une gestion prévisionnelle des compétences et des emplois.

Pratiqué de manière régulière, un tel management permet de réduire considérablement les coûts de processus et d'éviter le recours contreproductif aux suppressions de postes, le simple jeu sur le volant démographique des départs en retraite permettant les ajustements.

Cela représente bien sûr un investissement important en temps : l'ANPE, par exemple, a bâti son système de pilotage sur 17 grands processus pilotés par 12 indicateurs. Le dispositif a demandé une surcharge de travail de 10 % du temps des agents sur six mois. Mais, au bout du compte, ils peuvent mesurer la rentabilité par la visibilité que procure la réingénierie des processus, qui décrit les processus de gestion, le système d'information et les compétences associées, et le contrat de progrès de l'agence inclut désormais un intéressement aux résultats, définis en termes d'atteinte des objectifs stratégiques, pour les directeurs régionaux et départementaux, à hauteur de 2 % de la masse salariale.

De la sorte, on sort de la logique de la loi de Gresham-Simon, qui « fait pleuvoir où c'est mouillé » pour « faire pleuvoir là où c'est sec » !

La pratique à bon escient du benchmarking

À ce stade, on a réduit les coûts, mais uniquement sur la base de paramètres internes. Il est alors intéressant de pratiquer une analyse comparative externe en regardant, tâche par tâche, processus par processus, comment font les autres, et surtout les meilleurs. On comparera l'organisation du processus et son coût à des « champions » choisis dans le même secteur d'activité, mais également dans un autre pour voir comment on peut procéder différemment. Par exemple, le processus d'achat de billets d'avions, que l'administration paye généralement au prix fort, peut être comparé avec des processus identiques dans une multitude de secteurs.

Le principe est que « si certains y parviennent, c'est que c'est possible ». Dès lors, il vous est possible, soit de faire tourner la machine à prétextes pour ne rien faire, ce que nous proposons en conclusion de l'ouvrage, soit de définir de nouveaux gisements de performance et de réduire encore les coûts de processus.

[247]

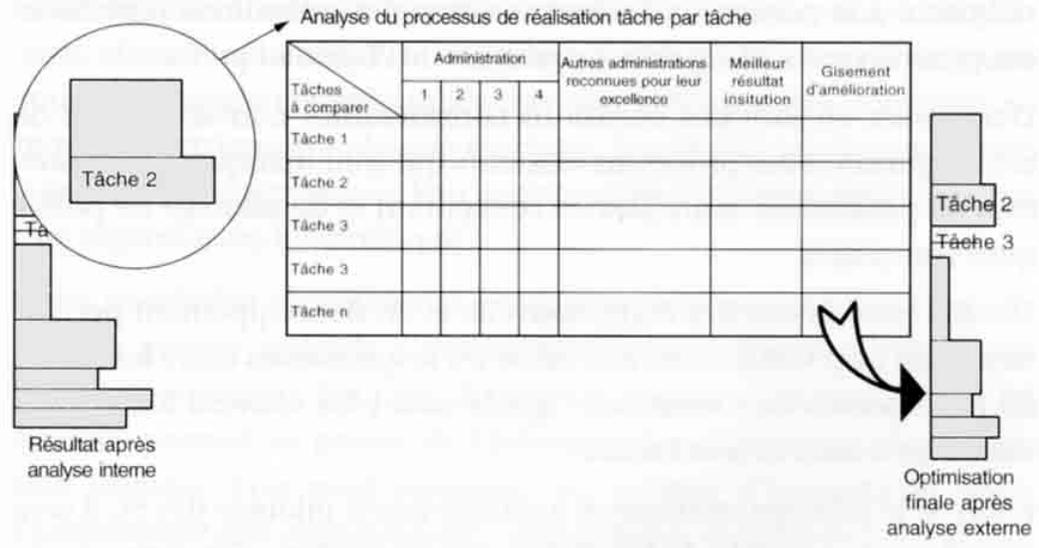


Figure 4.3 : L'analyse comparative permet d'optimiser la réingénierie des processus

Ce travail en CACC a une utilité immédiate de cohésion des équipes et d'amélioration des processus. C'est aussi un travail indispensable pour installer un contrôle de gestion, d'autant plus indispensable que, dans un avenir proche, les technologies de l'information vont permettre de passer de la CACC à la CAO (Conception Assistée par Ordinateur) des processus avec de puissants outils de modélisation et de pilotage qui seront à la base des futures générations de systèmes d'information.

LE SYSTÈME D'INFORMATION EST LA CONTINUATION DE LA POLITIQUE PAR D'AUTRES MOYENS

[Retour au sommaire](#)

Les systèmes d'information permettent de :

Lier intention stratégique et processus opérationnels, notamment par la modélisation des processus.

Créer des configurations organisationnelles nouvelles qui permettent des stratégies plus ambitieuses.

Et surtout rendre possibles le contrôle de gestion stratégique et l'évaluation.

C'est donc à tort que beaucoup de dirigeants du secteur public se désintéressent du pilotage des systèmes d'information, qu'ils [248] réduisent à la gestion de l'automatisation des opérations répétitives ou, plus récemment, au développement de l'Internet public.

D'une part, ce sont des occasions considérables non seulement de reconfiguration des processus existants qui sont manquées mais surtout de possibilités nouvelles de conception et de pilotage de politiques complexes.

D'autre part, la matière étant nouvelle et en développement permanent, une trop faible culture SI laisse les responsables entre les mains de fournisseurs de « solutions » qui le sont plus souvent à leur problème qu'à ceux de leurs clients.

Enfin, si le pilotage stratégique n'intègre pas le pilotage des SI, il sera difficilement possible de les aligner sur les métiers. Ces carences de pilotage sont la cause d'échecs retentissants des grands projets informatiques générateurs de contre-performances et de gaspillage d'argent public.

Les Perspectives ouvertes par les TiCs

Les technologies de l'information parviennent aujourd'hui à leur troisième génération (Figure 4.4) et à chaque génération est liée une logique d'organisation.

La première génération était celle de l'informatique centralisée autour de macro-ordinateurs et de base de données hiérarchiques dont le principe était fixé une fois pour toutes. Les applicatifs étaient faits maison et dédiés à la plate-forme (au point que pour les modifications pour le passage à l'an 2000, il a été souvent difficile de retrouver leur documentation et que parfois les codes sources étaient perdus !). Ce type d'informatique correspondait à l'organisation taylorienne du travail, avec un centre dominant et une organisation cloisonnée et non communicante. L'objectif de l'informatique était principalement le traitement automatique des données. Un tel système ne permettait pas le changement.

La deuxième génération – dont nous vivons actuellement la dernière phase – est basée sur un standard plus souple, le langage Unix, qui permet un fonctionnement multiplate-forme. Les données sont structurées en bases de données relationnelles permettant le changement et l'évolution des architectures.

[249]

Cette évolution technologique est semblable à celle qui a vu le passage, dans l'industrie, à la machine à vapeur qui fournissait une source d'énergie centrale reliée aux machines par des courroies au moteur électrique sur chaque machine. Les processus de production y gagnent en souplesse et leur architecture n'est plus contrainte par une organisation hiérarchique ⁷⁷.

Cette possibilité d'organisation modulaire est facilitée par l'apparition de grands logiciels d'automatisation des processus standards d'une organisation, les ERP (*Enterprise Resources Planning*). Un tel sys-

⁷⁷ Pour un balayage de l'histoire des systèmes d'information, voir <http://www.volle.com/travaux/conceptprocessus.htm> ainsi que Corniou Jean-Pierre, *La Société de la connaissance*, Paris, Hermès, 2002.

tème permet de passer de l'informatique au système d'information puisque l'on peut raisonner en termes d'homothétie entre l'architecture des processus de l'organisation et l'architecture du SI. On peut donc, comme nous le verrons plus loin, « aligner le SI sur l'organisation », et ces outils rendent possible la construction d'un contrôle de gestion stratégique puisqu'ils permettent d'identifier les activités critiques et les inducteurs de performance.

La limite de cette génération est que les processus automatisés par les ERP sont des processus génériques établis à partir d'un état de l'art des métiers et non pas les processus spécifiques de l'organisation. Si, comme nous le verrons plus loin, l'implantation des ERP permet de penser les processus en termes d'architecture, elle fait courir le risque d'une standardisation à outrance qui peut s'avérer, et même dangereusement, contre-performante.

Pour traiter cette difficulté, on peut utiliser la clé suivante : l'utilisation de l'ERP sera justifiée dans les opérations de type administratif relativement banales ; par contre, pour les opérations qui relèvent du cœur de métier et sur lesquelles existe une expertise « pointue », il vaudra mieux utiliser des logiciels spécifiques car le coût d'adaptation de l'ERP serait trop élevé et trop risqué.

La troisième génération – à venir dans les dix prochaines années – sera basée sur la technologie Internet qui permet de connecter à peu près tout avec tout et qui peut s'implanter sur tout poste de travail à l'aide d'un simple navigateur. La technologie devient une « commodité » que l'on peut acheter en grande surface ! Au lieu de gérer des données, on peut gérer des processus susceptibles d'être décrits par un langage spécifique, le BPML.⁷⁸ (*Business Process Model [250] Language*). Les éditeurs actuels d'ERP annoncent leur reconversion, d'ici quelques années, dans des progiciels ne présentant plus les risques et les rigidités des ERP : on pourra alors réaliser un alignement « parfait » du système d'information, ce qui fera que les questions d'organisation, de partage des responsabilités et des profits, de gestion des comptes entre partenaires se poseront avec d'autant plus d'acuité.

⁷⁸ *Business Process Model Integration* <http://www.bpmi.org/>

□

Applicatifs propriétaires	ERP	?
Bases de données hiérarchiques	Bases de données relationnelles	Systèmes de gestion des processus (BPML)
Maintenance	UNIX	Web service
60-70	70-80	00...

□

Figure 4.4 : Les générations de technologies S.I.

Actuellement, les technologies couramment utilisées sont donc les ERP, ou PGI (Progiciels de Gestion Intégrés, tels Oracle, People Soft, SAP, Baan, JD Edwards) et leur liaison par les réseaux numériques.

Ils sont conçus autour du principe d'un entrepôt unique de données (c'est leur grande force) autour duquel se greffent des modules de gestion (achat, gestion financière, RH, chaîne logistique, distribution...) . Les données ne sont donc saisies qu'une seule fois et sous un format standardisé pour tous les applicatifs de gestion.

Ils ont de ce fait une forte incidence sur la coordination et la structuration des données. La nécessité de formater les données conduit à une revue exhaustive des banques de données existantes, une revue des nomenclatures et des identifiants, à la construction d'une nomenclature d'un référentiel unique. Les opérations de double saisie sont supprimées. Un accord est construit entre toutes les parties [251] prenantes sur le caractère critique des données à saisir, leur mesure et la métrique qui y est associée.

L'implantation de ce type de progiciels suppose une connaissance exacte des processus et des inducteurs de performance, l'identification des activités critiques et des variables de pilotage associées aux inducteurs de performance. Le résultat est que processus et systèmes de pilotage sont reconfigurés en fonction des impératifs de pilotage stratégique et que tous les morceaux de processus redondants disparaissent.

L'implantation d'un PGI permet d'informatiser l'ensemble des opérations administratives standards et de les rendre communicantes à partir d'une base technologique commune.

Mais cette solution est coûteuse et risquée : ces projets supposent un gros effort de réingénierie dont le coût dépasse de loin les coûts informatiques purs. Leur succès repose sur l'existence d'une maîtrise d'ouvrage stratégique professionnelle qui redéfinisse le modèle d'activité de l'organisation. À défaut, on risque de faire piloter ce projet par la maîtrise d'œuvre et de faire – implicitement – de la réingénierie des processus pour faire entrer l'organisation dans les processus très standardisés du logiciel, et non l'inverse ! Les conséquences peuvent en être une perte de contrôle et un blocage général du système d'information qui ne sera plus du tout aligné sur l'organisation ⁷⁹. Le recours à un PGI n'est donc valable qu'une fois organisée l'alignement stratégique, tel que décrit plus loin.

Les PGI, en tout état de cause, ne permettent pas d'informatiser le cœur du métier. Des technologies plus légères de modélisation, comme le langage UML ⁸⁰ et les approches qui préparent une programmation objet (chaque « objet », en termes de système d'information, décrivant un dossier traité par une activité d'un processus), permettent de définir le système d'information autour de l'architecture des processus sans être contraint par la standardisation de l'ERP

Les TICs vont permettre une mise en réseau par les intranets (documentation électronique, messagerie, *workflow*...) qui vont créer des fonctionnalités d'informatique communicante. Le multimédia va permettre d'assurer la cohérence de la relation avec l'ensemble des partenaires de la politique, quel que soit le canal (courrier, téléphone,

⁷⁹ Sur le concept d'urbanisation des SI, voir :
<http://www.sysoft-sa.com/fr/amarco/urbanisme.htm>
Association Française d'Ingénierie Système, <http://www.afis.fr>
Créée en 1999 par 13 grandes entreprises françaises, l'Afis est composée de membres (entreprises et/ou organismes publics) et d'adhérents individuels. Voir Rochet Claude, « La maîtrise d'ouvrage stratégique des projets complexes »
<http://perso.wanadoo.fr/claude.rochet/pdf/defmouvstragene.PDF>

⁸⁰ Pour une description de la méthode, voir <http://www.uml.org>

[252]

Internet, réunion...). Ce périmètre n'est pas limité à l'administration. Ainsi, pour évaluer l'efficacité d'une politique de sécurité sanitaire, le périmètre doit inclure les professionnels de santé, les laboratoires et les professions agricoles.

L'association de ces architectures avec Internet, grâce notamment au développement du langage de description des données XML et aux *Web Services*, permet de dépasser l'architecture client/serveur et de faire disparaître presque totalement l'implantation de code sur les postes clients. Les systèmes deviennent interopérables, le poste de travail se simplifie considérablement et un simple navigateur permet de bâtir les requêtes et des tableaux de bord prospectifs (*balanced scorecard*) en temps réel.

En conclusion, on butte jusqu'à aujourd'hui sur l'écart entre le design des processus par CACC, qui permettait de définir des systèmes spécifiques, et l'obligation de les faire entrer dans les processus standardisés des ERP. Les technologies de la prochaine génération devraient permettre de dépasser cet obstacle en fournissant un langage de description des processus.

Prestige et vertiges des technologies de l'information

Lors de l'arrivée du nouveau gouvernement en 2002, la firme EDS ⁸¹ a publié un livre blanc sur le « e-gouvernement ». Partant du constat d'un « retard français » apparent, EDS proposait que le recours aux TICs se tourne maintenant vers la réingénierie des processus métiers pour dégager de réels gains de productivité et avance une solution, l'externalisation des fonctions système d'information de l'État vers des firmes comme EDS au nom du « partenariat » entre le public et le privé, comme c'est le cas dans plusieurs autres pays cités en exemple.

⁸¹ Le livre blanc est accessible sur le site de EDS <http://www.eds.com>

Ce livre mélange plusieurs séries d'arguments qui méritent d'être analysés et remis en perspective pour évaluer l'intérêt et les risques d'un tel « partenariat » avec un fournisseur.

*L'incidence des TICs sur la productivité
se mesure à moyen et long terme*

Les technologies de l'information ont une incidence encore mal connue sur la productivité. La recherche s'accorde pour constater la fin du « paradoxe de Solow » (soit la corrélation négative entre la croissance [253] de la productivité et celle des investissements informatiques) depuis 1995. Mais il est très délicat de faire la part des facteurs conjoncturels et de l'impact réels des TICs sur la productivité.

Aujourd'hui, les gains de productivité profitent surtout aux vendeurs de technologie et sont concentrés sur une minorité de secteurs : la moitié de la contribution de l'informatique à la croissance française se concentre sur treize secteurs INSEE sur quatre-vingt-dix. Globalement, si l'on en reste au niveau macroéconomique, la croissance des coûts informatiques n'a pas été compensée par des gains de productivité significatifs ⁸².

Par contre, au niveau microéconomique et de l'organisation, l'impact sur la productivité est manifeste. C'est un impact indirect puisque les TICs ne créent de la valeur qu'au travers un processus de transformation organisationnelle qui doit mobiliser beaucoup d'intelligence et d'énergie.

Si l'on peut s'accorder à penser aujourd'hui que l'impact des TICs sur les processus de production et les organisations relève de la « révolution industrielle » par les bouleversements induits, ces bouleversements s'inscrivent dans le temps long.

⁸² Sur la relation entre les investissements informatiques et la croissance de la productivité, voir les articles de Robert Gordon, « Technology and Economic Performance in the American Economy » ; de Stephen D. Oliner et Daniel E. Sichel, « The Resurgence of Growth in the Late 1990s : Is Information Technology the Story ? », ainsi que F Lequiller « Nouvelle économie et mesure de la croissance », Insee.

Après l'éclatement de la bulle des « dot.com », une étude du FMI ⁸³ a souligné la similitude entre la présente révolution technologique et les révolutions passées, celles de la vapeur et de l'électricité : après un premier impact sur la productivité, lié à la substitution du capital au travail, accompagné de promesses illimitées de productivité qui provoquent une envolée des cours de Bourse, on entre, après la purge de la bulle spéculative et un retournement de conjoncture, dans une période d'ajustement structurel, reposant sur l'évolution des métiers et la transformation des organisations.

Il y a alors un changement de paradigme techno-économique qui est un cycle long de type « cycle de Kondratiev » dont la durée moyenne est de cinquante ans, entre le moment où la technologie sort du laboratoire pour devenir une innovation économique et celui où ce nouveau paradigme arrive à maturité ⁸⁴.

Ce changement n'est pas seulement lié à la diffusion de la technologie mais aussi et sans doute surtout, car c'est ce qui va provoquer une véritable différenciation concurrentielle – à l'évolution du cadre institutionnel [254] et réglementaire créé par les politiques publiques, qui va permettre la diffusion de l'innovation. Nous avons souligné ce rôle des politiques publiques dans la première partie.

Cette innovation est principalement « incrémentale » : il n'y a eu que quelques innovations de rupture durant le siècle dernier en matière de technologie de l'information : l'invention de l'ordinateur en 1945 et celle du microprocesseur en 1971, celle du navigateur Web en 1991, auxquelles il faut ajouter les innovations en matière de langage (distinction entre les diverses couches de langage, bases de données, langages objet).

L'innovation courante se réalise par combinaison de technologies – Internet est né de l'association entre l'informatique et les réseaux numériques – et la recherche de nouvelles architectures. C'est « l'innovation par grappes » que décrivait déjà Schumpeter au début du siècle dernier, qui procède d'apprentissage par essais et erreurs (*learning by*

⁸³ “World Economic Outlook – The Information Technology Revolution”, October 2001.

⁸⁴ Sur la comparaison entre les révolutions industrielles, voir Freeman Chris et Louça L., « “As Time Goes by”. From the industrial revolution to the information revolution », Oxford, 2002.

doing) et qui repose sur l'apprentissage organisationnel. Elle dépend donc plus de la qualité des institutions, du climat social et de confiance qui y règne, des pratiques organisationnelles que de la technologie de base en elle-même.

Le discours sur le « changement », présenté comme une « ardente obligation » à laquelle il faudrait se rendre sans plus attendre, et actuellement le discours dominant promu par les fournisseurs de technologie, doit donc être fortement nuancé.

Ainsi, la formule employée par EDS, « la France a tardé à accepter toutes les contraintes de la nouvelle révolution industrielle », n'a pas grand sens : la révolution industrielle, encore largement devant nous, se présente comme des opportunités à saisir et non comme des contraintes. Les technologies ne sont pas porteuses de sens en elles-mêmes : elles ne font que créer des possibilités de transformer en profondeur les processus et les organisations. EDS a raison de souligner qu'après la première phase qui a porté son effort sur le *front office*, il faut maintenant mettre l'accent sur le *back-office* et la réingénierie des processus administratifs, ainsi que sur la couche basse qu'est l'interopérabilité entre systèmes hétérogènes.

Mais alors que EDS propose de s'en remettre à un processus d'« adaptation » à la technologie, c'est plutôt vers un processus [255] d'« invention » de nouvelles formes d'organisation qu'il faut se diriger. La différence n'est pas que sémantique : s'il ne s'agit que de s'adapter, cela veut dire s'en remettre, pour la conduite des projets systèmes d'information, à la maîtrise d'œuvre et à l'achat de technologies clés en main. Si, à l'inverse, il s'agit pour l'administration de réinventer les modèles d'activités de certaines politiques publiques (comme l'achat public ou l'information géographique) en mettant à profit les technologies de l'information, c'est sur une maîtrise d'ouvrage basée sur les métiers et redéfinissant les enjeux stratégiques qu'il va falloir s'appuyer.

Quel partenariat entre le public et le privé ?

La proposition de EDS est claire, d'une clarté qui révèle d'ailleurs sa nature essentiellement commerciale : il s'agit d'externaliser (*outsourcing*) les fonctions systèmes d'information de l'administration auprès de firmes privées.

Pour évaluer cette proposition, il faut analyser les enjeux de l'*outsourcing* pour des firmes comme EDS et, pour l'administration, de développer une compétence informatique en interne.

Comprendre le « business model » des fournisseurs

Les grands fournisseurs sont aujourd'hui, comme EDS, liés à une société de conseil (EDS a pour filiale AT Kearney) car le passage d'une informatique d'automatisation à une informatique de production implique une réingénierie des processus fortement consommatrice de conseil en organisation. Les cas les plus extrêmes sont l'implantation des progiciels de gestion intégrés (PGI ou, en anglais, ERP) où, pour un jour d'informaticien, on compte neuf jours de conseil en organisation. Dans la pratique, la baisse spectaculaire du coût des technologies, non seulement des coûts unitaires mais surtout celle des coûts d'usage, dits « coûts hédoniques », est largement récupérée par les fournisseurs par le biais de la vente de prestations de conseil associées à la mise en place des systèmes.

Le *business model* de ces firmes a largement été perverti par la bulle spéculative qui a anticipé des gains de productivité irréalistes. Pour ne pas décevoir les marchés financiers, les firmes technologiques sont incitées à gonfler leurs résultats trimestriels, et notamment le « Q4 » de l'année fiscale, en forçant les ventes par des promesses alléchantes [256] aux services informatiques d'entreprise. Ce sont souvent des versions bêta qui se retrouvent ainsi commercialisées comme version 1.0, et un coût de mise à jour, qui correspond en fait à une externalisation des coûts de développement du fournisseur, est facturé au client.

La « changeomanie » promue par les fournisseurs permet d'alimenter des programmes dits « d'obsolescence programmée » qui justifient de coûteux changements de version imposés aux clients sans valeur

ajoutée tangible. L'idéologie du changement permet d'accélérer à la fois le rythme des ventes de technologie et celui des prestations de conseils pour « combattre la résistance au changement » des utilisateurs, rendus responsables de l'échec de projets mal conduits par les mêmes vendeurs de technologie !

Un marketing aux couleurs de l'idéologie

Cette idéologie se manifeste par la prolifération d'un jargon spécifique - le *e-jargon*, déclinaison du *e-business*. Mais comme l'écrit Jean-Pierre Corniou, président du Cigref ⁸⁵ : « Le e-business est présenté comme un accélérateur efficace de décision et d'action. C'est donc aussi le moyen le plus efficace d'aller très vite dans la mauvaise direction. »

EDS cite comme exemple de succès de « e-gouvernement » l'expérience de Parthenay, première ville numérisée de France. Si cette expérience a pu effectivement répondre aux besoins des fournisseurs, elle n'a pas répondu aux attentes des « e-gouvernés », puisque tous les « e-maires » (Parthenay, Agde...) ont été battus dès le premier tour des élections municipales de 2001.

L'idéologie du « e » s'accompagne également de celle du *X to Y*, sur le modèle du *B to B*. On vit ainsi apparaître le *A to C* (*Administration to Citoyen*) dans le rapport du député Thierry Carcenac en 2001 ⁸⁶.

Derrière le « e-jargon » se cache en fait, souligne Jean-Pierre Corniou, « faiblesse de la vision stratégique, mauvaise adéquation des produits et des services à l'attente des consommateurs, surestimation des gains et sous-estimation des gains dans des *business cases* pharaoniques, et plus que tout, arrogance des dirigeants impatientes ⁸⁷

⁸⁵ Club Informatique des Grandes Entreprises Françaises : <http://www.cigref.fr> – Corniou Jean-Pierre, *op. cit.*

⁸⁶ Carcenac, Thierry, « Pour une administration électronique citoyenne », La Documentation Française, 2002. Même s'il fourmille de termes « jargonneux » dont la mode est déjà passée, les propositions techniques de ce rapport (développement des logiciels libres, opportunités du XML, fonction SI dans l'administration, gestion des réseaux) sont innovantes.

⁸⁷ *Op. cit.* p. 166.

[...] » d'autant plus impatients, sans doute, qu'ils avaient auparavant plus longuement traîné les pieds. Cette faiblesse de la vision stratégique se retrouve dans le livre blanc, où les utilisations proposées pour les [257] technologies sont pour le moins surprenantes : le « e-learning » – dont la vogue en entreprise est déjà passée – est ainsi proposé pour traiter les élèves en difficulté par des « moniteurs formés par des entreprises comme EDS », qui assureraient la formation de la génération suivante. De même, le citoyen, par la vertu d'Internet, pourrait « se réapproprié en quelque sorte son identité administrative et civique ».

L'unique objet de ce verbiage inconséquent, qui attribue des vertus thaumaturges à la technologie, est bien sûr de promouvoir les intérêts économiques des fournisseurs en situation délicate après la faillite de grands clients comme Worldcom.

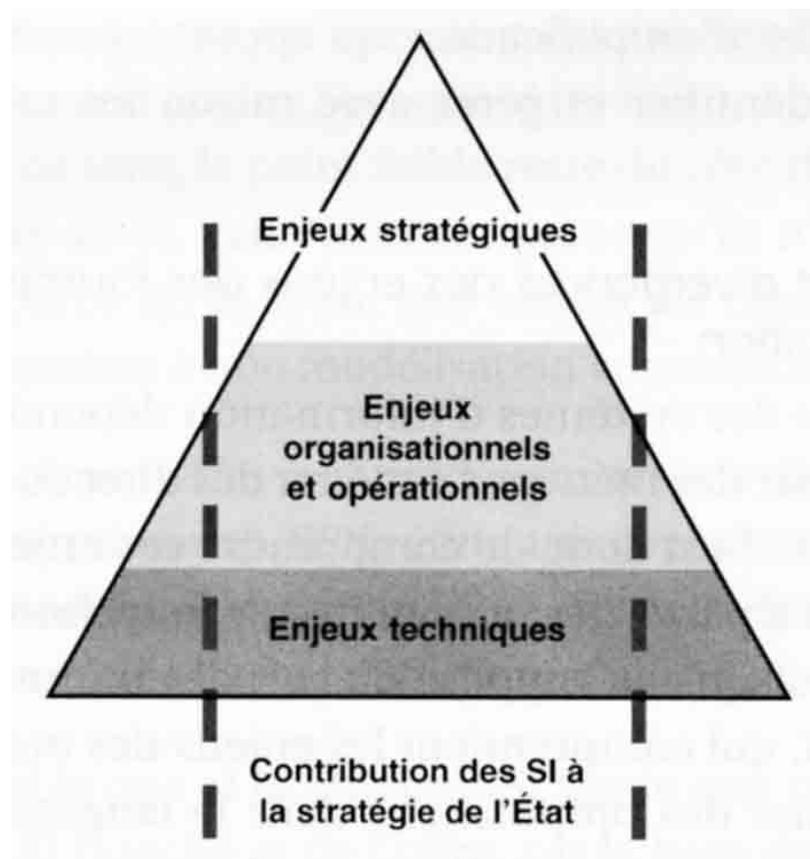


Figure 4.5 : Contribution des SI à la Stratégie de l'État

La conséquence peut être grave : pour Paul Strassmann ⁸⁸, CIO de la Nasa, il ne faut « outsourcer » que si le processus est réversible et que l'on ne devient pas dépendant de son fournisseur. Pratiquement, cela veut dire qu'on ne peut « outsourcer » qu'une fois acquise une connaissance du SI en tant que système suffisamment fine pour comprendre où se trouve le « cerveau » de l'organisation.

En aucun cas, précise Strassmann – un homme qui vient du monde du renseignement et qui a bien intégré la logique de guerre économique dans laquelle sont entrés les États-Unis pour dominer la société [258] de l'information – il ne faut externaliser le réseau qui contient le cerveau du système. On peut greffer un cœur, un bras, mais pas un cerveau. *The network is the computer* (l'ordinateur, c'est le réseau), précise-t-il. Un ordinateur non connecté ne sert pratiquement à rien dans un monde où l'architecture de l'organisation sera de plus en plus son architecture SI. Il faut donc garder une visibilité totale du réseau et de tout ce qui s'y passe. Le coût de l'attaque d'un réseau est très faible et elle peut causer des dommages irréversibles, et le coût de la défense est très élevé. Ce qui est vrai pour une entreprise privée l'est encore plus pour un organisme public qui gère des enjeux stratégiques liés à la sécurité économique nationale.

Il importe donc de ne pas adhérer au techno-lyrisme de certains vendeurs, avec l'effet d'amplification qu'apporte le zèle du nouveau converti, pour identifier et gérer avec raison les enjeux propres à l'administration.

Convergences et divergences des enjeux des fournisseurs et de l'administration

La valeur ajoutée des systèmes d'information dépend de leur alignement sur les enjeux des métiers. Le métier des directions des systèmes d'information (DSI) est donc de comprendre ces enjeux et de proposer des solutions à partir des possibilités de la technologie. C'est une tâche difficile, puisqu'elle suppose d'avoir des informaticiens, à tout le moins des DSI, qui comprennent les enjeux des métiers et

⁸⁸ On consultera très utilement le site de Paul Strassmann : <http://www.strassmann.com>

soient à même de formuler des propositions dans le langage des métiers et non dans le langage abscons de l'informatique.

Le succès d'un projet SI réside dans le dialogue entre une couche basse (la connaissance des technologies) et une couche haute (les enjeux stratégiques). De ce dialogue résultera la conception d'un nouveau modèle d'activité avec ses conséquences sur la réorganisation des processus. C'est ce que l'on nomme « l'alignement du système d'information sur les enjeux stratégiques ».

Si l'administration perd la maîtrise de la couche basse en « out-sourçant » sa compétence SI chez des fournisseurs, comme ceux-ci l'y poussent, elle perd toute capacité d'animer concrètement ce dialogue, et elle sera réduite à s'en remettre aux promesses des fournisseurs.

[259]

À l'opposé, si les DSI ne restent que dans les couches basses, cultivant leur coupure avec les métiers, ces derniers sont privés de toute appropriation des possibilités de la technologie : on reste dans une logique d'automatisation de l'existant et non de reconfiguration des modèles d'activité.

L'enjeu actuel de la fonction SI est donc de cumuler une connaissance fine de la technologie et une orientation métier, de manière à évaluer la valeur ajoutée des investissements informatiques du point de vue de la valeur apportée aux métiers.

L'enquête menée conjointement par le Cigref et McKinsey (novembre 2002) auprès des directions générales de grands groupes souligne que le point clé est bien la capacité des DSI à traduire les enjeux des métiers en enjeux SI et que si les DSI ont considérablement progressé dans ce sens, le point faible reste du côté des métiers qui ne s'intéressent pas au SI, généralement parce qu'ils n'en comprennent pas l'enjeu et parce qu'ils n'ont pas acquis les compétences professionnelles nécessaires à une modélisation convenable de leur SI.

Si l'innovation dans l'offre technologique reste indiscutablement du domaine des fournisseurs (SSII, éditeurs, consultants...), la reconfiguration des modèles d'activités sous l'impact des TI ne peut être qu'une compétence de l'administration.

Cela n'est possible que si la fonction SI garde une connaissance fine de l'évolution du marché et de l'offre, car la base de son métier reste l'achat de ces technologies.

S'il y a convergence d'intérêt entre l'administration (et des clients en général) et les fournisseurs sur la diffusion de la technologie, il y a divergence sur le maintien d'une fonction SI chez les clients, qui puisse jouer pleinement son rôle de critique et de sélection de l'offre.

Les enjeux de la fonction SI dans l'administration

Entre l'abandon de toute compétence technologique aux fournisseurs et le discours généraliste du « e-jargon », il est urgent de développer dans l'administration des compétences spécifiques pour pouvoir intégrer avec profit les technologies de l'information.

[260]

La maîtrise d'ouvrage de programmes de reconfiguration.

Le but des projets technologiques n'est pas l'implantation d'une technologie comme s'il ne s'agissait que d'automatiser une fonction (la paye), mais la reconfiguration d'une organisation et de ses processus.

Cette innovation organisationnelle ne peut résulter que d'un pilotage par une maîtrise d'ouvrage stratégique puissante professionnalisée représentant les métiers, cernant pleinement tous les enjeux, capable de reconfigurer l'ensemble des processus impactés. Une maîtrise d'ouvrage trop faible – qui n'aurait pas compris que les grands projets technologiques ne sont pas des projets informatiques mais des projets stratégiques – est le principal facteur d'échec des projets, car alors on fait de la réingénierie des processus pour que l'organisation puisse entrer dans l'architecture définie par la technologie (c'est particulièrement le cas dans les projets ERP) et non l'inverse ⁸⁹ !

L'expression « e-gouvernement » employée par EDS est trompeuse : elle laisse planer l'illusion que l'activité de gouverner pourrait

⁸⁹ Rochet Claude, « La maîtrise d'ouvrage des projets complexes : le cas des ERP », 1998 : <http://perso.wanadoo.fr/claude.rochet/pdf/defmouvstragene.PDF>

se réduire au choix de la bonne technologie ⁹⁰. Or, gouverner n'est pas gérer, et les décisions de maîtrise d'ouvrage sont des décisions stratégiques, c'est-à-dire des décisions concernant le positionnement de l'entité, qui se prennent dans le doute et l'incertitude. Dans le cas du SI, il s'agit essentiellement de pondérer une prise de risque face aux promesses des technologies. Cette expression est donc à bannir au profit de « l'administration électronique » pour tout ce qui concerne le *front office* (les services en ligne aux usagers) et la « réingénierie des processus » pour tout ce qui concerne le *back-office*.

Des compétences d'architecte et d'urbaniste

La réflexion sur la stratégie des administrations publiques ne se sépare pas de la réflexion sur leur SI, qui fournit à la stratégie son langage et son découpage conceptuel. Les deux doivent être conçues ensemble.

Aussi, la définition de l'architecture du SI est-elle un exercice qui peut se révéler plein d'ambiguïté, les questions de découpage de l'organisation s'exprimant en langage de technique informatique, alors qu'il s'agit de réels problèmes de stratégie.

Le codage des données est généralement un sujet de conflit et pose les questions stratégiques essentielles : codifie-t-on plutôt à partir des [261] livrables aux usagers et bénéficiaires qu'à partir d'actes de gestion internes ? A-t-on la volonté de s'attaquer aux tables de codages hétérogènes qui nuisent à l'intégrité et à la cohérence stratégique des données mais permettent de faire perdurer les cloisonnements organisationnels ?

Le système d'information est l'une des premières victimes du compromis managérial, particulièrement fort dans le secteur public, qui fait perdurer ces cloisonnements et les féodalités internes à l'établissement : on passe vite du « système » au « machin » mal proportionné et coûteux. On va prêter attention aux détails alors que l'effort faut doit porter sur l'ensemble.

⁹⁰ IBM commet la même faute lorsqu'il suggère à ses clients que pour faire de l'e-business, il suffit de s'équiper en logiciels produits par IBM.

C'est l'intérêt du concept d'urbanisation des systèmes d'information, qui signifie la systématisation des architectures de chaque projet et le positionnement de chaque projet dans une vision globale du système, qui va s'exprimer par des « maquettes », une présentation synthétique de la solution, sans être noyé dans les détails ⁹¹.

La démarche consiste à distinguer les données des traitements et à organiser le système d'information en fonctions indépendantes les unes des autres. On définit ainsi une architecture fonctionnelle.

L'instance de pilotage de l'informatisation de ces fonctions est le fait de la maîtrise d'ouvrage stratégique, attachée, non à un projet, mais à l'architecture de ces fonctions au niveau du système d'information. Tout comme superviser le développement d'un quartier et construire un immeuble sont deux responsabilités différentes.

Le développement des logiciels libres devrait favoriser cette évolution d'une informatique dépendante d'éditeurs de progiciels vers une informatique axée sur l'ingénierie système, notamment en recourant à des méthodes agiles, beaucoup plus légères et moins coûteuses, comme l'approche objet et le développement d'application selon les normes de langage UML (*Unified Modeling Language*) ⁹² qui permettent de faire le lien entre les applications nouvelles et les systèmes en place sans procéder à un bouleversement radical dont le coût et le risque sont aujourd'hui très élevés et avérés.

Recommandations générales

Le monde de la technologie et de l'innovation, par nature incertain et à risques, n'est pas mature comme celui, par exemple, de la comptabilité. [262] Que les fournisseurs cachent cette dimension et prêtent à leur technologie des propriétés thaumaturges est dans l'ordre des choses dans la conjoncture de techno-lyrisme alimentée par la bulle spéculative.

⁹¹ Sur le concept d'urbanisation des SI, voir : <http://www.sysoft-sa.com/fr/amarco/urbanisme.htm>

⁹² Pour découvrir les principes de l'UML : <http://www.uml.org>

LA DÉMARCHE D'URBANISATION DES SI DE RENAULT

Renault doit faire face à un système d'information complexe (plus de 1200 applications) qui doit simplifier et pouvant absorber les évolutions des métiers avec une meilleure réactivité. Une démarche d'urbanisation a été lancée en mars 2002 pour redéfinir les principes d'organisation et de gouvernance de son système d'information qui puissent servir d'outil d'aide à la décision pour le lancement de nouveaux projets ou l'évolution d'applications existantes. Les premiers résultats – définition de règles générales d'urbanisme et d'un fond de carte global – seront validés par expérimentation sur 3 chantiers pilotes. En parallèle, un référentiel cartographique est mis en place, contenant toutes les cartes des liaisons entre applications, fonctions automatisées et données majeures. Cette démarche va constituer une excellente occasion pour revisiter l'ensemble du parc applicatif et le réduire. Elle est aussi une opportunité de partager une vision commune du système d'information entre tous les acteurs concernés, à condition de faire preuve de communication et de pédagogie.

Jean-Christophe Bonne, directeur de l'Urbanisme et de l'Architecture fonctionnelle Renault ⁹³.

L'éclatement de cette bulle devrait favoriser le retour à une vision raisonnée de l'innovation et de ses impacts sur la productivité et sur les bénéfices que peuvent en retirer les citoyens comme utilisateurs finaux de l'administration.

⁹³ « Urbanisation des SI », Sorbonne 2002, <http://siciae.univ-parisl.fr/urba/>

L'innovation dans les services rendus repose étroitement sur l'innovation dans les processus : la mise en ligne des formulaires administratifs a fait apparaître la nécessité d'en évaluer l'utilité, de les repenser, d'en réduire le nombre, et de commencer à simplifier le processus de gestion qu'ils alimentent.

[263]

Au-delà, ce sont des modèles d'activité entiers de politiques publiques qui sont à réinventer, comme la déclaration et la collecte de l'impôt, l'achat public ou l'information géographique, qui sont des problèmes de l'heure.

En outre, l'implantation du nouveau dispositif budgétaire disposé par la LOLF, qui fait obligation de l'évaluation de la performance et de l'impact des programmes, va imposer aux SI d'être la couche technologique permettant le contrôle de gestion et l'évaluation. Architecture SI et architecture des programmes vont être étroitement liées : les architectures SI vont devoir dessiner les périmètres virtuels des politiques, au-delà des périmètres définis par la LOLF, dès lors que des politiques sont impactées par plusieurs programmes. Des « intranets de politique publique », reliant administration centrale, établissements publics et autres acteurs intervenant dans son champ, devront permettre de concevoir des organisations virtuelles adaptées à l'évaluation et au pilotage des politiques.

Si l'administration a un retard, c'est sans doute dans ces compétences de concepteur de nouveaux systèmes et de maîtrise d'ouvrage stratégique de projet technologique. Aux États-Unis, la *Information Technology Management Reform Act* de 1996 a entraîné la nomination de *Chief Technology Officers*⁹⁴ dans chaque administration, qui sont des maîtres d'ouvrage délégués nommés aux côtés de chaque directeur d'une grande agence gouvernementale. Au Japon, l'État a créé une association des *IT-coordinators* qui vérifie la qualification et délivre des diplômes à des maîtres d'ouvrage, élabore les méthodes, etc.

Cette compétence doit se développer dans deux directions : un renforcement de la couche basse technologique, qui doit se traduire par une parfaite connaissance de l'offre et du marché, et une compétence

⁹⁴ Le CTO est responsable de l'ensemble des technologies, et pas seulement des technologies informatiques.

d'acheteur. Elle doit reposer sur l'intégration de compétences, ce qui pose la question de l'intégration dans l'administration de compétences clés en technologie, problème qui ne peut être résolu, bien au contraire, par l'*outsourcing*.

Ensuite, une compétence métier qui doit permettre aux fonctions SI d'être tournées vers les besoins de reconfiguration des activités clés de l'administration et de s'exprimer dans un langage compréhensible par les directions centrales qui, dans la plupart des cas, ne comprennent [264] pas leur nécessaire implication dans la maîtrise d'ouvrage et les enjeux stratégiques liés aux SI.

Dans ces domaines, l'apprentissage par essais et erreurs est incontournable, avec son lot de projets ratés. Mais il n'en est que d'autant plus nécessaire de mutualiser les expériences : en interne d'abord, par le développement du retour d'expérience, pour éviter que les mêmes erreurs se répètent d'un ministère à l'autre, puis en externe en intégrant les communautés de pratiques que constituent, entre autres, le Cigref pour la fonction SI (qui regroupe 115 grandes entreprises françaises dont des agences publiques comme Atica) ou l'Afis⁹⁵, ou encore le Club des maîtres d'ouvrage des systèmes d'information⁹⁶.

Dès lors, les relations avec les fournisseurs peuvent être gérées sans complaisance ni condescendance, comme des relations de complémentarité, voire de partenariat, autour d'opérations conjointes qui assurent le transfert de technologie vers l'administration, par exemple au travers de la création de GIR Ils s'en trouveront dispensés de produire des « livres blancs » dont la légèreté reflète la piètre idée qu'ils se font de leur client, donc d'eux-mêmes et de leur propre contribution à l'évolution des SI.

⁹⁵ Sur l'Afis, voir note 79.

⁹⁶ Le Club des maîtres d'ouvrage est animé par Michel Volle : www.club-moa.asso.fr

Aligner le système d'information sur la stratégie

Le concept d'alignement du SI se joue sur deux dimensions :

L'alignement des processus et de l'organisation sur les livrables et les impacts, tel que nous l'avons vu jusqu'ici, pour aligner la « politique de la valeur » sur la « valeur de la politique ».

L'intégration fonctionnelle du SI : si les orientations stratégiques changent, il ne s'agit pas de dire que « ce n'est pas possible à cause de l'informatique ». Le SI est avant tout un système, donc un ensemble dynamique constitué de blocs connectés en réseau dont l'architecture doit être capable de changer avec l'architecture stratégique.

Si l'on veut pouvoir évaluer une politique, il faut, en même temps qu'on la met en œuvre, dessiner son architecture informationnelle. Par exemple, si une politique concerne plusieurs programmes ministériels, il faut bâtir une architecture ad hoc qui connecte les SI de ces ministères et intègre même les SI de parties prenantes extérieures à l'administration. Cette dimension « système » du SI est trop souvent [265] négligée par les dirigeants qui la confondent avec la base technologique du système.

Cette base technologique (l'ensemble des matériels et des logiciels) constitue la tuyauterie qui permet aux processus de fonctionner dans une architecture agile.

L'alignement peut se faire suivant quatre scénarios différents selon les enjeux, les priorités et les opportunités :

L'alignement peut être centré sur la qualité des impacts et des livrables. C'est la vision stratégique classique dans une organisation stabilisée où l'objectif est l'amélioration permanente de la performance de l'ensemble par la réingénierie des processus. Les SI sont dans ce cas l'infrastructure qui fiabilise les processus, l'indicateur de performance est celle des livrables et des impacts.

L'évolution de l'alignement peut provenir de l'évolution de la stratégie SI pour tirer profit de l'évolution du potentiel des TI. Par exemple, l'utilisation d'Internet a permis de développer le concept

d'administration électronique dont le but est la simplification des procédures et l'amélioration du service rendu aux usagers. Encore faut-il que les dirigeants comprennent et s'approprient ces possibilités et sachent redéfinir leur stratégie en fonction des opportunités créées par l'évolution possible du SI : c'est leur rôle de maître d'ouvrage stratégique, que nous décrivons plus loin. L'indicateur de performance de ce scénario est la capacité à maintenir un leadership technologique.

Le troisième scénario part des possibilités émergentes des TI et leur impact sur les processus. Par exemple, le développement de la technologie du *workflow* permet d'améliorer considérablement le travail en collaboration et la mise en commun des ressources afin d'éviter que, d'un bureau à l'autre, on refasse sans arrêt une tâche déjà faite dans le bureau d'à côté. L'indicateur de performance est ici la qualité des relations entre les métiers et les TI : c'est aux technologues de savoir formuler en langage métier les possibilités futures des technologies pour leur permettre d'imaginer de nouveaux processus et modes de fonctionnement. C'est bien évidemment le plus difficile à réaliser.

Le quatrième scénario va viser à optimiser la contribution des TI à la performance globale. C'est une démarche qualité classique, mais qui [266] s'applique à la DSI, que l'on peut pour l'occasion considérer comme un prestataire de service ⁹⁷.

L'alignement stratégique des SI est une tâche difficile, et encore plus dans le secteur public où l'architecture des politiques peut être particulièrement complexe. La clé de succès est la qualité du dialogue entre le DSI et les directions générales et métiers. Un DSI qui ne se concevra que comme un technologue non concerné par les enjeux des métiers et des directions ne sera pas capable de faire profiter son organisation du potentiel des TI. Un directeur d'administration centrale ou d'agence qui n'intégrera pas le SI dans son pilotage stratégique ne pourra le mener à bien. Les fournisseurs savent tirer profit de ces hiatus : ils sont certes à la base de l'innovation technologique mais, au-delà des promesses qu'ils lui font porter, il faut que des compétences de maître d'ouvrage stratégique permettent de les traduire en innovations organisationnelles capables d'augmenter la performance des politiques.

⁹⁷ L'ouvrage de référence sur ce sujet est celui de Luftman, Jerry « Competing in the information age, Strategic alignment in practice », 1996.

L'étude Cigref-McKinsey sur les relations entre DSI et directions générales ⁹⁸ montre comment se structure cette relation. Si l'on regarde les deux axes de l'efficacité du SI (sa fiabilité technique et la maîtrise de ses coûts) et de l'efficacité (la contribution du SI à la création de valeur), il apparaît clairement que la situation doit évoluer d'abord sur le premier axe. Il faut que le DSI obtienne des résultats rapides et visibles qui sortent l'informatique de l'image négative qu'elle a généralement (aucun projet dans les délais, dépassement des coûts, absence de souplesse...), pour bâtir sa crédibilité auprès des directions. Dès lors, il devient possible de passer dans une logique de création de valeur par le SI.

La gouverne du SI et la gestion par les résultats

Pourquoi une gouverne du SI ⁹⁹ ? La gouverne du SI est l'instance de niveau direction générale qui permet de piloter la dynamique de l'alignement.

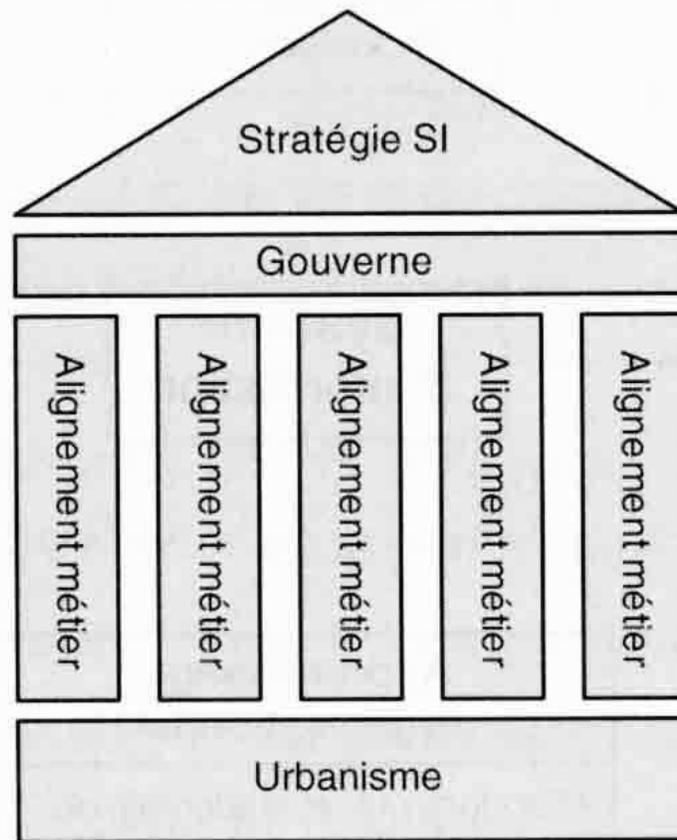
Nous parlons ici de ce que la littérature a développé sous l'expression *IT governance*. Nous retiendrons l'expression de « gouverne » qui, outre qu'elle relève du bon français, évite la confusion avec la « gouvernance » trop idéologiquement connotée.

[267]

La gouverne du SI est de la responsabilité des directions et de l'encadrement et ne doit pas être laissée aux informaticiens, pas plus que la guerre ne doit être laissée aux militaires. Elle a pour mission de garantir que l'organisation des SI soutient les processus et l'organisation qui permet l'alignement stratégique des activités.

⁹⁸ CIGREF-McKinsey, « Dynamique de la relation entre direction générale et direction des systèmes d'information », <http://www.cigref.fr>

⁹⁹ Les standards de gouverne du SI sont présentés sur le site <http://www.itgi.org/> ainsi que dans la brochure du Cigref : « la gouvernance du SI » <http://www.cigref.fr>



Source : Cigref.

Figure 4.6 : L'urbanisme est la gestion de l'alignement du SI sur les métiers

La stratégie SI doit, comme toute autre activité de l'organisation, concourir à l'alignement de la politique de la valeur sur la valeur de la politique, notamment en permettant l'évaluation et l'implantation d'un contrôle de gestion opérationnel.

C'est une activité pleine et entière du pilotage stratégique qui doit s'assurer :

- * de l'alignement du SI sur les objectifs stratégiques et sa contribution à la création de valeur ;

- * que le SI permet à l'organisation de saisir les opportunités offertes par la technologie ;
- * que les ressources technologiques sont utilisées de manière conséquente ;
- * et enfin que les risques liés à l'emploi des technologies de l'information sont gérés.

[268]

On peut, pour la gouverne du SI, utiliser la même méthode du tableau de bord prospectif, qui sera structuré selon la figure 4.7.

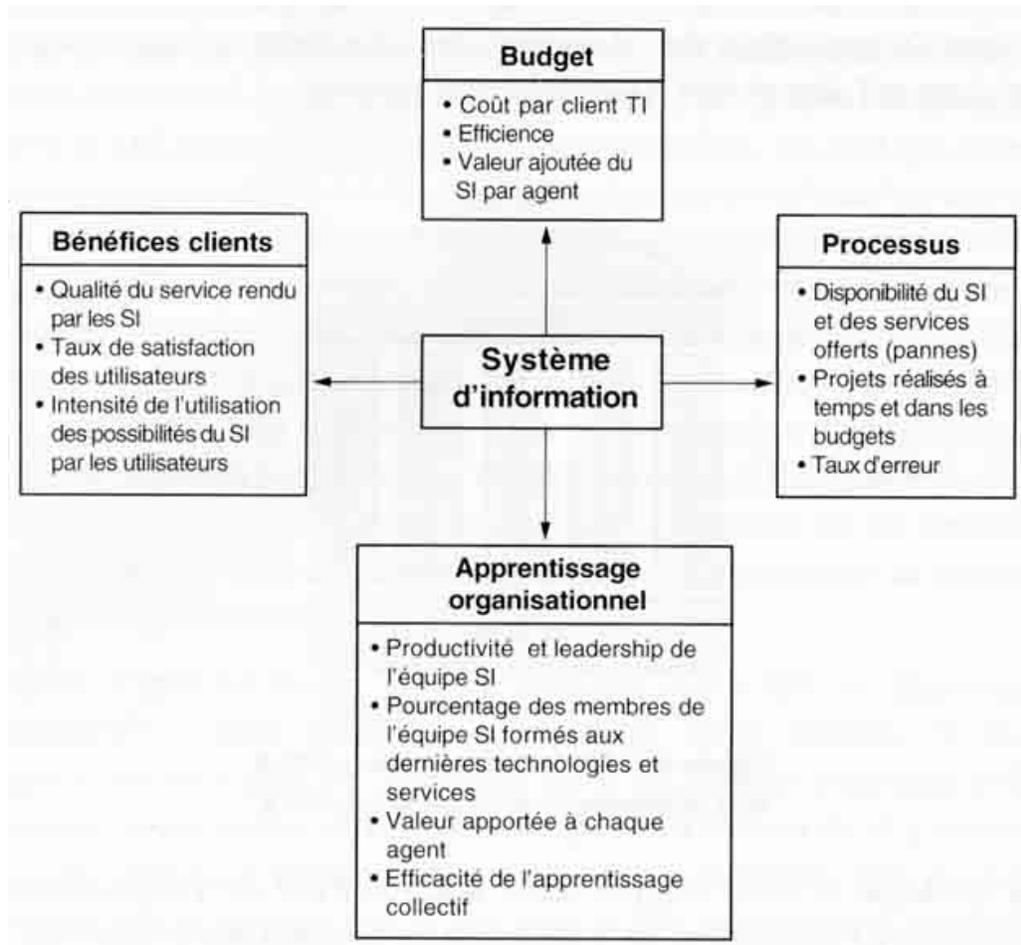


Figure 4.7 : Le tableau de bord prospectif du SI

La maîtrise d'ouvrage des projets SI

Les projets SI connaissent fréquemment des échecs retentissants et, plus globalement, ils ne donnent pas la satisfaction attendue. De plus, cette non-valeur est associée à des dérapages dans les coûts et dans les délais. Socrate, le système de réservation de la SNCF, a échoué pour une maîtrise d'ouvrage qui a voulu mettre en œuvre de façon précipitée un produit immature ; À la BNF, on a ignoré la prise en compte des conditions de travail dans la conduite du projet, voire tenté de régler à travers le SI les conflits avec les bibliothécaires. Au ministère de la Justice, on a confié la maîtrise d'ouvrage à des magistrats, incompétents en SI, etc.

[269]

***VOTRE LISTE DE CONTRÔLE POUR ÉVALUER
LA QUALITÉ DE VOTRE GOUVERNE DU SI***

1. Mettre au jour les problèmes liés au SI

Dans quelle proportion vos projets informatiques échouent-ils (notamment ceux qui ont été validés techniquement) ?

Quel est le taux de dépassement de délais et de budgets ?

Les utilisateurs sont-ils satisfaits de la qualité du service offert

Avez-vous les ressources et les compétences nécessaires au regard de vos objectifs ?

Comment se répartissent les efforts de l'équipe SI entre le dépannage et le développement au service de la performance ?

2. Comment l'encadrement traite-t-il les questions liées au SI Les objectifs SI sont-ils alignés sur la stratégie

La valeur livrée par les SI est-elle mesurée ?

Les initiatives qui ont été prises pour le management du Si sont-elles appropriées au développement des tâches de l'organisation ?

Est-on au clair sur l'attitude prise vis-à-vis de l'évolution de la technologie : adoption précoce de nouvelles technologies ou attente de leur maturité industrielle ? Quelle est la politique de prise de risque dans ce domaine compte tenu de la culture de l'organisation ?

Connâit-on les risques latents liés à l'état du SI et a-t-on des scénarios de gestion de risques ?

3. Évaluer vos pratiques de gouverne

Les instances de direction sont-elles informées des enjeux et des risques liés au SI ?

Le SI est-il souvent à l'ordre du jour des comités de direction ?

La direction définit-elle une orientation pour le développement du Si en liaison avec le développement de la stratégie générale ?

La direction a-t-elle une vue claire des investissements majeurs à faire dans le SI, des enjeux et des risques qui leur sont liés ?

[270]

L'ORGANISATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

Le maître d'ouvrage stratégique (MOAS)

À la tête de toute entité se trouve un dirigeant : PDG ou DG pour l'entreprise, DGA ou directeur pour une direction de l'entreprise, chef de service pour les unités qui constituent la direction, etc. Là aussi, les appellations varient beaucoup d'une entreprise à l'autre, mais on comprend que nous faisons allusion à l'organisation hiérarchique.

Le dirigeant de l'entité, le patron, c'est le « maître d'ouvrage stratégique » (MOAS). C'est lui qui prend les décisions importantes concernant la MOA, qui arbitre les différends entre ses collaborateurs, qui signe le contrat avec la MOE. Comme le SI est, dans la plupart des entreprises, à la fois la concrétisation de la stratégie et la condition de sa mise en œuvre, les décisions essentielles sont prises par le MOAS (notamment pour le lancement des grands projets).

Cependant, le MOAS n'est pas, en général, un expert en matière de SI. Même s'il a été un expert dans une vie antérieure, ses responsabilités lui interdisent de se tenir au courant de l'état de l'art. C'est pourquoi il se fait assister par un maître d'ouvrage délégué (MOAD) auquel il délègue (c'est le sens même de l'expression) le soin de l'expertise dans le domaine du SI.

Le principe qui sous-tend cette organisation, c'est la « séparation de l'expertise et de la décision ». L'expert n'a pas à porter le poids de la décision, mais il la prépare en fournissant au décideur les éléments d'information nécessaires ; le décideur n'a pas à se tenir au courant de l'état de l'art, mais il est attentif aux priorités de l'entreprise, vigilant envers son environnement, et il peut ainsi arbitrer entre les diverses solutions possibles en situant les informations que donne l'expert dans un contexte plus large.

Le maître d'ouvrage délégué (MOAD)

Le « maître d'ouvrage délégué » (MOAD) est une personne, soit seule, soit à la tête d'une équipe si l'entité est importante. Il assiste le MOAS dont il est un des plus proches collaborateurs. Sa fonction est de veiller à la qualité du SI de l'entité, tant pour la conception que pour la façon dont il est utilisé. Il assiste le MOAS en lui fournissant les éléments nécessaires à la décision et à ce que l'on appelle parfois l'« alignement stratégique » du SI.

[271]

Le MOAD est, au sein de l'entité, le responsable de la qualité des méthodes utilisées pour l'expression des besoins, la sélection des priorités, la réalisation des études préalables, la conduite de projet et la recette finale. Ses interlocuteurs naturels au sein de l'entité sont les chefs de service et les MOAO (voir ci-dessous). Son interlocuteur naturel au sein de la direction informatique est le responsable de domaine

Le MOAD assure une « veille SI » : il se tient informé de ce que font en matière de SI les entités comparables à la sienne pour s'assurer que celle-ci ne prend pas de retard par rapport à l'état de l'art, ou même pour formuler des suggestions qui lui permettront de prendre de l'avance.

Le MOAD n'est pas un informaticien (c'est plutôt un méthodologue), mais il est bon qu'il ait assez de connaissances en informatique pour être face à la direction informatique un « client compétent », un client qui sait se faire comprendre et qui comprend ce qu'on lui dit.

Souvent, le MOAD est un ancien informaticien : l'informaticien, s'il da pas l'esprit étroit, assimile en quelques mois les caractéristiques essentielles du métier dans lequel il travaille (il serait plus difficile à un expert du métier de s'acclimater à l'informatique). Souvent le MOAD sera le bras droit du MOAS : placé à ses côtés, il connaît bien les diverses activités de l'entité. Si la compétence était un critère d'avancement, le MOAD aurait donc vocation à succéder au MOAS lorsque celui-ci quittera ses fonctions ; mais nous n'en sommes pas là dans nos entreprises.

Source : Michel Volle, <http://www.volle.com>.

L'échec de ces projets ne vient pas de la technologie mais de la difficulté à en faire un exercice de mise en œuvre de l'alignement stratégique sous la direction d'une maîtrise d'ouvrage stratégique.

Qu'est-ce qu'un projet ?

Un projet est un ensemble d'activités permettant d'atteindre des objectifs stratégiques. Il est généralement composé d'un noyau central et de projets périphériques.

[272]

Le cycle de vie de tout projet comporte quatre grandes étapes :

1. Le travail de configuration et de définition stratégique.
2. Le travail d'ingénierie (technique, financière, organisationnelle), ou de programmation détaillée.
3. L'exécution, souvent appelée réalisation ou implantation, incluant la mise en œuvre.
4. L'exploitation.

Ces étapes ne sont pas séquentielles. Un projet est une construction conceptuelle et physique qui évolue dans le temps, par des processus rétroactifs.

Plus un projet est complexe, plus la qualité de la phase de conceptualisation intellectuelle en amont est directement liée à la performance. Les recherches menées sur la conduite des grands projets ¹⁰⁰ montrent que :

Les projets complexes performants comportent une série d'épisodes de structuration et de consolidation stratégique qui précèdent les phases de planification détaillée et d'exécution.

Cette phase en amont est souvent une fois et demie à deux fois plus longue que la phase d'exécution, surtout pour les projets d'envergure et nouveaux pour leur commanditaire.

L'objet d'une gestion de projet est de faire que tous les scénarios, les risques possibles, leur pondération soient envisagés, que les processus opérationnels soient dessinés et testés (généralement par des maquettes, voire des sous-projets pilotes).

Une particularité des projets complexes est que, puisque la conceptualisation et l'implantation se chevauchent, elles requièrent ainsi une maîtrise d'ouvrage stratégique tout au long du cycle de vie du projet.

¹⁰⁰ Miller Roger, *The Management of Large Scale Engineering Projects*, MIT Press, 2000.

La définition stratégique d'un projet

La phase en amont comporte plusieurs étapes et activités.

Elle permet de manière concourante de :

Pousser dans le détail et de façon longitudinale la conceptualisation d'options stratégiques pour le projet.

[273]

Positionner, à l'intérieur de débats organisés, le projet par rapport à différents objectifs stratégiques.

Définir tous les détenteurs d'enjeux autour du projet, soit les clients, commanditaires, maître(s) d'ouvrage, maître(s) d'œuvre, financiers, utilisateurs, opposants potentiels et autres.

Concevoir des modes de coordination, ou de gouverne de ces acteurs, incluant des structures hiérarchiques, des mesures incitatives, des accords de partage de risques.

Identifier et évaluer l'ensemble des risques et des opportunités, définir les sources d'incertitude, concevoir un portefeuille de stratégies pour faire face à ces risques et incertitudes et pour consolider les opportunités.

Faire de la scénarisation sur l'évolution de l'environnement interne et externe et préparer des stratégies pour gérer les crises et les risques émergents (structurer des modes de gestion adaptatifs).

Maximiser les bénéfices, notamment par la construction d'un tableau de bord prospectif

La réalisation de la phase conceptuelle en amont permet de définir, autour d'un consensus, les frontières techniques, organisationnelles et sociales du projet, de même qu'une hiérarchisation de ses objectifs stratégiques, et de lui conférer des structures, processus et outils de gouverne efficaces.

Technique ou stratégie ? Le cas des ERP

Les ERP (*Enterprise Resource Planning*) – ou PGI (Progiciels de Gestion Intégrés) – sont aujourd'hui au centre des investissements informatiques. Ils permettent d'automatiser les processus clés de l'organisation.

Les ERP se concentrent généralement sur les systèmes financiers, de gestion des ressources humaines et de gestion de la logistique. Depuis quelque temps, ils abordent les modules métiers spécifiques tels la gestion de l'ingénierie et de la production, ou le système d'information commercial, de façon à harmoniser et à intégrer, tout en les modernisant, les modes de traitement et de communication de l'information vitale d'une organisation.

[274]

L'organisation peut y trouver des bénéfices importants puisque l'ensemble de l'information critique pour une gestion et une planification efficaces des ressources – techniques, humaines, financières et de production – devient rapidement accessible aux différentes couches de décision de l'organisation, sous des formats qui facilitent l'analyse et la prise de décision.

Le choix et l'implantation d'un progiciel ERP et de systèmes connexes posent cependant un défi majeur. L'augmentation de la standardisation de l'information peut se faire au détriment de la santé de l'organisation et peut générer une forte incohérence, si ce sont les considérations techniques qui guident les choix.

À l'inverse, s'il est pensé de façon stratégique, un projet de ce genre peut représenter une formidable opportunité pour développer une gestion globale, flexible, introduire davantage de cohérence et permettre de bâtir des processus agiles permettant d'aligner l'organisation sur les objectifs stratégiques.

Mais cette opportunité a un risque : ces outils, conçus sur la base d'états de l'art générique, n'intègrent pas les avancées de l'organisation sur certains processus constituant des spécificités sources de création de valeur importantes. Aussi, si l'on reste dans une logique où c'est l'organisation qui s'adapte aux demandes exigeantes des ERP, elle

court le risque d'affecter de façon significative sa culture et de se plonger dans une confusion immense.

L'élément principal d'échec des implantations ERP fréquemment cité est le manque de vision stratégique gouvernant le choix et l'implantation de ces systèmes standardisés.

L'échec se traduit alors par : l'arrêt brusque de l'implantation de l'ERP en raison de sa complexité et de son incohérence avec les processus opérationnels existants ; une forte augmentation du ratio coûts informatiques/productivité, difficile à soutenir ; un refus de coopération de la part de divisions qui proclament vouloir garder leur autonomie.

Les administrations, dont la culture d'échange d'information est fermée et qui sont souvent constituées en territoires étanches, sont particulièrement exposées au risque d'échec ou à un risque de faible performance. L'implantation d'un ERP peut conduire les organisations à entreprendre une démarche de réingénierie des processus [275] d'envergure, mal positionnée, de plus dans un moule rigide et uniformisé propre au concept même de l'ERP

En pratique, on fait de la réingénierie des processus pour que l'organisation entre dans le logiciel, pas l'inverse !

Le risque est alors le même qu'avec une pratique du *benchmarking* à mauvais escient : les organisations peuvent perdre leurs spécificités en se moulant d'emblée dans les processus définis par les ERP, et vont s'uniformiser.

De plus, les demandes techniques du système peuvent entrer en conflit avec les objectifs stratégiques et complexifier des opérations qui, jusque-là, étaient efficaces et simples.

En bout de course, les changements ex post, très difficiles et coûteux, rendent l'organisation prisonnière de ses choix. Le pire étant atteint lorsque l'on décide d'écrire des lignes de code spécifiques dans le progiciel : on perd alors tous les avantages de la standardisation, et l'on a construit pour très cher une usine à gaz qui ne marche pas !

L'organisation qui décide d'implanter un ERP doit d'abord en évaluer les conséquences stratégiques. Dans le secteur concurrentiel qui utilise les ERP depuis le milieu des années 1990, les entreprises qui affirment avoir réussi ou avoir une forte probabilité de succès avec la

rénovation de leurs systèmes d'information, grâce à l'implantation d'un ERP sont celles où :

Le changement des systèmes d'information s'est accompagné d'un programme de transformation des processus d'activités.

Le changement des systèmes d'information a servi de catalyseur pour transformer l'entreprise en une organisation mondiale (*global enterprise*).

La réflexion menée pour la rénovation des systèmes d'information a permis à la firme de penser en termes de processus dynamiques plutôt qu'uniquement en termes de fonctions ou de métiers.

La haute direction, qui s'est engagée à le soutenir, pilote le projet de façon continue et lui confère toute sa dimension stratégique.

Le pilotage de projets complexes

Piloter des projets complexes pose un défi important à l'organisation. Il est difficile pour les dirigeants de prévoir l'ampleur que prendront [276] de tels projets et comment il faudra les gérer. Un projet complexe, en comparaison avec les activités quotidiennes, comporte une problématique spécifique :

Unique, il requiert un investissement majeur, souvent sous-estimé, qui peut déstabiliser la santé financière de l'entreprise.

En grande partie irréversible une fois les engagements pris, il se déroule sur une longue période de temps, mobilisant des ressources habituellement essentielles au bon fonctionnement de l'organisation.

Il crée des opportunités stratégiques importantes, souvent émergentes, de par sa taille, sa nature et son impact sur la création de valeur.

Il se caractérise par des risques élevés, de l'incertitude et de l'indétermination, c'est-à-dire par une impossibilité, pour les commanditaires et les architectes du projet, de tracer sa trajectoire exacte puisqu'elle est appelée à évoluer en fonction des contraintes et des opportunités offertes par l'environnement.

Pour réussir, le projet complexe demande une gestion et des stratégies différentes de celles déployées pour les activités courantes. Comment faire ?

La recherche d'un projet optimal, planifié de façon déterministe, est vouée à l'échec si le projet est complexe, donc dominé par l'incertitude. Sa performance est directement liée à la qualité de sa conceptualisation en amont. Pour que le pilotage du projet soit efficace, l'organisation – et plus particulièrement les acteurs qui en supportent les risques et qui pourront en tirer des bénéfices : les commanditaires, les utilisateurs internes et externes à l'administration concernée – doit se l'approprier.

Pour ce faire, ces acteurs doivent, d'une part participer à la définition stratégique du projet, d'autre part en préciser les risques et les sources de bénéfices.

Un consultant externe, malgré toute son expertise, doit se contenter d'aider la firme à structurer ce processus de pilotage. Son rôle est avant tout un rôle d'accompagnement, complété par des analyses et des expertises *ad hoc*. L'appropriation des risques et des bénéfices doit se faire par des engagements stratégiques de la part des acteurs internes.

[277]

La réflexion effectuée au stade amont nécessite de se concentrer d'abord sur les objectifs stratégiques, puis organisationnels/opérationnels, et enfin technologiques.

Une organisation qui implante un ERP avec la collaboration de l'éditeur du système doit avoir conscience que celui-ci pense largement en termes techniques et l'expérience montre que cela peut mener à des échecs.

Outre les consultants de l'éditeur, il va falloir compter sur des consultants qui se pencheront sur la réingénierie des processus, ce qui va multiplier les coûts dans une proportion considérable. On considère généralement que pour un jour de conseil technique, il faut dix jours de conseil en organisation.

L'implantation des ERP est donc un véritable fromage pour les consultants, ce qui rend encore plus nécessaires les conseils de vigilance que nous avons donnés plus haut.

Si les probabilités de succès sont beaucoup plus élevées en procédant ainsi, on court néanmoins le risque de rester uniquement dans une logique d'optimisation de l'existant, alors que la véritable source de succès réside dans la mise à profit de l'apport technologique pour améliorer ses options stratégiques et ses capacités de gestion adaptative et d'invention de nouveaux modèles d'activité.

Pour cela, il est essentiel de définir le point d'arrivée que l'on souhaite atteindre et de soutenir ce cheminement par un véritable travail de maître d'ouvrage qui saura coordonner l'innovation.

Les véritables gains d'un système ERP commencent à se dessiner dès que l'organisation s'engage dans des activités nouvelles, créatrices de compétences et de valeur qui, par le passé, étaient difficiles, coûteuses, voire impossibles ou inimaginables, à mettre en œuvre. Par exemple :

Établir des collaborations inter-organisationnelles avec les usagers, les acteurs internes et l'ensemble des parties prenantes.

Créer des effets de levier avec l'Internet et l'intranet pour rendre la gestion véritablement globale.

[278]

Développer de nouveaux modes d'intelligence des activités, notamment en créant une offre intégrée et flexible pour les usagers et administrations clientes.

La maîtrise d'ouvrage stratégique

La maîtrise d'ouvrage stratégique est un consortium d'acteurs capables de considérer et de maîtriser tous les types de risque que comporte un projet. Elle est généralement composée d'un pilote et d'une équipe pluridisciplinaire. Elle se traduit par deux choses : un processus de structuration du concept du projet qui est long, itératif, désordonné (essais et erreurs), et qui exige de négocier des compromis ; et le développement d'un ensemble de stratégies et de politiques qui accroissent de façon significative la probabilité de succès (conventions, structures et processus de partage et de gestion du risque, de négociation de l'innovation, de définition des bénéfices attendus et autres).

Gouverner un projet requiert de s'engager dans quatre activités essentielles *ex ante* :

La construction du cadre stratégique, qui définit la stratégie, la direction, le rythme et les règles et politiques d'encadrement du projet.

La construction d'un accord sur le point de départ du changement, les objectifs à atteindre et leur connexion aux enjeux stratégiques.

L'organisation du programme en couches de gouverne et la construction de partenariats maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre.

La conceptualisation d'un système qui permet d'anticiper et de gérer les risques et les opportunités (elle inclut notamment un tableau de bord prospectif pour suivre le projet et structurer les décisions).

L'élaboration du plan stratégique requiert de définir de façon explicite la vision, la mission, les objectifs, les règles et politiques et les stratégies et options du projet par une interaction dynamique entre maîtres d'ouvrage du projet, direction de l'entreprise et utilisateurs, et par une coordination dynamique de la relation maître d'ouvrage – maître d'œuvre.

[279]

Assurer l'exécution du projet

Les phases de planification détaillée et d'exécution qui suivent en aval comportent également des risques d'échec importants.

Les problèmes et risques émergents peuvent être nombreux : il peut s'agir de la faillite d'un fournisseur clé, de l'insatisfaction des utilisateurs malgré leur consultation régulière, d'incohérences dans les systèmes informatiques et autres.

Par exemple, les progiciels ERP offrent des solutions limitées, un seul progiciel ne pouvant répondre à l'ensemble des besoins de la firme et des utilisateurs. Dès lors, l'implication de fournisseurs spécialisés (entrepôts de données, tableaux de visualisation, outils d'analyse multidimensionnelle et autres) et la formation des utilisateurs doivent être planifiées très tôt dans le processus, et coordonnées efficacement.

Aussi la coordination de la relation maître d'ouvrage/maître d'œuvre, fournisseurs, utilisateurs est-elle primordiale. Plus un projet est complexe, donc plus l'apport de chaque acteur est critique, plus sa phase d'exécution gagne à être pilotée dans une approche de partage de risques et de bénéfices, plutôt que dans un mode hiérarchique, afin de stimuler l'innovation dans l'organisation.

L'échec n'est pas fatal !

Un projet comporte une double problématique. D'un point de vue technologique, le projet a pour but d'investir dans les systèmes d'information, notamment pour répondre à des critères de standardisation, de rapidité et de précision dans la manipulation et l'échange de données, et de baisse des coûts informatiques. D'un point de vue stratégique, le projet doit soutenir le changement intra- et inter-organisationnel pour améliorer la performance, développer la compétence de l'organisation et sa capacité d'innovation.

Pour que le projet réussisse, il est primordial que le projet stratégique de changement parraine le projet technique.

Le projet est complexe. Il s'agit d'un problème non structuré dans un environnement dynamique. Par problème non structuré, on entend que les architectes du projet risquent fortement d'échouer s'ils recherchent une solution technique optimale. Ils doivent plutôt gérer un consensus viable bâti sur des itérations heuristiques entre parties [280] prenantes. Par environnement dynamique, on entend que le projet est caractérisé par du risque, de l'incertitude et de l'indétermination. L'industrie et le domaine des technologies de l'information ainsi que l'administration et son environnement législatif et réglementaire sont appelés à évoluer de façon significative au cours de la période de réalisation du projet, dans des directions parfois imprévisibles.

Une grande partie de la réussite du projet dépend des processus et des outils de gouvernance qui seront mis en place. Le projet doit reposer sur un processus de pilotage interne, formel, structuré, pluridisciplinaire, et soutenu par la direction. Ce processus doit débiter par la structuration de débats en interne, afin d'établir la définition du projet, ses enjeux, les options stratégiques qui s'offrent à lui, et soutenir un

choix qui fait l'objet d'un consensus collectif appuyé par des critères de performance qui favorisent l'innovation et la création de valeur.

Réussir le pilotage des SI de l'État

L'enjeu du pilotage des SI ne concerne pas que les performances internes et externes de l'administration. Dans le contexte de la cinquième vague technologique et de la troisième révolution industrielle que nous avons décrites dans la première partie, les investissements de l'État dans les SI et sa capacité à gérer la transformation de sa propre administration ont de forts effets d'externalité. La transition d'une vague technologique à une autre n'est pas qu'un processus technique, mais bien un processus politique et social global où se définit un nouveau cadre institutionnel et où se reconstruisent les consensus sociaux.

L'exemple des États-Unis, où les méthodes de développement, les standards, les investissements ont été et sont issus des politiques publiques, notamment en matière de défense, est là pour le rappeler. Les États-Unis – où l'État est fort, protectionniste et interventionniste – ont bâti leur suprématie, d'une part sur les nouvelles technologies par l'intensité des investissements publics dans la recherche fondamentale, d'autre part par la doctrine du « double emploi » qui a permis aux investissements dans les industries militaires de bénéficier au secteur civil et privé. La pratique de l'*advocacy policy*, développée sous les présidences de Bill Clinton, notamment par le vice-président

[281]

Al Gore, a permis de concentrer un maximum de moyens et de faire converger des politiques publiques sur le développement de projets stratégiques clés.

En étant capable de gérer sa propre transformation, l'État se donne les moyens de comprendre les enjeux, processus, outils et méthodes nécessaires à la conception d'une politique dynamique de soutien au développement de la société de l'information, qui nécessite un effort conceptuel et des réussites pratiques au travers de projets clés qui vont au-delà de la prolifération du « e-jargon ».

Certains projets sont encourageants, comme le projet Copernic de mise en ligne des déclarations d'impôt. Il est l'illustration de ce que peut être « la continuation de la politique par d'autres moyens » au travers de la reconfiguration des processus par le SI, puisqu'il vise à

réussir, par un travail de fond et sans annonce politique tonitruante, la fusion des services d'assiette et des services de recouvrement, dont la dualité est génératrice de surcoûts et d'inefficacité.

Mais cette évolution reste insuffisante : au moment où un rapport du Commissariat général du plan souligne la nécessité de développer une véritable fonction DSI dans les administrations de l'État ¹⁰¹, dans les 4 100 mots de son discours sur la société de l'information devant l'EBG (*Electronic Business Group*) le 12 novembre 2002, le Premier ministre emploie 33 fois « société de l'information », 29 fois « TIC », mais zéro fois « système d'information » et « DSI » ¹⁰².

À ce stade, nous avons bâti l'architecture de l'organisation et nous nous sommes donné les moyens de l'aligner sur la stratégie, selon le cycle de pilotage décrit dans la deuxième partie. Il reste maintenant à la faire vivre en ajustant les objectifs en fonction de l'écart mesuré avec les résultats atteints : c'est le rôle de l'évaluation.

¹⁰¹ « Économie du logiciel : renforcer la dynamique française », La Documentation Française, octobre 2002. Ce rapport souligne qu'« un tel chantier nécessite pour le moins une coordination et un pilotage au plus haut niveau, qui associe le niveau ministériel avec le travail d'une ou plusieurs agences dédiées, à l'instar de ce qu'a, dans une certaine mesure, commencé à faire l'Atica. Cette fonction devrait devenir un véritable analogue pour l'État de la fonction de DSI (Directeur des Systèmes & Information, *CIO* en anglais) dans les entreprises, capable notamment d'impulser des politiques pluriannuelles et d'assurer la coordination des politiques d'équipement des grandes administrations. Elle aurait aussi pour vocation de s'engager sur quelques chantiers majeurs comme la sécurité des données personnelles, ou encore l'informatisation et la numérisation de la documentation et de la comptabilité publique. » <http://www.plan.gouv.fr>

¹⁰² CIO, *Stratégie et Technologie*, n° 3, décembre 2002, p. 9.

L'ÉVALUATION

[Retour au sommaire](#)

L'évaluation a pour but, à partir de la mesure de l'impact de la politique, de corriger le cap, de réviser les hypothèses de base et de pouvoir procéder à un recadrage stratégique périodique de la politique.

Pour ce faire, elle doit comporter trois activités de nature et de temporalité différentes :

[282]

La mesure de l'efficacité (la « valeur de la politique »), soit la capacité de la stratégie à atteindre les buts de la politique.

La mesure de l'efficience, soit le lien entre les livrables et les impacts, ou encore le lien entre la « politique de la valeur » et la « valeur de la politique », le bien faire les choses et le faire les bonnes choses.

La mesure de la productivité globale, soit le rapport entre les ressources et les impacts (la valeur vaut-elle le coût ?).

Si l'on connaissait de manière précise et fiable tous les processus qui relient les allocations de ressources aux effets d'une politique, l'évaluation interne – issue des contrôles de gestion des parties prenantes, internes et externes à l'administration, et animée par le système de pilotage stratégique – pourrait suffire. Mais cette connaissance, nous l'avons vu, est très imparfaite. En outre, la volonté politique d'évaluer et de corriger n'est pas toujours présente, surtout si l'on reste dans le cadre ministériel. Pour ces raisons, il faut combiner évaluation externe et interne.

L'évaluation interne et ses limites

La spécificité de l'évaluation de la performance des politiques publiques fait qu'il est difficile de relier les livrables aux impacts. Par exemple, pour évaluer l'efficacité de l'ANPE, on ne peut se contenter de prendre comme indicateur la variation du chômage : il faut pouvoir

identifier le lien qu'il y a entre les actions de l'Agence, et donc ses livrables, et la variation du chômage qui dépend de plusieurs variables exogènes qui vont du contexte international au contexte local. De même, il faut intégrer les comportements des bénéficiaires pour comprendre comment ils perçoivent et valorisent les actions de l'Agence pour saisir l'impact de la loi de Gresham-Simon qui va tendre à ce que les dispositifs bénéficient plus à ceux qui sont les moins éloignés du marché du travail et à ce que les publics les plus en difficulté en restent exclus.

Pour y parvenir, Françoise Bouygard, sous-directrice à la Dares ¹⁰³, et son équipe proposent trois types d'analyse ¹⁰⁴.

Les *analyses par processus d'intervention*, ou en « coupe transversale » : elles reposent sur des hypothèses causales explicites ou implicites qui relient des actions à des livrables et des impacts sur une [283] population cible, comme des jeunes de bas niveau de qualification ou des chômeurs de longue durée. La fiabilité de ce type d'analyse est subordonnée à la réalisation de conditions précises.

Elle « suppose d'une part que les objectifs du programme soient clairement définis, stables, cohérents et hiérarchisés entre eux, et d'autre part elle suppose des liens, implicites ou explicites de causalité entre les actions et les résultats », souligne Françoise Bouygard. Pratiquement, cela veut dire connaître *ex ante* et précisément les relations causales, donc d'avoir déjà réalisé un nombre suffisant d'évaluations probantes pour pouvoir bâtir ces relations causales sur des hypothèses valides.

Cela supposerait de pratiquer des projets pilotes permettant de prototyper les dispositifs d'intervention sociale, ce qui ne s'est jamais fait dans le champ des politiques publiques de l'emploi.

La mesure de cet indicateur se fait par comparaison statistique entre la population initiale et le taux d'accès à l'emploi. Or ce calcul varie considérablement selon la période d'observation choisie. Le con-

¹⁰³ Direction de l'Animation de la Recherche et des Études Statistiques du ministère du Travail, http://www.travail.gouv.fr/etudes/etudes_f.html

¹⁰⁴ Adjeraïd Saïd, Bouygard Françoise, Charpail Christine, Klein Tristan « Intérêts et limites d'une évaluation interne au service de la stratégie publique », communication au congrès 2002 de la SFE.

texte a donc une importance considérable, qui rend caduques les prétentions de la démarche analytique à vouloir mesurer l'efficacité de « dispositifs en soi ». Il faut ici, comme nous l'avons déjà souligné, segmenter.

Cette segmentation doit être géographique pour prendre en compte le taux de chômage local et le nombre d'emplois créés par zones géographiques, ainsi que sociale pour prendre en compte les comportements des acteurs et voir comment le dispositif peut sélectionner les acteurs les moins éloignés du marché du travail et laisser de côté les autres.

Elle doit donc également prendre en compte la qualité de service et voir comment les conditions de mise en œuvre permettent de remédier à ces effets de la loi de Gresham. Par exemple, voir si l'offre est constituée d'une série de prestations ou est intégrée pour prendre en compte les spécificités des situations des bénéficiaires.

Elle doit donc être opérée sur une période suffisamment longue pour lisser ces variations.

Ces analyses, qui *a priori* reposent sur une mesure simple – le taux d'emploi d'une population de chômeurs bénéficiaires d'un dispositif [284] à l'issue d'une période donnée –, ne sont donc fiables que si elles prennent en compte la complexité des situations et des comportements. Leur fiabilité suppose donc un temps d'apprentissage assez long pour que l'on comprenne comment fonctionnent ces interactions, ce qui diminue l'intérêt de ce type d'analyse pour le pilotage stratégique, dans la mesure où la déconnexion entre le temps de l'évaluation et le temps de la gestion se trouve accrue.

Les analyses *par trajectoires*, ou « longitudinales » : on se focalise non plus sur le dispositif mais sur les trajectoires des personnes depuis qu'elles ont été bénéficiaires du dispositif. Il faut donc procéder sur des temporalités plus longues, et suivre des « cohortes » d'individus sur plusieurs années, de manière qualitative et quantitative. Ces analyses ont permis de dégager trois types d'impacts des dispositifs d'aide à l'emploi : quantitatif, portant sur le nombre de personnes bénéficiaires du dispositif ; discriminant, mesuré par la sélectivité de chaque mesure ; final, calculé par le taux d'emploi à la date de l'enquête. Ces analyses sont pratiquées depuis longtemps en France, de sorte que l'on peut comprendre comment joue un dispositif en fonction du parcours

personnel des bénéficiaires. Elles peuvent contribuer à définir la qualité des livrables à partir de leur impact sur le comportement des bénéficiaires. Elles ont permis de comprendre la temporalité des politiques publiques, donc les cycles reliant les livrables (les actions d'aides à l'emploi) et les impacts (le taux d'emploi en fin de cycle). Mais elles ne permettent pas de comprendre les stratégies de recherche d'emploi des chômeurs. Elles doivent donc être complétées par des analyses plus globales.

Les analyses *systemiques*, ou « compréhensives » : on va ici essayer de prendre en compte tous les facteurs critiques permettant de se rapprocher d'une explication des relations causes/effets dans les dispositifs. Pratiquement, on distingue trois sous-systèmes en interaction : le contexte local du marché du travail et du réseau d'acteurs des politiques de l'emploi ; les parcours d'insertion objectifs des demandeurs d'emploi tels qu'ils procèdent des analyses par trajectoires ; les trajectoires subjectives qui résultent de la perception des dispositifs par les bénéficiaires. L'évaluation, nécessairement ici multicritère, repose plus sur des monographies que sur l'analyse statistique pour définir une efficacité en contexte des dispositifs. La politique publique de [285] l'emploi est ainsi située dans un système global de pensée, de valeurs et d'action du demandeur d'emploi. On rejoint ici les analyses à la base du dispositif de la Grameen Bank : l'évaluation se fait à partir de la compréhension des systèmes sociaux et des comportements des acteurs bénéficiaires dont les références, les valeurs, le poids accordé à certains facteurs plus qu'à d'autres diffèrent généralement – où sont inconnus – des concepteurs de la politique.

Chacune de ces analyses a ses limites et Françoise Bouygarde souligne qu'« il convient sans doute de ne pas renvoyer dos à dos l'analyse réductrice des méthodes déterministes d'un côté et, de l'autre, l'analyse compréhensive trop ambitieuse et peu opératoire. C'est un compromis entre les deux qu'il faut viser : une démarche d'évaluation qui, tout en gardant à l'esprit la nécessité de la réponse aux questions posées d'après les objectifs initiaux et officiels des interventions, soit à même de les replacer dans un contexte plus large d'explication ».

Les évaluations internes sont des évaluations complexes qui demandent du temps. Elles peuvent être grandement optimisées par le recours aux systèmes d'information qui permettent, au lieu de multiplier les enquêtes, de travailler directement sur des bases de données

existantes. Par exemple, pour évaluer l'impact des politiques de formation qui sont mises en œuvre par les conseils généraux des départements, il y a d'un côté des conseils généraux qui ne s'intéressent pas à l'impact des formations sur les trajectoires des demandeurs d'emploi mais uniquement à la qualité de l'offre de formation qu'ils financent et, de l'autre côté, le ministère du Travail qui s'intéresse aux personnes entrant en formation. Ces données ne suffisent pas pour mesurer l'impact de la formation sur le retour à l'emploi. Il faut intégrer les données qui sont dans les organismes de formation pour comprendre les trajectoires des chômeurs. La mise en place de l'évaluation va donc se négocier autour de la conception de l'architecture du système d'information qui va devoir relier les données issues des conseils régionaux en charge de la formation professionnelle, de l'État qui gère l'Afpa et des dispositifs d'aide comme le CNASEA et des organismes sociaux comme l'Unedic pour mesurer l'impact sur le retour à l'emploi.

Ce faisant, on reconstitue ex post les objectifs, explicites ou implicites, des politiques publiques, par exemple en recherchant si les contrats [286] emploi/solidarité contribuent à faire diminuer la délinquance ou ont un impact sur la santé publique.

Le décalage temporel entre l'évaluation et la gestion pourrait être comblé par la pratique des lois quinquennales telles qu'elles existent dans le domaine de l'emploi ou de la santé. Mais s'il existe une volonté d'évaluer, il n'y a pas de volonté d'intégrer les résultats de l'évaluation dans la décision, par exemple en faisant de l'évaluation la base du rapport au Parlement. La LOLF peut offrir la possibilité de bâtir des indicateurs basés sur le résultat des politiques pour faire le lien entre les impacts et la révision annuelle des objectifs.

Mais cela, d'une part, suppose une volonté politique qui aujourd'hui n'est pas présente, d'autre part limite la portée de l'évaluation interne.

L'évaluation externe

L'évaluation interne butte sur deux limites :

L'une est d'ordre technique : lorsque l'on veut évaluer un programme, il faudrait pouvoir interconnecter tous les systèmes de con-

trôle de gestion des parties prenantes, publiques et privées, et bâtir une architecture *ad hoc* pour ce programme. Nous sommes bien sûr très loin du compte puisque les ministères dont pas encore de contrôle de gestion. Le principal argument que présentait le ministère de la Justice, pour s'opposer à la volonté du gouvernement d'inscrire un article faisant obligation d'évaluer dans la loi quinquennale de programmation de la justice en juillet 2002, était que le ministère ne disposait d'aucun système de contrôle de gestion lui permettant d'évaluer le coût et l'impact d'un acte de procédure.

L'autre est d'ordre sociologique : si le système d'évaluation était totalement interne, il ne tarderait pas à devenir endogamique, tant par endogamie culturelle entre évaluateurs et évalués que par endogamie des données, le système tendant à générer les données que l'on attend de lui.

L'évaluation externe a donc pour mission de remédier à ces deux carences. Pour cette raison, c'est une discipline en plein développement qui constitue le cœur de l'apprentissage collectif sur cette discipline nouvelle. Pour en connaître le détail, nous renvoyons le lecteur [287] vers les travaux de la Société française d'évaluation ¹⁰⁵ qui soutient une activité permanente de recherche et de partage d'expériences.

Le dispositif actuel : depuis 1998, le Premier ministre a créé à ses côtés un Conseil national de l'évaluation (CNE), dont le Commissariat général du plan assure le secrétariat, chargé de mener à bien les évaluations proposées par les ministères et validées par le Premier ministre ¹⁰⁶.

Quel bilan peut-on en tirer ? Le principal est l'apprentissage collectif de l'art et de la méthode de l'évaluation. On ne peut pas dire aujourd'hui, souligne Bernard Perret ¹⁰⁷, un des pères de l'évaluation en France, qu'il existe un lien direct entre les résultats d'une évaluation et la prise de décision publique lors du débat budgétaire. « Les retombées les plus importantes, souligne Bernard Perret, sont lentes, dif-

¹⁰⁵ Le site de la SFE présente de nombreuses contributions de chercheurs : <http://www.sfe.fr>

¹⁰⁶ Les évaluations menées et en cours sont consultables sur le site : www.evaluation.gouv.fr

¹⁰⁷ Perret Bernard, *L'Évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, 2001.

fuses et indirectes. » En fait, l'évaluation est plus utile par la manière de penser qu'elle diffuse que par ses résultats directs, qui sont, en tout état de cause, peu utilisables pour la décision publique, car les évaluations, actuellement entreprises après l'achèvement des politiques, sont longues, généralement pas moins de dix-huit mois, dont au moins six consacrés à la définition du cahier des charges et à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage qui va définir *ex post* les objectifs de l'évaluation, ce qui n'a pas été fait au moment du vote de la loi.

Cahier des charges d'une évaluation externe

Le prérequis minimum serait que les objectifs à évaluer soient définis au moment du vote de la loi. Culturellement, l'idée fait son chemin, mais juridiquement, la situation est confuse : le Conseil d'État, considérant que l'évaluation est du domaine réglementaire, s'oppose à l'inscription de l'obligation d'évaluer dans le texte de loi. Lors de la préparation des textes des lois quinquennales de programmation sur la justice et la police de 2002, le Conseil d'État a systématiquement disjoint du texte les articles instaurant l'évaluation, et le gouvernement les y a remis. La dernière tentative gouvernementale a été malheureuse puisqu'elle voulait faire référence à l'évaluation prévue par la LOLF au cours du débat budgétaire : ces articles empiétant sur le domaine de la loi organique ont été retirés pour inconstitutionnalité par le Conseil constitutionnel !

[288]

De toute façon, le gouvernement n'est pas lié par l'obligation d'évaluer disposée par un texte : la loi d'orientation sur l'enseignement scolaire de 1989 prévoyait une évaluation au bout de deux ans, qui n'est jamais venue. L'évaluation est et restera une décision politique. Elle peut être, et est fréquemment, détournée, souligne Bernard Perret, « de manière purement rhétorique pour renforcer la crédibilité, la légitimité et l'autorité du discours des pouvoirs publics », et peut n'intervenir que pour légitimer des décisions déjà prises, ou encore se confondre avec le rapport du gouvernement au Parlement sur l'exécution d'une loi.

La première phase est la charte de l'évaluation qui résume les enjeux, les attentes et les rôles du travail qui va être entrepris.

Le mandat résume les objectifs du commanditaire, le dispositif institutionnel et matériel et le délai de l'évaluation. C'est un document bref, qui, typiquement, pourrait être intégré dans la loi instaurant une politique publique.

Le cahier des charges définit les relations entre le commanditaire et l'opérateur, notamment les conditions de son indépendance, les objectifs de l'évaluation, le champ institutionnel, temporel et géographique des activités à prendre en compte, une liste de questions auxquelles l'évaluation devra répondre, un état des informations disponibles et des systèmes existants, la composition de l'instance, et enfin les règles de diffusion des résultats.

Étude de cas : le contrat de progrès de l'ANPE ¹⁰⁸

À l'ANPE, l'instance d'évaluation figure dans le contrat de progrès. Cette instance est composée de personnalités qualifiées (Igas, Conseil économique et social, Commissariat du plan), du directeur général et des représentants des tutelles. Elle est restée stable dans son principe au long des trois contrats de progrès : les mêmes institutions y sont représentées même si les personnes ont changé. C'est un lieu d'échange autour des réalisations de l'Agence. Le rôle du président est essentiel pour que les débats y soient une contribution à la construction collective.

L'intérêt de l'enchâssement de l'évaluation dans le contrat de progrès quinquennal est de permettre la maturation de la stratégie et de la [289] réflexion stratégique elle-même dans un cercle élargi à l'ensemble des parties prenantes. Ainsi, le premier contrat définissait essentiellement un portefeuille de services, c'est-à-dire la définition des livrables. Le deuxième contrat s'est focalisé sur l'efficience avec un indicateur quantitatif, le nombre d'offres mises à disposition des bénéficiaires. Le troisième contrat, actuel, a défini des objectifs qualitatifs par segments de bénéficiaires avec les dispositifs « nouveau départ »

¹⁰⁸ Je remercie Dominique Bauby, directeur du contrôle de gestion à l'ANPE, pour sa contribution.

(demandeurs d'emploi de plus de 50 ans), les aides personnalisés et la gestion du Pare.

Donc, progressivement, la planification stratégique s'affine pour cibler les impacts et segmenter les dispositifs. Le plus important est l'évaluation du contrat à mi-parcours, qui permet la définition des orientations stratégiques du contrat suivant. L'imbrication des deux dispositifs selon la figure 4.8 permet de maximiser l'effet d'apprentissage :

L'évaluation à deux ans est destinée au pilotage opérationnel de l'agence.

L'évaluation à quatre ans permet de faire un bilan et de définir les orientations pour le prochain contrat.

L'évaluation *ex post* à la fin du contrat permet de faire un bilan approfondi.

L'instance d'évaluation

L'articulation entre le comité d'évaluation, présidé par une personnalité aux compétences reconnues dans le domaine de l'emploi, et la commission technique rassemblant les mêmes institutions que le comité autour du secrétariat technique et du rapporteur, renforce encore le caractère à la fois externe et interne des évaluateurs. Même si le rapporteur, le président et, à un degré moindre, le secrétariat technique jouent un rôle clé dans l'orientation des travaux, la présence continue des signataires du contrat donne sa tonalité à l'évaluation :

Il s'agit d'une évaluation participative qui s'opère dans le consensus.

La composition assure la continuité stratégique au sein de l'ANPE et dans les ministères de tutelle puisque les responsables sont dans l'instance d'évaluation.

[290]

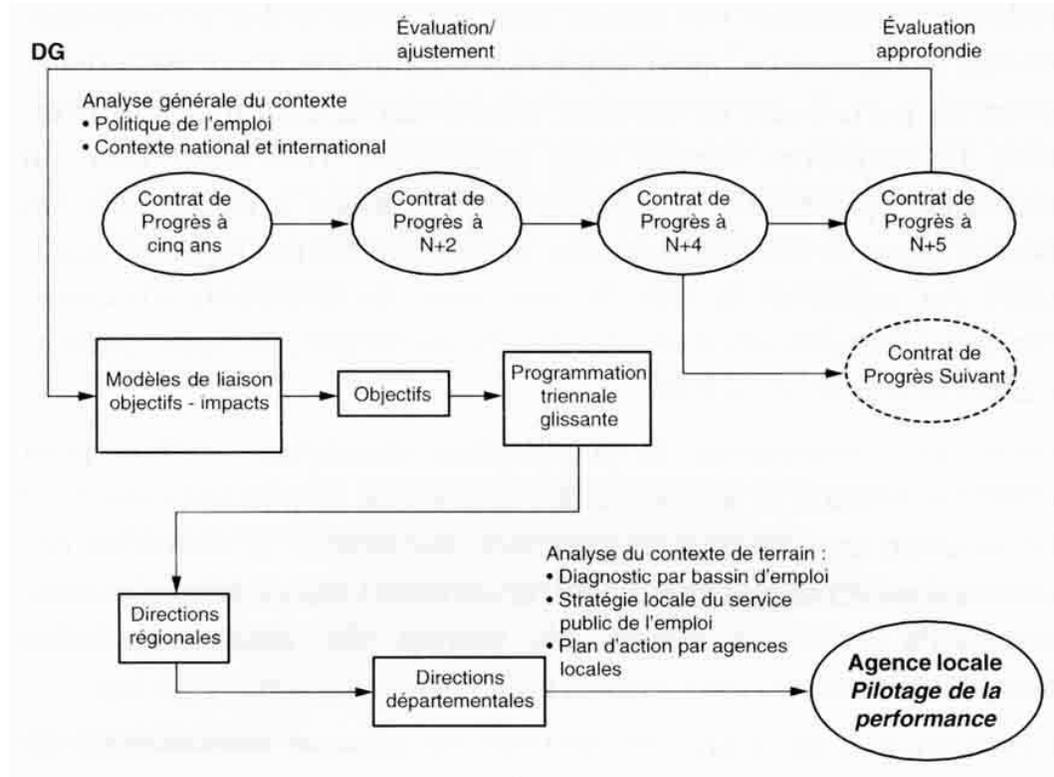


Figure 4.8 : Le cycle stratégique de l'agence 2001-2003

Jean-Luc Outin, rapporteur du deuxième contrat de progrès, exprime ainsi les atouts et risques liés à la composition du comité d'évaluation : « Il faut souligner le caractère particulier de cette instance dont la moitié des membres sont des représentants de l'Établissement et de ses tutelles directes au sein de l'Administration de l'État. Responsables de la conception et de la mise en œuvre du contrat de progrès, leur implication et leur connaissance du dossier sont particulièrement précieuses pour le déroulement de l'évaluation. Cependant, l'enjeu de celle-ci, du point de vue de ses suites opérationnelles, implique de ces acteurs une grande vigilance sur les informations produites dans ce cadre. Une telle composition, qui mêle les positions « d'évaluateurs » et celles « d'évalués », rend plus délicate la définition de cette « zone d'autonomie » requise par le Conseil scientifique de l'évaluation pour permettre à l'évaluation d'être fructueuse. Dans de

telles conditions, n'étant ni pure connaissance ni pur mécanisme politique, l'évaluation voit sa qualité particulièrement liée au fonctionnement de l'instance. C'est dire le rôle essentiel joué par les personnalités qualifiées extérieures et celui confié à la présidence pour permettre l'expression de points de vue différents et éviter [291] une dérive managériale ou procédurale de l'évaluation du contrat de progrès. »

Le comité et la commission technique ont permis de partager les diagnostics et de dégager un consensus sur les raisons des écarts. Ainsi, sur la question des moyens affectés à l'ANPE pour le deuxième contrat de progrès, l'État n'a pas respecté à la lettre ses engagements. Le comité d'évaluation en fait le constat et conclut : « Au total, l'existence du contrat de progrès, en dépit du non-respect de l'indicateur prévu pour l'ajustement aux charges, a paru atténuer la sévérité de la conjoncture budgétaire, et a été positive pour le financement et la modernisation de l'établissement. »

Le grand intérêt de cette évaluation participative est d'identifier des raisons des succès ou des échecs et de donner les moyens de mieux préparer et de mieux piloter les actions futures.

La complexité de l'articulation des différents contrats et des différentes phases d'évaluation pourrait être un obstacle à l'utilisation de l'évaluation pour la définition des stratégies. Le rapport d'évaluation d'un contrat de progrès qui se termine est publié après la signature du contrat de progrès suivant et donc ne peut pas servir pour sa préparation ; toutefois, le comité a une influence importante mais indirecte sur la définition de la stratégie : une partie de ses membres est porteuse des orientations à donner et ils se sont forgés des convictions communes.

En réponse à une observation de la Cour des comptes, le processus d'évaluation a été aménagé pour que les ministres disposent des principaux éléments d'évaluation du contrat en cours au moment de la signature du nouveau contrat : la phase finale de préparation du quatrième contrat de progrès, au printemps 2003, bénéficiera du prérapport final du troisième contrat de progrès qui se termine fin 2003.

Le premier contrat de progrès met en avant la nécessité de définir clairement des services à rendre aux usagers, d'assurer leur qualité et de moderniser l'agence. L'évaluation met en évidence les progrès ac-

compris sur la qualité de service, mais pointe la connaissance trop faible du marché des offres d'emploi.

Le deuxième contrat de progrès mise d'abord sur une augmentation très forte du nombre d'offres d'emploi confiées à l'ANPE en faisant le [292] pari que les publics les plus fragiles, les chômeurs de longue durée en particulier, en tireront immédiatement bénéfice. L'évaluation constate que les objectifs de collecte d'offre sont atteints mais que l'effet escompté sur les chômeurs de longue durée n'a pas été totalement obtenu.

Le troisième contrat de progrès prend en compte ce constat en fixant comme objectif de « mieux répondre aux besoins des demandeurs d'emploi en s'appuyant sur la confiance des entreprises » ; il insiste sur la construction de réponses différenciées aux problèmes rencontrés par les demandeurs d'emploi et sur la nécessité d'un accompagnement personnalisé pour ceux qui éprouvent le plus de difficultés. La porte est ainsi ouverte à la décision prise par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux : confier la mise en œuvre du Pare-PAP à l'ANPE.

Le comité d'évaluation, à la fois ouvert sur l'extérieur et impliquant complètement les responsables, a été d'abord un lieu de construction et d'explicitation des stratégies possibles, puis un relais efficace auprès des différents acteurs du secteur de l'emploi.

L'évaluation, le management interne et le pilotage de l'action

La fonction d'orientation stratégique du contrat de progrès repose sur la continuité entre le contrat, l'évaluation du contrat, les décisions des pouvoirs publics, le management interne, le pilotage de l'action au quotidien. Cette condition est remplie dans les phases significatives du processus de mise en œuvre de la stratégie :

- * la préparation du budget annuel de l'ANPE ;
- * l'élaboration de plans pluriannuels internes ;
- * le système annuel de définition des objectifs et d'allocation des moyens.

La fonction de contrôle de gestion est au cœur de ce processus pour fournir aux managers des éléments d'aide à la décision et d'évaluation des performances.

La préparation du budget annuel de l'ANPE

La préparation des arbitrages qui aboutiront au projet de programme en loi de finances est grandement facilitée par l'existence du contrat de progrès : les engagements qui y sont pris servent de cadre de référence [293] à l'ANPE et à ses autorités de tutelle. Ainsi, l'agence s'interdit de faire des demandes budgétaires qui sortiraient du cadre du contrat, sauf raisons impérieuses et faits nouveaux d'importance. Chaque contrat de progrès prévoit d'ailleurs une clause de révision applicable en cas de changement important du contexte.

Le ministère du Budget, pour sa part, prend en compte le contrat tout en appliquant la politique budgétaire du gouvernement, ce qui revient à dire que les engagements de l'État ne sont pas toujours respectés à la lettre mais que, du moins, on reste dans l'esprit. Le contrat assure ainsi la continuité de la ligne stratégique, même si on dévie par moments de la trajectoire prévue. On peut d'ailleurs constater qu'au fil des contrats de progrès successifs, les engagements de l'État sont de mieux en mieux respectés.

Le dispositif d'évaluation du contrat a par ailleurs des effets très positifs sur les modes de relation et de travail entre l'ANPE et sa tutelle budgétaire :

Le cadre politique étant connu, on n'éprouve pas le besoin de revenir chaque année sur les finalités.

On gagne beaucoup de temps sur la construction d'argumentaires puisque les actions de développement à conduire sont déjà identifiées (en particulier sur les projets informatiques).

Une relation de confiance s'instaure puisque l'ANPE devient une « maison de verre » pour ses tutelles et pour le comité d'évaluation.

L'élaboration de plans pluriannuels internes

Depuis 1999, l'agence a mis en place un dispositif de planification stratégique pluriannuelle qui fait le pont entre le contrat de progrès et les objectifs annuels. Ce dispositif est décliné à chaque niveau de management :

Le plan pluriannuel national explicite les finalités du contrat de progrès à un horizon de deux à trois ans et décrit la manière dont les différents projets de développement impulsés par la direction générale vont répondre aux finalités ; ce plan pluriannuel est soumis au conseil d'administration de l'ANPE.

Le plan stratégique régional traduit pour la Région les orientations du plan pluriannuel national. Il les concrétise en fonction du contexte et [294] des spécificités régionales : l'environnement économique, le jeu d'acteurs, les difficultés et opportunités propres à la Région. Par rapport à ce contexte, il définit les principes de mise en œuvre de l'action de l'agence dans la Région.

Le plan de progrès local, élaboré dans chaque bassin d'emploi, est une vision formalisée, à moyen terme, de la place et du rôle de l'agence dans son environnement. Cette vision se précise quand on avance dans le temps ; elle manifeste une volonté partagée en interne et connue à l'externe qui permet de garder le cap face aux événements, de les utiliser au mieux.

Ce dispositif est encore trop récent pour qu'on ait pu en tirer tous les bénéfices. Il apparaît néanmoins qu'il apporte plusieurs éléments essentiels à la conduite de l'action :

Chaque manager a l'occasion, au moins une fois par an, de travailler sur les aspects stratégiques et de les adapter à son propre contexte.

La cohérence de l'ensemble des actions est mise en évidence.

le travail sur les finalités et l'élaboration d'une vision partagée de l'avenir est un facteur de motivation pour les équipes.

*Le système annuel de définition
des objectifs et d'allocation des moyens*

La continuité entre le contrat de progrès et l'action opérationnelle au quotidien s'exprime dans les objectifs annuels fixés à chaque manager.

Chaque année, le directeur général arrête une douzaine d'objectifs quantifiés pour lesquels la contribution de chaque entité de l'ANPE (direction régionale, direction déléguée d'un bassin d'emploi, agence locale) sera définie. Cette structure d'objectifs est stable pendant la durée d'un même contrat de progrès.

Les objectifs de chaque entité sont discutés et arrêtés lors d'un entretien en tête-à-tête entre le manager du niveau N et celui du niveau N + 1 (l'ANPE a quatre niveaux de management). Ils sont ensuite suivis mensuellement au moyen de tableaux de bord. Le contrôle de gestion est chargé de préparer la discussion des objectifs et d'en assurer le suivi.

[295]

Au-delà de ces objectifs quantifiés, chaque manager s'engage également sur des progrès à réaliser dans le domaine de la gestion interne et des fonctions d'appui (par exemple : développement des compétences des agents, organisation ou communication externe). L'ensemble de ces critères, objectifs et engagements qualitatifs, ainsi qu'un indicateur de productivité entrent en compte dans l'évaluation de la performance des directeurs régionaux et des directeurs délégués ; un dispositif similaire est envisagé pour les directeurs d'agence.

Ces articulations entre le contrat de progrès et l'action opérationnelle au quotidien sont conçues pour que la stratégie entre dans les actes. La communication interne sur les rapports d'évaluation des contrats de progrès joue également un rôle pour montrer la cohérence d'ensemble du système et ramener aux finalités.

La collecte des informations nécessaires à l'évaluation et les indicateurs. Rassembler des éléments nécessaires à l'évaluation revêt trois aspects principaux :

- * le choix des indicateurs ;
- * la collecte des données internes à l'ANPE, leur mise en forme et leur interprétation ;
- * les études spécifiques demandées par le comité d'évaluation et confiées à des cabinets spécialisés.

Le choix des indicateurs. Avant de choisir un indicateur, il convient de s'assurer qu'on peut le produire et qu'il fait sens. Malheureusement, dans chacun des trois contrats de progrès, on trouve au moins un indicateur impossible à constituer, qui montre que cette précaution élémentaire n'est jamais complètement respectée :

- * proportion des demandeurs d'emploi atteignant 6 mois de chômage sans proposition de formation dans le premier contrat de progrès ;
- * volume et part des jeunes demandeurs d'emploi bénéficiant d'un entretien approfondi parmi ceux atteignant leur 7^e mois de chômage dans le deuxième ;
- * part des publics prioritaires dans les placements dans le troisième.

[296]

La raison est toujours la même : au tout dernier moment de la préparation, juste avant la signature, on décide de rajouter un indicateur qui semble pertinent mais qui, après coup, soulève des problèmes d'évolution des systèmes d'information difficiles à résoudre. Tout se passe comme si, dans les sphères de décision, on considérait que mesurer, quantifier est facile, immédiat et sans aucun coût ; les dimensions de complexité des organisations, de systèmes informatiques, de compréhension et d'adhésion des acteurs ne semblent pas être clairement perçues.

La mesure des effets de l'action de l'ANPE soulève des difficultés bien plus importantes. Par exemple, quand on se donne comme objec-

tif d'accélérer les sorties vers l'emploi, la question de la contribution de l'ANPE à cette accélération se pose immédiatement :

Qu'est-ce qui provient de l'action directe de l'agence (proposer une offre d'emploi à un demandeur d'emploi et aboutir à son recrutement par l'entreprise) ?

Qu'est-ce qui provient de son action indirecte (apprendre aux demandeurs d'emploi à rédiger une lettre de candidature, à maîtriser un entretien d'embauche ou leur permettre de réaliser un bilan et d'accéder à une formation) ?

Qu'est-ce qui provient du plus ou moins grand dynamisme du marché de l'emploi ?

L'examen de l'indicateur brut « nombre de sorties vers l'emploi » ne renseigne en rien sur l'action de l'ANPE. Pour évaluer sa contribution, il faut obligatoirement passer par des méthodes plus sophistiquées : constitution des cohortes témoins, comparaison avec des périodes du passé présentant les mêmes caractéristiques économiques, enquêtes d'opinion. De toute évidence, les biais sont nombreux. L'évaluateur devra donc construire sa conviction ou son absence de conviction en pesant sur de fines balances des éléments quelque peu disparates et incertains. Le problème est d'autant plus complexe à régler que, pendant la période d'un contrat de progrès, les fluctuations économiques sont toujours importantes.

Les contrats de progrès font également appel à des indicateurs de gestion interne, dont certains présentent l'inconvénient de progresser vite et sans effort dès qu'on pose le regard dessus ; autrement dit, ils [297] peuvent être facilement contournés. Ainsi, le premier contrat de progrès mettait l'accent sur le temps à consacrer aux contacts directs avec les entreprises et fixait la barre à 12 % du temps total, objectif brillamment atteint dès la deuxième année du contrat. Ce grand succès repose sur deux phénomènes bien connus.

Dès qu'on porte l'attention sur un indicateur et qu'on s'en sert pour évaluer l'action, il subit un effet de meilleure prise en compte par les opérateurs et grimpe automatiquement dans le respect absolu des règles fixées.

Un outil de mesure qui n'est pas lié à un système opérationnel orienté vers les clients est facilement contourné ; on peut le pervertir sans que cela porte à conséquences pour le public.

De cette mésaventure, l'agence a tiré la conviction qu'il était inutile de compter des temps par activités dans 800 agences ; elle s'est alors orientée vers un système de mesure du nombre d'actions réalisées et établit un lien avec les ressources utilisées par l'intermédiaire de coûts standards.

La collecte des données internes à l'ANPE, leur mise en forme et leur interprétation. Les contrats de progrès portent sur des engagements nombreux et diversifiés pour lesquels l'évaluation doit au moins répondre à trois questions :

L'action est-elle réalisée, dans quels lieux (800 agences) et dans quel calendrier ?

L'action est-elle conforme, dans son contenu, à ce qui était prévu ? Les effets attendus ont-ils été constatés ?

Quelques exemples de ce type d'engagement :

Les agences locales pour l'emploi seront réorganisées et leur espace aménagé pour permettre l'accès à un service personnalisé. L'agence poursuivra la politique de déconcentration interne. Le partenariat avec les régions donnera lieu à la signature de conventions particulières, comme prévu par la loi quinquennale. Les méthodes comptables de l'agence seront renouvelées.

La source des informations ne peut être que l'ANPE elle-même, sauf à diligenter une étude externe sur chacun des engagements, ce qui aurait un coût insupportable. L'agence présente donc à l'instance [298] d'évaluation une série de fiches et de rapports décrivant la manière dont les engagements ont été tenus. Le comité d'évaluation doit alors résoudre plusieurs difficultés :

Comment avoir une distance critique par rapport aux informations transmises ?

Comment porter un jugement sur la concrétisation des effets attendus, sachant qu'ils ne sont pas toujours décrits de manière explicite dans le contrat ?

Sur le premier point, la composition du comité, avec des personnalités expérimentées et issues de divers horizons, apporte un premier niveau de réponse. Le dialogue et le questionnement au sein du comité permettent d'affiner l'information. Par ailleurs, des visites sur site sont systématiquement organisées pour permettre aux membres de mieux percevoir la réalité. Pour les engagements qui représentent les enjeux les plus forts, le comité peut décider, après en avoir débattu, de recourir à une expertise externe.

Sur le second point, une des réponses possibles est d'interviewer les signataires du contrat sur les hypothèses qui ont sous-tendu la conclusion des différents engagements.

Les études spécifiques demandées par le comité d'évaluation et confiées à des cabinets spécialisés. L'inconvénient principal qui résulte de l'utilisation de données et d'informations presque exclusivement fournies par l'ANPE elle-même est la difficulté à prendre une distance critique par rapport à l'objet de l'évaluation ; le risque est de rester calé sur un regard managérial et gestionnaire (les objectifs sont-ils atteints avec les moyens prévus ?) en laissant de côté les questions liées à la pertinence ou aux moyens alternatifs qui auraient pu être utilisés. Pour pallier cet inconvénient, le comité d'évaluation commande des études à des prestataires spécialisés ; il définit le cahier des charges et supervise les travaux en déléguant le suivi de l'étude à la commission technique.

Compte tenu du coût important de ce type d'étude et du temps nécessaire pour les mener et les exploiter, leur nombre est réduit : trois enquêtes auprès des usagers pour le premier contrat de progrès, quatre études pour le deuxième, deux études réalisées et trois prévues pour le troisième. Par conséquent, le comité doit choisir des thèmes [299] majeurs qui réinterrogent directement la stratégie. En voici quelques exemples :

Les équipes professionnelles : comprendre comment ce type d'organisation améliore la qualité du service rendu aux entreprises, repérer les facteurs de réussite et mettre en évidence les axes d'amélioration.

Le rôle des agents de l'ANPE dans le traitement du chômage de longue durée.

Les partenariats de l'ANPE.

Par ailleurs, l'ANPE commandite elle-même des études qui ont pour finalité d'évaluer la pertinence des actions qu'elle engage et de repérer les améliorations possibles. Ces études, qui contribuent à une approche stratégique, sont communiquées au comité d'évaluation.

Une décision stratégique légitimée et déclinée

Le contrat de progrès et son évaluation permettent un partage et une diffusion de la réflexion stratégique au-delà du cercle restreint des personnes dotées du pouvoir de décision ; facilitent la préparation des budgets annuels entre l'agence et ses tutelles ; favorisent la prise en compte de la stratégie par l'ensemble de l'ANPE à partir d'une mobilisation du management ; renforcent le système de pilotage et d'évaluation interne à l'agence en lui donnant une perspective plus large.

Il faut toutefois noter que les trois contrats de progrès couvrant la dernière décennie ont accompagné un développement continu de l'ANPE et un approfondissement de ses missions. La validité de l'outil « contrat de progrès » resterait à démontrer dans un contexte de bouleversement stratégique. Mais l'effet d'apprentissage et le cadre de référence commun qu'il aura créés ne peuvent que contribuer à s'y préparer.

[300]

[301]

QUATRIÈME PARTIE.
S'équiper pour un long parcours

Chapitre 16

**CONSEILS D'UN ANCIEN
POUR RÉUSSIR LE VOYAGE**

[Retour au sommaire](#)

Tout d'abord, le changement dans le secteur public est un processus de grande ampleur qui met en mouvement beaucoup plus de mécanismes que dans une entreprise. Les parties prenantes sont plus nombreuses, une évolution du cadre législatif et réglementaire est souvent nécessaire, et il est plus complexe de faire apparaître les bénéfices de la réforme.

Ensuite, le pouvoir politique, pour toutes les raisons que nous avons vues, est lent à la détente, mauvais patron, et n'agit que lorsqu'il y est forcé. Les crises ont cet avantage qu'elles permettent de créer un *momentum* où se réunissent les conditions d'une prise de conscience des enjeux stratégiques d'une politique publique, de la légitimité de la réforme, et un climat propice à l'action qui évite les arcanes de la décision politico-administrative, lente et propice aux compromis boiteux. La tempête de décembre 1999, à la veille des fêtes du passage à l'an 2000, a ainsi constitué un référendum où les Français ont pu plébisciter leurs services publics, EDF notamment, pour la rapidité et la qualité de leur intervention.

ÊTRE OPPORTUNISTE ET PROFITER DES CRISES

[Retour au sommaire](#)

Mettre à profit les crises est donc très utile, car elles permettent d'entreprendre vite des réformes, créent un climat favorable à la négociation sociale. Mais encore faut-il avoir en tête, avant la crise, les [302] réformes que l'on veut entreprendre et un modèle stratégique de référence, comme ce fut le cas de l'Office national des forêts.

Étude de cas : l'Office National des Forêts ¹⁰⁹

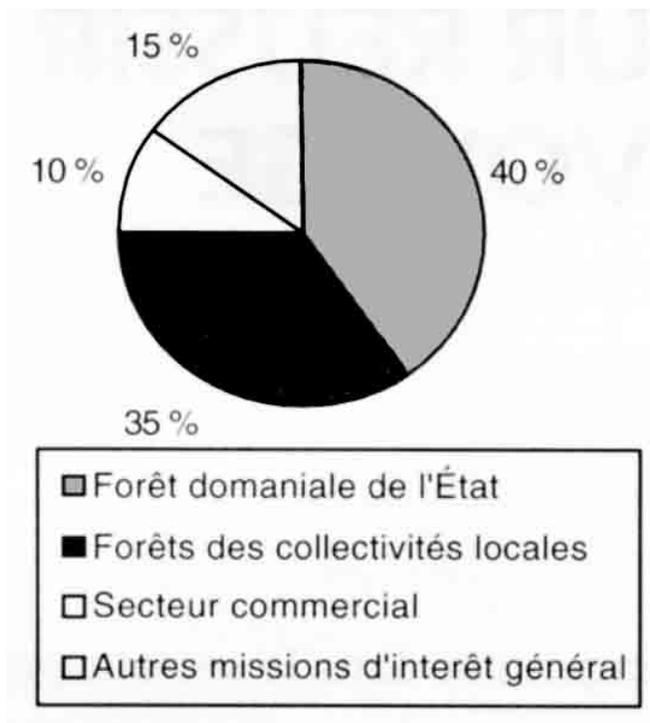


Figure 4.9 : Part dans le portefeuille d'activité

¹⁰⁹ Je remercie Michel Badre, ancien directeur général de l'ONF, de son témoignage.

Le modèle d'activité actuel est depuis longtemps déséquilibré : l'excédent d'exploitation sur le secteur domanial de l'État finance l'insuffisance de financement public sur les autres postes. À terme, des gains de productivité étaient nécessaires pour rééquilibrer le budget.

La tempête de décembre 1999 va accélérer ce processus en détruisant 45 millions de m³ de bois, et 130 000 hectares sont à reconstituer, soit l'équivalent de trois récoltes annuelles (dix dans les Vosges). Dès janvier 2001, on évalue les dégâts et les négociations avec les acheteurs commencent. Mais en février et mars, aucune vente. Le dispositif gouvernemental réagira alors très rapidement, ce qui permettra la réalisation des ventes sur le reste de l'année.

De la gestion de crise à l'offensive

Au final, le bois se sera plus vendu, et plus cher, que prévu. Mais le traumatisme n'en reste pas moins présent. Ce sera l'occasion pour bâtir le contrat avec État. L'équilibre antérieur est détruit et l'exploitation présente un déficit annuel de 400 ME. Le personnel est très fatigué en raison des rythmes de travail très soutenus de l'année 2000.

[303]

La construction du contrat va permettre de passer de la gestion de crise à l'offensive.

L'objectif est de revenir à l'équilibre en 2006. Trois domaines de progrès sont identifiés :

Définir les prévisions de récolte.

Identifier les gains de productivité possibles, ce qui suppose de connaître la structure de coûts, mission confiée à des consultants.

Définir les marges de développement au regard des besoins de financement. L'État sera sollicité pour financer les pertes liées à l'exploitation de son domaine. Les tutelles seront contractuellement engagées par la réalisation de ces actions de développement

Le but est de revenir à l'équilibre en 2006, l'État finançant, en contrepartie, le déficit d'exploitation. Tout au long de ce processus, le directeur général a utilisé son entregent politique pour parvenir à définir ces engagements pluriannuels de l'État.

Engagements de l'ONF	Engagements de l'État
30 % de gains de productivité réinvestis. Réorganisation lourde : réduction du nombre de fonctionnaires de 7 000 à 6 700 à l'horizon 2006 (sur un total de 13 000 personnes en 2001) et réduction des niveaux hiérarchiques par la réduction des implantations régionales. Ces gains de productivité doivent être utilisables pour rétablir l'équilibre d'exploitation	Réforme du statut des personnels pour introduire plus de responsabilité, plus d'autonomie et de meilleures rémunérations. Subvention d'équilibre jusqu'en 2006.

Fait marquant, le syndicat majoritaire s'est abstenu au lieu de voter contre comme il le faisait traditionnellement, et le syndicat ouvrier a voté pour.

Le plan de progrès

Durant l'été 2001, un schéma directeur de l'organisation des services est publié. En janvier 2002, les objectifs par régions sont cadrés. En avril, un organigramme des postes est publié, aligné sur le plan d'activité 2006. En juin sont lancés les appels à candidatures pour pourvoir ces postes, et les nominations sont opérées en août. En septembre est [304] mise en place la formation des chefs d'unités territoriales aux nouvelles missions.

La réponse aux appels à candidatures a été un référendum en faveur du contrat puisque les syndicats avaient appelé au boycott : 70 % du personnel a répondu. Les syndicats ont accepté le plan, mais la consolidation sociale du contrat sera liée à la consolidation des avancées statutaires, la crainte du marché de dupes demeurant.

La mécanique vertueuse du contrat

La définition des objectifs est réaliste et négociée et gérée comme un outil pédagogique pour comprendre le nouveau modèle d'activité.

La décentralisation du fonctionnement permet d'introduire la notion d'efficacité économique et la contractualisation permet d'apprendre en faisant.

Sans la tempête, il aurait fallu suivre un schéma de développement incrémental de réingénierie des processus, ce qui aurait sans doute été moins efficace, moins radical et moins rapide.

La logique du portefeuille d'activité doit être clairement comprise pour gérer sa cohérence globale et les synergies entre des activités domaniales à caractère monopoliste, des prestations vers les collectivités locales semi-monopolistiques et des activités purement concurrentielles.

La conjugaison de la crise et de la logique contractuelle a permis de réévaluer les relations avec les collectivités locales : les conditions financières des prestations ont été rééquilibrées, une comptabilité analytique a été introduite et les collectivités se sont, au final, montrées très favorables à la réforme.

Ce processus a nécessité des investissements importants (50 Meuros) dans le système d'information pour lier la comptabilité analytique à l'évaluation des impacts. L'évaluation pourra ainsi être introduite dans la gestion des personnels avec le développement de la mesure des résultats et l'introduction d'un système de sanctions/récompenses.

Les enseignements

On a pu tirer profit de la crise parce que le modèle de changement stratégique préexistait dans la tête de l'encadrement.

[305]

Contrairement à une réputation solidement établie les syndicats sont faibles dans le secteur public : ils sont incapables de définir une position et de s'y tenir, et de signer un accord valable. Ils ne savent pas négocier et sont ravagés par des combats politiques entre eux.

CHANGER PAR LES PROJETS

[Retour au sommaire](#)

La conjugaison de la culture technocratique, des approches idéologiques, du besoin d'affichage des dirigeants politiques porte généralement à favoriser les changements de grande ampleur... sur le papier.

Nous avons souligné la difficulté de conduire les grands projets à partir de l'exemple des projets d'informatisation.

Mais il en est de même pour tous les projets. À partir de son étude sur 64 grands projets mondiaux d'ingénierie publique, le professeur Roger Miller, de l'École polytechnique de Montréal, a montré que tout projet est aussi un processus d'apprentissage qui modèle son propre cadre organisationnel et institutionnel ¹¹⁰, et que le point clé dans le pilotage des grands projets est le pilotage de sa complexité par une maîtrise d'ouvrage stratégique aguerrie.

Au final, il apparaît que les projets présentant des innovations radicales sont constitués d'une succession de projets contenant des innovations incrémentales. Le changement est en fait un programme composé d'une arborescence de projets. La rupture dans l'innovation provient de la qualité de la maîtrise d'ouvrage et de sa capacité à penser de nouveaux cadres stratégiques.

Le changement est un processus long, fait d'une succession d'épisodes d'apprentissage par essais et erreurs. Si l'on néglige ce processus d'apprentissage, on construit des usines à gaz, des éléphants blancs, ou l'on échoue.

¹¹⁰ Miller Roger, *Managing Large Scale Engineering Projects*, MIT Press, 2000.

S'APPUYER SUR LES SCEPTIQUES CONVERTIS

[Retour au sommaire](#)

Une raison supplémentaire pour privilégier le changement par les projets est liée à la dynamique de l'innovation dans les organisations. Face à toute innovation, un groupe social fait apparaître des socio-types [306] de manière relativement constante, que l'on peut présenter sur une courbe de Gauss (Figure 4.10) :

Les pionniers sont eux qui ont les idées, les valident sur le plan technique. Ce sont des visionnaires qui ont l'intuition des grands changements stratégiques. En période d'innovation technologique, ce sont eux qui voient très tôt les applications et les implications d'une nouvelle technologie. Ils sont peu nombreux, autour de 5 %, mais leur principal problème est que ce sont des locomotives qui se soucient peu d'accrocher les wagons. Laissés à eux-mêmes, il y a de fortes chances qu'ils restent des professeurs Nimbus.

Les innovateurs adoptent très tôt les idées des pionniers, mais ils font immédiatement le lien avec des applications pratiques. Tandis que le pionnier en reste au stade – incontournable – de l'invention, l'innovateur lui fait rencontrer son marché pour véritablement donner naissance à l'innovation.

Les pragmatiques, au contraire, ne croient que ce qu'ils voient et exigent des démonstrations concrètes et probantes. C'est la grande masse, environ 60 % qui se répartissent entre précoces et tardifs.

Retardataires et réfractaires sont les contraires des innovateurs et des pionniers. Ils suivent, et souvent à contrecœur.

Ces observations sont basées sur la statistique et les grands nombres. Concrètement, ce qui est intéressant, c'est de comprendre qu'il existe un fossé entre innovateurs et pragmatiques, car ils ne raisonnent pas de la même manière. Quand pionniers et innovateurs disent « je vois », ils ferment les yeux car ils construisent le monde d'abord dans leur imagination, tandis que les pragmatiques les ouvrent tout grand car ils ont besoin de voir pour croire.

Pour franchir ce fossé, il va falloir réaliser des projets aux résultats particulièrement évidents pour convaincre les pragmatiques précoces. Ce sont les projets pilotes réussis qui permettent d'asseoir la légitimité des innovateurs. Une fois les pragmatiques précoces convaincus, ils deviennent les militants les plus efficaces du changement, car ils sont par nature crédibles auprès des autres pragmatiques, avec qui ils partagent le même langage.

Les innovations organisationnelles réussies sont le produit de cette confrontation entre changement et résistance au changement. Le [307] changement n'est pas bon par nature, comme on l'entend stupidement dire parfois : il se construit et construit sa légitimité à partir de la critique et de la démonstration concrète des bénéfices qu'il peut apporter.

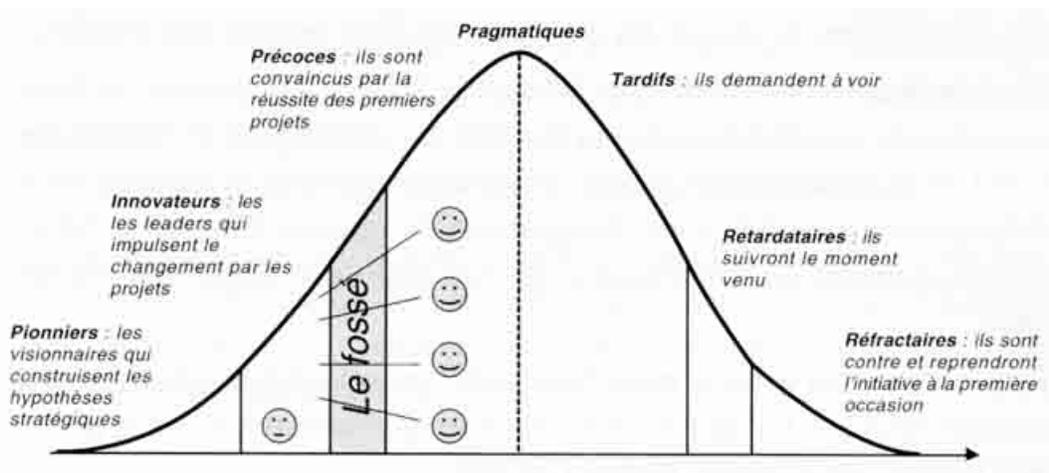


Figure 4.10 : Socio-types

LES LEÇONS D'UN CAS EMBLÉMATIQUE : LA POLICE DE NEW YORK

[Retour au sommaire](#)

La réforme de la police de New York offre une illustration de tout le parcours auquel nous avons invité le lecteur, de la conception de la politique à la transformation de l'organisation. Au-delà d'un changement de politique, la réussite de cette réforme et ses résultats spectaculaires sur la sécurité et l'atmosphère de la ville reposent surtout sur

une révolution managériale au sein du département de police (NYPD), portée par un leader visionnaire, William Bratton.

Une politique de sécurité peut-elle être efficace et légitime ?

Depuis 1994, les crimes et délits ont baissé en moyenne de 12 à 16 % par an, et sur cinq ans, les homicides ¹¹¹ ont chuté de 67 %. Qui-conque va aujourd'hui à New York peut constater que le métro, qui était le symbole emblématique de la dégradation de la ville, a été débarrassé de ses tags et a retrouvé la sécurité, et que le sentiment d'insécurité y a profondément baissé.

[308]

Néanmoins, il est toujours aussi difficile de parler de politique de sécurité, sous la pression du courant négationniste pour qui la criminalité et la délinquance ne sont pas des phénomènes en soi, mais des produits, d'autres phénomènes de nature socio-économique, et qui nie le besoin même d'une politique de sécurité qui ne s'attaque qu'à des symptômes, alors que les questions de fond ne sont pas traitées.

Pour la France, le sociologue Sébastien Roché ¹¹² a montré qu'il n'y avait pas de corrélation entre la montée du chômage et le développement de la délinquance et que, fondamentalement, la montée de la délinquance était liée à un changement du rapport à la norme lié au développement de l'hédonisme agressif depuis le début des années 1970.

Le problème est inverse pour New York : puisque les résultats sont là et indiscutables, il s'agit de voir s'ils sont la conséquence de la politique menée par le maire, Rudolf Giuliani.

Comment donc établir la relation entre la cause et les effets ?

¹¹¹ Par rapport à la situation française où ce sont les délits qui s'accroissent tandis que les crimes restent stables, la situation new-yorkaise ne fait pas apparaître de différence entre les crimes et les délits.

¹¹² Roché Sébastien, *La Société incivile*, Paris, Le Seuil, 1996, et *Sociologie de la violence*, Paris, PUF 1998.

D'abord, pour répondre au légitime soupçon que, étant donné les pressions exercées sur lui, le NYPD était incité à enjoliver ses chiffres – nous avons vu dans la deuxième partie la difficulté à bâtir de véritables statistiques de la délinquance –, on a créé une unité indépendante de recherche et d'évaluation qui a pu collecter et fiabiliser les données.

Ensuite, on peut constater que toutes les tentatives d'explication de la baisse de la criminalité et de la délinquance par des causes exogènes à la politique de sécurité ne fonctionnent pas : le professeur Eli Silverman, le seul historien et analyste, à ce jour, de la révolution managériale du NYPD ¹¹³, montre qu'il n'y a pas de corrélation entre la baisse du crime et les facteurs explicatifs traditionnellement invoqués.

Le taux de jeunes est traditionnellement invoqué pour justifier la fluctuation des statistiques du crime : or la baisse de la criminalité new-yorkaise est intervenue alors que certains experts prévoyaient une explosion du *teen-crime* comme conséquence de la croissance de la population des 14-19 ans.

Le taux de croissance des incarcérations n'est pas non plus significatif : il reste le troisième des États-Unis. Contrairement à une idée répandue, la politique de la « tolérance zéro » ne s'est pas accompagnée [309] d'une folie répressive, comme on l'a vu dans certaines cours de justice où un récidiviste de délits mineurs a été condamné à trente ans de prison.

Le taux de chômage n'est pas non plus significatif, alors que le chômage est souvent invoqué comme cause de la criminalité : sur les années 1994-1997 qu'étudie Silverman, il continue à progresser légèrement à New York alors qu'il régresse dans le reste des États-Unis. Au contraire, c'est dans les quartiers où le niveau d'éducation est le plus bas et le chômage le plus haut que le crime a baissé le plus.

La baisse du nombre d'homicides a été l'objet de tentatives d'explication par l'amélioration des secours qui aurait permis qu'à nombre égal d'agressions, on meure moins. Mais là non plus, aucune corrélation convaincante n'est trouvée.

¹¹³ Silverman Eli B., *NYPD Battles Crime – Innovative Strategies in Policing*, Northwestern University Press, Boston, 1999.

La réduction de la consommation de stupéfiants est également invoquée : sauf pour le crack, aucune corrélation entre crime et consommation de drogue n'est significative sur l'ensemble des États-Unis. Or, la consommation de crack connaît un pic en 1996, au moment même où les homicides baissent de manière particulièrement significative.

Les travaux de Silverman montrent que la réduction du crime à New York n'est pas le produit d'un quelconque « big-bang » mais qu'elle résulte bien d'une nouvelle politique au sein du NYPD.

La révolution managériale du NYPD

Lorsque William Bratton prend la direction du NYPD en 1994, il succède à Patrick Murphy qui avait déjà entrepris une réforme, mais dans un style très différent de ce qui allait être celui de Bratton.

Murphy s'était principalement centré sur le mal congénital du NYPD : la corruption. Pour ce faire, il avait renforcé la ligne hiérarchique en rendant chaque commissaire imputable du comportement de ses subordonnés. Il voulait ainsi combattre l'irresponsabilité dominante dans le NYPD, renforcée par des nombreuses couches hiérarchiques et une abondante bureaucratie.

Il entreprit également d'introduire les technologies de l'information pour définir des typologies de délits et des scénarios types. Chaque

[310] policier, lorsqu'il n'était pas sur une affaire, collectait les données pour nourrir la base d'informations.

Cette stratégie aura des résultats, et la criminalité commence à baisser dès 1992, mais sans dissiper le sentiment d'insécurité, lié notamment aux tensions entre minorités ethniques.

Les changements dans l'administration du NYPD restaient toutefois très superficiels. Murphy ne s'était pas appuyé sur l'engagement du « flic de rue » et ses innovations avaient provoqué une scission entre « tradis » et innovateurs.

Mais surtout, ne se focaliser que sur la corruption impliquait le présupposé que l'action de la police n'avait aucune incidence sur les

causes de la criminalité, qui relevaient des causes socio-économiques que nous avons évoquées plus haut, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de bâtir des stratégies de lutte contre le crime. La lutte contre la corruption allait donc tenir lieu de stratégie. Elle sera entreprise avec la même logique bureaucratique et sera sans incidence sur la structure managériale du NYPD.

À son arrivée, c'est un diagnostic managérial que Bratton porte sur le département : pas de direction stratégique du sommet, une hiérarchie lourde, des logiques de territoire, une spécialisation des corps au détriment de la coopération, et une pléthore de règlements.

La vision de Bratton est tout autre : une très forte direction stratégique du sommet accompagné d'une tout aussi forte décentralisation de l'initiative et de la mise en œuvre, et la conscience que ce changement ne peut se faire *top-down* et qu'il doit impliquer le « flic de rue ».

Le momentum de la réforme

Huit jours après l'élection du nouveau maire, Rudolf Giuliani, qui avait basé sa campagne sur le respect de la loi, et un jour avant l'entrée en fonction de Bratton, un incident fournit la crise qui va créer le *momentum* pour lancer le processus de réforme. Suite à un appel anonyme signalant un cambriolage, deux officiers de police interviennent dans une mosquée de Harlem. Il s'ensuit un incident avec les activistes musulmans, qui accusent les policiers de n'avoir pas respecté le caractère religieux de la mosquée, respect qu'ils auraient montré s'il s'était agi d'une synagogue ou d'une église. Un [311] attroupement se forme, et les deux policiers sont séquestrés, leur radio et leurs armes dérobées.

Ce n'était pas la première fois que de tels incidents se produisaient, dont l'un s'était, quelques mois plus tôt, conclu par le meurtre des deux policiers.

Giuliani et Bratton vont prendre une position différente de celle de leurs prédécesseurs, qui avaient donné tort à leurs policiers et abandonné les poursuites contre les auteurs du meurtre pour gérer la paix sociale avec la communauté musulmane. Bratton reconnaît le manque de professionnalisme de deux policiers qui, même si le signalement du vol n'indiquait pas qu'il s'agissait d'une mosquée, auraient dû adapter

leur comportement en conséquence, tout comme ils l'auraient fait pour une église ou une synagogue. Mais ils se montrent intransigeants sur la capture des auteurs de la séquestration et mettent un terme au petit jeu du chat et de la souris qu'animaient les activistes aux dépens de la police, pour affirmer l'autorité et le respect de la loi.

Les conditions politiques étaient créées pour une refonte en profondeur du NYPD. Bratton fixe sa nouvelle mission : « Réduire drastiquement le crime, la peur et le désordre », en se fixant des objectifs ambitieux. « Deux à trois % de réduction de la criminalité ne sont pas suffisants, déclare-t-il, mais pour aller plus loin, nous devons refondre toute l'organisation en repartant de zéro. » Bratton va se lancer dans une réingénierie en profondeur du NYPD et développer le pilotage stratégique à l'aide d'un outil, le *CompStats*.

La réingénierie du NYPD

Bratton disposait d'un atout que son prédécesseur n'avait pas : une mission fondée sur l'hypothèse qu'il existait une relation directe entre la réduction du crime et l'action de la police. La municipalité Giuliani lance une stratégie nommée *Quality of life initiatives* qui va reposer sur la « théorie de la vitre cassée », qui établit une relation directe entre les incivilités et la délinquance et entre les incivilités et le sentiment d'insécurité ¹¹⁴, que Bratton avait implantée avec succès dans ses précédentes fonctions de responsable de la sécurité du métro de New York.

[312]

Son deuxième atout sera managérial. Pour dépasser le stade superficiel des réformes passées, il proclame son intention de mettre en place un réingénierie des processus, du « flic de rue » jusqu'au sommet.

En commençant par le sommet : dès son arrivée, il demande aux quinze plus hauts responsables du NYPD de lui remettre leur lettre de démission non datée. Simultanément, il leur demande de lui soumettre

¹¹⁴ Roché Sébastien, « La “théorie de la vitre cassée” en France. Incivilités et désordres en public », *Revue française de sciences politiques*, p. 50-53, 2000.

chacun un plan de réduction du crime. Il les rejette tous pour manque d'ambition et accepte dans la foulée quatre lettres de démission.

Après un mois de présence, de nombreux responsables sont mis à la retraite et remplacés par des cadres intermédiaires représentatifs d'une culture d'innovation et de prise de risque.

Durant la première année, les deux tiers des commissaires de quartiers seront remplacés.

Il crée un poste d'adjoint chargé de la stratégie anticrime, entouré d'une équipe rapprochée composée de gradés de quartiers directement promus. L'objectif pour 1994 est la réduction du crime de 10 %.

Douze équipes de réingénierie sont mises en place, avec chacune un thème, impliquant trois cents personnes à tous les niveaux de l'organisation. Six cents propositions en sont issues, dont cent soixante seront mises en œuvre.

Chaque commissariat doit établir son plan de progrès sur la base de la nouvelle mission et des objectifs. Sur le terrain, des focus groups sont créés afin de permettre à chacun d'être acteur du processus. Ils vont apporter sa légitimité à la stratégie de Bratton et faire remonter du terrain les informations nécessaires pour l'affiner et permettre de satisfaire quelques revendications emblématiques, par exemple la mise en place d'un nouveau système de communication digital.

Dix thèmes stratégiques vont ressortir de ce processus :

1. Faire partir les armes des rues de New York (mars 1994).
2. Infléchir la courbe de la violence des jeunes dans les écoles et dans la rue (avril 1994).
3. Rejeter les dealers hors de New York (avril 1994).
4. Briser le cycle de la violence domestique (avril 1994).

[313]

5. Reprendre possession des espaces publics de New York (juillet 1994, qui sera la stratégie de répression systématique des incivilités, expérimentée d'abord dans le quartier touristique de West Village dans Manhattan puis généralisé à l'ensemble des cinq arrondissements).

6. Réduire la délinquance liée à l'automobile (février 1995).
7. Éradiquer la corruption et asseoir l'intégrité du NYPD (février 1995).
8. Reprendre possession de la circulation à New York, (juin 1995, pour maîtriser la délinquance routière).
9. Présenter les fugitifs à la justice (novembre 1996).
10. Courtoisie, professionnalisme, respect (août, 1997).

Chaque stratégie est traduite en termes d'impact et de plans d'action pour la réingénierie des processus et l'alignement stratégique des moyens. Chacune fait l'objet d'un livret distribué à chaque policier qui examine les pratiques antérieures et l'inadaptation des réponses. La réflexion permet d'adapter la stratégie aux circonstances comme de développer la présence policière le week-end pour lutter contre le trafic de drogue, en autorisant les enquêteurs à travailler en civil et en développant une collaboration avec le *district attorney* pour obtenir rapidement des mandats.

L'ordre d'élaboration de ces stratégies traduit les priorités : d'abord des résultats rapides et probants pour fonder la légitimité de la politique et son lien avec la restructuration du tissu social, puis l'élargissement de sa sphère d'intervention, la consolidation administrative du NYPD et enfin la consolidation de la chaîne de valeur dans les relations avec la justice et les citoyens.

Le principe général de la réingénierie était l'*empowerment*, soit le maximum de responsabilités opérationnelles donné au niveau des commissariats de quartiers (precincts) par le raccourcissement de la chaîne hiérarchique et la collaboration interservices, stimulées par la participation conjointe aux *focus groups*. Simultanément, le système de gestion de carrière des commissaires de quartiers, désormais évalués sur les résultats de leur plan d'action, est revu pour leur offrir de nouvelles possibilités de promotion.

[314]

Le système d'information au cœur du pilotage stratégique

À son arrivée, Bratton découvre que le NYPD ne connaît pas ses statistiques d'activité et que les données ne sont accessibles qu'après un délai de six mois. Il fait donc mettre en place un système d'information qui collecte en temps réel et par commissariat toutes les données liées au crime, à l'activité de la police, aux plaintes des habitants. Cet outil va permettre l'organisation de réunions hebdomadaires au cours desquelles on évalue les performances de chaque commissariat, mais on pratique également le *problem solving* pour comprendre la complexité du crime, par exemple l'impact des nouvelles drogues sur la stratégie anti-armes.

CompStat (*Compare Statistics*) va permettre des progrès considérables en matière d'analyse cartographique de la délinquance (*Mapping crime*) qui permet d'obtenir une représentation affinée et continue de la distribution spatiale et temporelle des faits. Cet outil permet d'analyser l'efficacité des actions et de bâtir les liens causes/effets. Par rapprochement de statistiques, un module est bâti (*Pattern Identification Module, PIM*) pour bâtir des scénarios spécifiques à un type de délit.

Initialement un simple outil statistique, *CompStat* est devenu un outil de management basé sur une nouvelle approche à deux dimensions : renforcer le pouvoir des commissaires de quartier, développer leurs initiatives et promouvoir l'innovation et l'expérimentation pour que les décisions concernant le terrain soient prises par le terrain.

Il va également devenir un outil de communication quand Bratton va faire apparaître devant l'opinion les équipes n'ayant procédé à aucune arrestation depuis six mois au regard d'une activité criminelle notoire, et ainsi créer une pression du milieu social pour soutenir la réforme.

Progressivement, il devient un indicateur essentiel de la performance : sept à dix *CompStat meetings* par an permettent de compléter les données quantitatives par des données qualitatives et de confronter les stratégies aux résultats obtenus. Pour garder toute sa fraîcheur au dispositif, les commissaires ne sont prévenus que quelques jours à

l'avance de leur passage en *compstat meeting*. Le *CompStat* a permis de passer d'une organisation faiblement managée à une [315] organisation basée sur un management décentralisé, avec une direction stratégique forte du sommet.

Le *CompStat* permet de sortir de l'activisme qui faisait du nombre d'arrestations par policiers l'indicateur de performance. Il introduit la logique du TBP en permettant d'évaluer en temps réel si la criminalité, par catégories de crimes et de délits, monte ou descend, et de prendre des mesures correctives. Cet indicateur est bâti à partir des 77 commissariats et immédiatement consolidé par arrondissement, et ce pour l'ensemble de la ville. Il est le même pour le management interne que pour le public et accessible en temps réel sur le site internet du NYPD ¹¹⁵.

Quel bilan ?

La réforme du NYPD n'est porteuse d'aucune « recette ». Elle est simplement l'application des principes clés de management que nous avons exposés au fil de cet ouvrage :

Le leadership stratégique du dirigeant jouissant d'un mandat clair de la part du pouvoir politique, lui-même s'étant fait donner un mandat du corps social sur cette politique, et qui sait profiter d'une crise pour enclencher une réforme radicale.

La rupture avec un passé lourd est marquée avec énergie par le remplacement de hauts responsables.

La mobilisation de l'ensemble des personnels qui deviennent les acteurs réels du processus de transformation organisationnelle.

La décentralisation des responsabilités opérationnelles, le raccourcissement de la chaîne hiérarchique et la lutte contre les logiques de territoire permettent à chacun d'être acteur de la stratégie.

¹¹⁵ O'Connell, Paul « Using performance data for accountability : The NY city police dp't CompStat model of policy management ». The PWC endowment for the business of government, 2001.

Le développement de l'imputabilité à tous les niveaux, en commençant par les plus hauts responsables.

Le recours aux systèmes d'information pour développer le pilotage stratégique, comprendre les liens entre les actions et les impacts, identifier les indicateurs de performance.

Une politique active de communication, basée sur des indicateurs de performances communs tant au public qu'au sein du NYPD pour [316] mettre en relation l'action, les impacts et les attentes de la population, et créer l'attente sociale qui soutient la réforme.

La stratégie de Bratton, note le chercheur François Dieu ¹¹⁶, n'est pas une rupture avec la politique traditionnelle du *community policing* qui veut que la lutte contre le crime procède principalement de la prévention par l'exercice du contrôle social où le policier est impliqué dans un processus global de résolution sociale des problèmes (*crime solving*). Pour Bratton, la politique de « tolérance zéro » n'est que temporaire, pour rétablir une situation profondément détériorée par la perte des repères normatifs. Sur le fond, il n'y a pas de rupture avec la conception traditionnelle du *community policing*, les pratiques qu'il a développées avec le compstat relevant du *problem solving* et permettant à terme de revenir à une stratégie plus préventive que répressive.

Mais Bratton n'en défend pas moins le rôle spécifique de la police dont la mission première reste la lutte contre le crime et le sentiment d'insécurité, en soulignant que les missions policières ont un rôle préventif et que les stratégies dures n'impliquent pas un manque de respect envers les citoyens intégrés, bien au contraire.

Une évaluation de l'effectivité des réformes a été entreprise en 1996 pour vérifier l'adéquation de la nouvelle image du NYPD à la réalité ¹¹⁷, en suivant le parcours d'une jeune recrue : il est apparu que la police avait profondément changé tant du point de vue de l'organisation que de la culture professionnelle des agents. Les conditions de recrutement étaient devenues plus strictes, la formation consistante, les méthodes d'action efficaces, la paperasserie réduite. Il régnait au

¹¹⁶ Dieu François, « La police et le “miracle new-yorkais”, éléments sur les réformes du NYPD (1993-2001) », note IHESI.

¹¹⁷ Lardner James, *NYPD a City and its Police, New York*, Henry Holt & Co, 2000.

NYPD une plus grande sévérité en matière d'éthique et de comportement, une responsabilisation accrue, une plus grande autonomie et une plus grande fierté d'appartenir au NYPD.

Cependant, les éléments négatifs ne doivent pas être ignorés : le coût financier est élevé tant par l'augmentation directe du budget que par l'indemnisation des « bavures ». De même, la pratique du « délit de faciès » reste présente. Mais ces dérives, note François Dieu, ne sont pas propres à New York et ne sont pas une conséquence de la politique Giuliani-Bratton.

Aussi l'expérience new-yorkaise doit-elle être regardée plus que jamais dans l'optique de la « doctrine des circonstances » pour éviter

[317]

toute dérive vers la « doctrine de l'*a priori* » et ses ravages qui pousseraient à une transposition non raisonnée d'un « modèle » qui n'a de valeur que par sa rigueur dans le pilotage et son adaptation aux circonstances.

Face à l'esprit doctrinaire qui pousse certains à ne copier que ce qui a déjà raté aux États-Unis, en ignorant ce qui y a réussi, il est utile de relire ce conseil de Tocqueville : « Ne tournons pas nos regards vers l'Amérique pour copier servilement les institutions qu'elle s'est donnée, mais pour mieux comprendre celles qui nous conviennent, moins pour y puiser des exemples que des enseignements, pour lui emprunter les principes plutôt que le détail de ses lois ¹¹⁸. »

[318]

¹¹⁸ Tocqueville Alexis (de), « [De la démocratie en Amérique](#) », 1835-1840.

[319]

Conduire l'action publique.
Des objectifs aux résultats.

CONCLUSION

TROUVEZ PAR VOUS-MÊME
LES PRÉTEXTES POUR NE RIEN
FAIRE, OU COMMENT RÉUSSIR
À ÉCHOUER

[Retour au sommaire](#)

Au moment de conclure, il faut reconnaître qu'il n'existe aucune « recette » pour réussir. Le pilotage stratégique d'une politique publique a une double dimension : l'une, déductive, s'appuie sur des théories valides ; l'autre, inductive, fait appel au flair et à l'expérience. Toutefois, l'une ne va pas sans l'autre. Un des auteurs de référence en matière de stratégie, Henri Mintzberg, a montré la non-pertinence de l'analyse stratégique pratiquée comme discipline purement académique et analytique ¹¹⁹. On ne peut pas non plus en rester à une approche purement « pifométrique » qui conduirait à réinventer en permanence des principes d'action dont la validité est éprouvée.

¹¹⁹ Mintzberg Henri, *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Paris, Dunod, 1996.

Aussi est-il beaucoup plus facile de trouver les prétextes expliquant « pourquoi ça marchera pas ». Toute opération de changement se heurte à des cohortes de Cassandra qui répètent que « ça ne marchera pas ». D'ailleurs, rien ne peut garantir que « ça marchera », sinon la volonté du leader, la rigueur de sa démarche intellectuelle alliée à un charisme et à un sens de la communication basé sur des données probantes d'évaluation.

[320]

Aussi est-il plus facile de proposer quelques règles sûres pour échouer. Mais d'abord, répondons à une question qui brûle les lèvres de plus d'un lecteur :

POURQUOI N'A-T-ON PAS PARLÉ DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ?

[Retour au sommaire](#)

Il n'est pas une réunion où l'on aborde la question du développement de la performance des administrations publiques sans que soit immédiatement mise en avant l'obsolescence du système de gestion des ressources humaines.

À juste titre : que l'administration française fonctionne, et pas si mal que ça par rapport à beaucoup d'exemples étrangers, tient parfois du miracle. En effet, avec un système qui privilégie le conformisme bureaucratique sur l'initiative entrepreneuriale, l'application des procédures sur l'innovation, le raisonnement technocratique sur la pensée stratégique, le fait de pouvoir entreprendre malgré tout la transformation des organisations et de pouvoir exposer, comme nous l'avons fait, quelques projets pilotes exemplaires, a quelque chose d'incongru.

Cette incongruité repose avant tout sur l'excellence des principes fondateurs de la fonction publique : neutralité face au pouvoir politique, emploi à vie, sens du service public, haut niveau culturel lié au système du concours d'entrée. Ce sont ces qualités et ces principes qui font que, malgré son obsolescence achevée, le système manifeste une aptitude étonnante au changement.

L'euthanasie bureaucratique de l'État

Les causes de cette obsolescence sont connues : une organisation bureaucratique aveugle qui tue l'intelligence... que l'on exige lors du recrutement, le cloisonnement de la mobilité du privé vers le public (l'inverse fonctionnant parfaitement), non prise en compte de la performance dans la gestion des carrières, et surtout rupture entre la fonction publique et la haute fonction publique dont la fusion avec la classe politique et les élites technocratiques du privé est achevée et [321] problématique, et est le reflet de l'évolution oligarchique de la société française.

On peut en dresser le tableau : 50 % des fonctionnaires quittent la fonction publique avant d'avoir atteint les 37,5 années de service, par lassitude tant du manque de perspectives professionnelles, de considération pour des missions parfois aussi essentielles que difficiles que de la faiblesse des rémunérations. Mais – et toutes les études le montrent – tandis que le discrédit de la classe politique est général dans l'opinion, les agents des services publics gardent la confiance des Français, parce que les services publics apparaissent comme un dernier rempart face la désagrégation de la société confrontée aux communautarismes.

Les remèdes à la situation sont tout aussi connus : fusion drastique des corps de fonctionnaires pour permettre la mobilité et alléger la gestion, revalorisation des rémunérations par la prise en compte de la performance (une fois que l'on saura la mesurer !) et, surtout, réforme de la formation initiale de la haute fonction publique pour former des leaders à la résolution de problèmes dans un environnement complexe plutôt que des technocrates sans capacités managériales appliquant « LA bonne solution » dans un environnement supposé immuable.

On sait également pourquoi ces réformes ne se font pas : le manque de leadership de la classe politique lui fait préférer des solutions faciles à effet d'affichage, comme l'attaque contre les fonctionnaires, exutoires de tous les maux qu'elle ne sait pas régler. De curieuses coalitions d'intérêt apparaissent : le discours superficiel et faussement moderniste du « tout par le marché » et la défense intransigeante d'intérêts catégoriels de personnels auxquels on assimile la

« qualité du service public » convergent vers la même fin, l'euthanasie bureaucratique du système : quand un service public est totalement bureaucratisé et que certains agents ont totalement capturé le système à leur profit, la privatisation apparaît comme une délivrance.

La réforme de la gestion des RH n'est pas un préalable

Les grandes transformations d'organisation qui se sont déroulées, avec succès, dans le secteur concurrentiel, se sont passées dans des entreprises dont la GRH n'avait absolument rien de moderne. Dans la [322] sidérurgie, entreprise publique, elle était de même inspiration que dans la fonction publique. Dans l'industrie automobile, qu'il s'agisse de PSA ou de Renault, les relations sociales alternaient entre la surprotection des uns financée par la précarisation des autres et le conflit social dur avec un patronat de combat.

Dans toutes ces situations, la transformation de l'entreprise s'est faite à partir d'une prise de conscience et d'un partage des enjeux stratégiques qui ont permis de bâtir un nouveau consensus social. Bien sûr, les DRH ont suivi, mais ce sont les managers, les patrons de métiers qui ont mené la mutation par la transformation, au quotidien, des relations de travail. Les situations intenses vécues alors ont été l'occasion de mettre sur la table les enjeux de la modernisation des ressources humaines en termes de bénéfices attendus par le personnel en contrepartie de son engagement. Dès lors, les engagements pris constituent les fondements d'un nouveau consensus social : c'est une obligation d'action qui s'impose aux gestionnaires de ressources humaines, qu'ils exécutent de plus ou moins bonne grâce.

À l'inverse, toute réforme de la GRH qui ne sera pas suivie ou n'accompagnera pas une transformation des relations et de la valorisation du travail sera neutralisée par le système. Il y a une vingtaine d'années, on a voulu introduire la NBI (Nouvelle Bonification Indiciaire), qui devait permettre d'introduire une rémunération spécifique pour certains postes difficiles. Elle a rapidement été transformée en rémunération déconnectée de toute appréciation de la difficulté de la fonction et ne contribue à ce jour qu'à rigidifier encore plus le sys-

tème, car qui a de la NBI ne veut pas en perdre, et elle devient de ce fait une rente.

Comment en sortir ?

Les réformes réussies sont celles qui s'appuient sur l'initiative des individus, indépendamment de l'obsolescence des structures.

On ne peut changer la gestion qu'en la mettant au service d'une politique légitime, en faisant ressortir la responsabilité des fonctionnaires vis-à-vis de leurs « clients » : le corps social. Cette transformation de la gestion ne peut se faire qu'en touchant en profondeur les processus de travail, là où gisent les gains de productivité.

[323]

De toutes les expériences que nous avons décrites, aucune ne s'est faite contre les personnels. Nous avons montré combien les réductions d'effectifs destinées à réduire les coûts et opérées en aveugle étaient illusoires, sans lendemain, rapidement contre-productives, traumatisantes, démotivantes, donc qu'elles compromettaient toute réforme ultérieure. Ce n'est qu'avec le concours des personnels et des opérateurs que l'on peut réformer en profondeur les processus.

Cela suppose des qualités de leadership, des capacités à bâtir et partager une vision stratégique qui fondera la légitimité de la réforme, bref, des qualités de patrons qui, comme l'on dit au Québec, « sachent mettre leur culotte ». Quand ces capacités sont là, c'est possible, quand elles ne sont pas là, la réforme capote, souvent même avant d'avoir commencé.

Ce sont aujourd'hui les qualités dont nous manquons le plus.

QUELQUES RÈGLES SÛRES POUR RÉUSSIR À ÉCHOUER

[Retour au sommaire](#)

Vous avez, à ce stade, compris qu'il était vain d'énoncer une liste de règles pour réussir votre stratégie : les méthodes sont utiles mais uniquement lorsque vous avez compris ce qu'est faire de la stratégie et du pilotage stratégique. À l'inverse, nous l'avons vu, on peut avoir une excellente stratégie avec un minimum de formalisation méthodologique.

La seule certitude est que la route est longue et semée d'embûches. Les stratèges se distinguent presque toujours par leur force de caractère, leur courage, sans oublier la résistance physique, car l'implication dans la transformation d'une organisation est consommatrice d'énergie physique et mentale.

Aussi, si vous avez des doutes sur vos capacités à mener à bien votre stratégie, voici quelques règles éprouvées, simples et à la portée de tous pour justifier par avance votre échec.

Pensez tout de suite solution

Face à chaque problème, vous trouverez toujours un M. Yakafaukon pour vous conseiller. M. Yakafaukon n'est pas un ignare, il sort souvent des meilleures écoles où on lui a appris qu'il existait UNE [324] solution accessible à un petit nombre d'élus en raison de leur immense science, et qu'il suffisait de l'appliquer. Ce monsieur est sûr de lui : ce sont les autres qui ne comprennent pas. Il n'hésite pas à parler de « courage politique », mais qui est ici le courage de ne pas faire une analyse approfondie de l'environnement et de vouloir appliquer un modèle d'action intemporel sans tenir compte du contexte, des circonstances. On reconnaît les M. Yakafaukon à ce qu'ils disent de leurs échecs : « Ça aurait pu marcher, si... la réalité avait été différente. »

Causez toujours, ne décidez jamais

À côté des M. Yakafaukon, par trop caricaturaux, on trouve aujourd'hui beaucoup de M. Communicon. Modernes, ils ont suivi des cours d'animation de réunion et savent qu'il faut prêter attention à ces faiblesses de la nature humaine dont sont atteints leurs collaborateurs, mais dont, Dieu merci, dame nature les a exemptés. M. Communicon a LA solution et ne saurait souffrir que l'on y changeât une virgule. Mais il communique. Il anime force réunions pour « faire comprendre » son projet. Il engage des consultants pour « combattre la résistance au changement ». On reconnaît M. Communicon à ce qu'il dit de ses projets ratés : « J'avais pourtant communiqué, mais ils ont pas voulu comprendre que... »

Autre problème : comment combiner l'obligation de mettre en œuvre une réforme, son souci secret que tout continue comme avant, avec l'impératif de paraître moderne ? À cette équation impossible, il y a heureusement un remède : la communication et la réunionnisme. Organisez des réunions en expliquant que la décision doit être consensuelle, que vous êtes personnellement partisan de cette réforme qui est de toute façon nécessaire, mais qu'il est important de « donner du temps au temps » et de faire en sorte que chacun s'exprime. Cette recette est très utile si la décision doit intervenir dans un réseau complexe de partenaires, les partenaires sociaux notamment, et elle est très efficace si vous entendez démontrer que l'association des citoyens à la décision publique ne doit rester qu'un artifice.

[325]

Ne consultez ni usagers, ni parties prenantes, ni Parlement

C'est l'inverse de la règle précédente, moins subtile mais tout aussi efficace. Il est important d'être efficace et d'aller droit au but. Puisque l'on « sait » ce qu'il faut faire, pourquoi perdre du temps en parlottes ? Que ceux qui ne veulent pas comprendre prennent leur responsabilité !

Habilitez comme « programme stratégique » ce que vous aviez déjà prévu de faire

L'important, ce sont les mots. Quand on est moderne, on emploie des mots modernes, donc on fait de la « stratégie ».

Il suffit d'appliquer de nouveaux mots à ce que vous faisiez déjà ! De toute façon, on vous a demandé de faire un rapport sous six mois sur la mise en place de plans stratégiques, pas de tout bouleverser. L'objectif, c'est le rapport sur la transformation, pas la transformation.

Tout est prioritaire

La conception d'un plan stratégique demande un surcroît de travail qui est un investissement dont les personnels vont vous demander le retour sur investissement. Vous allez donc traverser une phase objective de surcharge de travail, et vous devrez faire des choix. Plutôt que de mettre l'ensemble de vos tâches sur la table et de dégager l'essentiel du cœur de l'important, cherchez les raisons pour lesquelles vous ne « pouvez pas » supprimer ou ajourner telle tâche. Appuyez-vous sur la loi de Gresham-Simon : elle vous guidera sûrement vers le maintien des activités les moins créatrices de valeur. Votre hiérarchie ne tardera pas à s'inquiéter et rabaissera vite ses objectifs.

Ignorez superbement les autres acteurs

Si vous devez mettre en oeuvre une politique qui requiert le concours de plusieurs métiers et de plusieurs administrations, ignorez superbement les autres : l'agent du fisc négligera le juge qui ne s'abaissera pas à informer le fisc des éléments de fraude qu'il a trouvés chez un trafiquant. Bien sûr, vous n'avez rien à voir avec les « flics », qui eux ne [326] songent qu'à conserver pour leur unité la « belle affaire » qu'il ne faut surtout pas partager.

Appuyez-vous sur un médiateur

On vous l'a dit et vous avez participé à des colloques sur le sujet : il faut écouter les citoyens. Donc nommez quelqu'un, un « médiateur » qui remplira cette fonction : cela vous dispensera de le faire tout en vous astreignant à écouter son rapport et à lui expliquer que la réalité du terrain et le caractère conjoncturel de la conjoncture ne permettent pas de prendre en compte ses propositions avec lesquelles vous êtes, bien sûr, en parfait accord.

Changez le pansement plutôt que pensez le changement Ne vous lancez pas dans une réingénierie en profondeur de vos processus : votre structure aura vite fait de digérer ces velléités de réforme. Ne changez rien à votre comportement et continuez de reporter les causes de l'archaïsme de votre administration sur les fonctionnaires qui font de la « résistance au changement ». Souvenez-vous que tout est dans l'affichage !

Ne vous intéressez pas au système d'information

Laissez-le aux informaticiens. Chaque service pourra garder ses tables de données hétérogènes et les techniciens pourront s'en donner à cœur joie pour inventer des solutions coûteuses pour connecter ce que l'on s'échine à rendre inconnectable. Vous pourrez dire : « C'est la faute de l'informatique... »

***IL N'Y A DE POLITIQUE DE LA VALEUR
QUE SI L'ON ACCORDE DE LA VALEUR
À LA POLITIQUE***

[Retour au sommaire](#)

Les politiques publiques ont un rôle décisif à jouer pour mettre à profit les opportunités de la nouvelle vague technologique dans la-

quelle nous sommes entrés : pour contrecarrer la « préférence pour le pire », dont on sait qu'elle se manifeste lorsque les anciens consensus sociaux se délitent et que les nouveaux restent à bâtir – ce fut le lot des totalitarismes du 20^e siècle –, comme pour définir les nouvelles composantes de l'avantage concurrentiel des nations.

[327]

POUR BIEN ÉCHOUER DANS LA GESTION

Concentrez-vous sur un seul indicateur de performance et ignorez les effets pervers.

Ne perdez pas de temps à responsabiliser ou à motiver les agents pour l'accomplissement des objectifs.

Assignez des objectifs de performance sans déconcentrer les pouvoirs de décision et d'action.

Le rôle du chef est uniquement de gérer, pas de fixer une direction.

Les pays qui réussiront la mutation de leur appareil administratif par le développement d'une gestion orientée vers les résultats se différencieront de ceux qui s'étoufferont sous le poids des vieilles structures qu'ils n'auront pas su faire évoluer. Il ne suffit pas d'avoir ici ou là quelques îlots d'excellence : la compétitivité d'une économie est globale, c'est celle de la société. Ce fut le thème d'un rapport de préparation du Plan en 1992 ¹²⁰. Il était inspiré par les mutations réussies, à

¹²⁰ Commissariat général du plan, « France, le choix de la performance globale », La Documentation Française, 1992. Dans sa préface, Jean Gandois écrivait notamment : « Rien ne servirait à un pays d'avoir des entreprises individuellement très compétitives, si elles devaient ensuite être écrasées directement ou indirectement par les charges correspondant aux

la fin des années 1980, de nos industries et de nos relations du travail qui avait fait, par la pratique, comprendre que la prospérité économique ne pouvait se faire contre celle de la société et que la richesse des nations était supérieure à la somme de la richesse de ses entreprises. Cette prise en compte des interrelations entre l'économie, le politique et le social n'était pas nouvelle puisqu'elle était déjà au cœur des écrits d'Emmanuel Kant et d'Adam Smith.

Cette logique a été abandonnée pour ce qu'Amartya Sen appelle « l'extrémisme anti-déficit » qui ignore les coûts sociaux des politiques anti-déficit budgétaire des années 1990. Les comportements malthusiens induits par une telle approche sont contre-productifs et rapidement générateurs de nouveaux déficits. Les politiques publiques sont réduites à la gestion de frais d'infrastructure qu'il s'agit de réduire au minimum et non d'envisager comme une création de valeur sociale.

Il est donc essentiel de rapporter la dépense à la valeur qu'elle produit, et toute recherche de réduction du déficit à son coût social. Il n'y [328] a pas de réforme « en soi » de l'administration : on réforme toujours « pour » quelque chose.

À l'inverse, il faut cesser de croire que la responsabilité sociale peut être pensée indépendamment de son coût. Sen prône un « conservatisme financier » éclairé qui mettrait en rapport le coût et la valeur au regard des responsabilités sociales mesurées par la liberté effective des individus de choisir leur vie : « Si les responsabilités sociales sont importantes [...] on ne peut les promouvoir en supposant ou en imaginant que les fonds qu'elles nécessitent ne sont pas rares. À l'inverse, certains objectifs socialement utiles, comme l'augmentation de l'emploi et la diminution du chômage, contribueraient directement à réduire les dépenses publiques (dans ce cas celles qui visent à indemniser les chômeurs) ¹²¹. »

Cette évaluation de l'utilité sociale ne doit pas seulement s'appliquer aux résultats. Dès lors que l'on commencera à comprendre les

inactifs et aux exclus. Bien plus, la compétitivité de l'entreprise repose sur la motivation et l'adhésion de son personnel et de son environnement, ce qui suppose un modèle de société où règne un haut degré de consensus sur les objectifs poursuivis. »

¹²¹ Sen Amartya, *L'Économie est une science morale*, Paris, La Découverte, 1999, p. 108.

enchaînements causes/effets de politiques publiques, on sera capable d'introduire l'évaluation au niveau des choix publics. Cela suppose de développer une nouvelle compétence, celle du débat public, dans la définition des choix. La discipline est fiable mais encore limitée à certains domaines complexes et à risque ¹²². Mais globalement, nous n'avons à ce jour que des caricatures de débat public qui ne sont que l'habillage communicationnel de décisions déjà prises.

L'exercice est difficile, et la solution technocratique tentante étant donnée l'illusion de rationalité qu'elle procure. Il requiert une démarche expérimentale soutenue par des programmes de recherche. Or, en France, les effectifs des DEA de gestion publique se réduisent. Les options « service public » des écoles de commerce se vident. Comment pourrait-il en être autrement quand le service public n'est plus capable de valoriser les talents ? Là où les systèmes d'information et le contrôle de gestion jouent désormais un rôle clé, le service public peine à recruter des professionnels, encore plus à les garder.

Au cours des enquêtes menées pour réaliser cet ouvrage, tout comme dans l'exercice concret de nos responsabilités professionnelles, nous avons pu constater l'aptitude au changement des fonctionnaires et l'existence d'expériences réussies de transformation organisationnelle qui ont permis de mettre les coûts publics en relation avec la [329] valeur sociale qu'ils créent. Les fonctionnaires n'ont subi aucune mutation génétique qui les rendrait définitivement stupides, leur ferait préférer des tâches aveugles, routinières, mal rémunérées, à un travail socialement et économiquement valorisé. Le point clé est le leadership des dirigeants qui se comportent en patrons porteurs d'une vision capable d'impulser un tel processus de transformation, de plus comptables de leurs actes et de leurs résultats.

La question essentielle n'est pas de savoir si la tâche est possible et facile : elle est effectivement possible... mais elle demande un engagement, et l'on ne s'engage que ce dans quoi l'on croit.

¹²² Rochet Claude, « Les nouveaux enjeux et processus de la décision publique », communication au congrès sur l'excellence organisationnelle, 2001 – accessible sur <http://perso.wanadoo.fr/claude.rochet>

***L'OCCASION DE TRANSFORMER
EN PROFONDEUR NON SEULEMENT LE RÔLE
MAIS LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT***

[Retour au sommaire](#)

La technologie est devenu un quasi-bien public dont le coût d'acquisition est faible et dont la conservation est de fait impossible de par sa diffusion par les échanges commerciaux, les investissements croisés à l'étranger qui favorisent les processus d'apprentissage par la pratique (le *learning by doing*). Mais si tous les pays développés – l'accès à la technologie des pays en voie de développement est un autre problème qui n'est pas l'objet de ce livre – sont sur la même ligne de départ, les écarts sur la ligne d'arrivée seront importants. Ils dépendront des mécanismes d'apprentissage et des processus organisationnels qui se mettront en place. Autorité reconnue en économie de l'innovation, le professeur Richard Nelson da de cesse de rappeler que les sources de la compétitivité industrielle résident dans l'État-nation. Les États-Unis l'ont parfaitement compris, tandis que l'Europe manifeste de dangereuses velléités de dévalorisation de ce concept. Pour Nelson ¹²³, ce n'est pas la taille et l'internationalisation du marché qui comptent dans les facteurs de la compétitivité, mais la qualité de l'environnement institutionnel des entreprises qui restent profondément enchâssée dans des « systèmes nationaux d'innovation ». Les facteurs de compétitivité sont donc largement endogènes et non mobiles.

[330]

Mais cela ne fait qu'accroître le recours aux pratiques de « guerre économique » qui sont devenues aujourd'hui monnaie courante et dont beaucoup de dirigeants, français notamment, sont inconscients : les leviers de l'innovation technologique reposant essentiellement sur des savoir-faire tacites, non mobiles, le seul moyen de les acquérir, ou de

¹²³ Nelson, Richard R. « The sources of industrial growth », Cambridge, 2000, et Nelson, Richard R and Mowery, David. C., « Sources of industrial leadership : studies of seven industries », Cambridge University Presse, 1999.

neutraliser un concurrent, est la subversion interne par la déstabilisation et la prise de contrôle de l'entreprise.

Dès lors, « l'intelligence économique » devient non seulement une priorité stratégique mais également un puissant levier de réforme de l'État. Notre conception de la gestion de l'information stratégique dans la guerre économique relève aujourd'hui de ce qu'était la « ligne Maginot » à la doctrine de défense des années 1930 : on pratique la « veille », on fait des notes, mais on ne partage pas, on classe (l'administration française doit détenir un record des critères de classification de l'information). Or l'intelligence stratégique se construit par le partage de l'information en fonction d'une vision. L'information ne doit pas être une source de pouvoir pour celui qui la détient mais pour celui qui sait créer de l'intelligence collective en la partageant.

Cela interpelle et le fonctionnement et le rôle de l'État : son organisation verticale à la manière dans l'ancienne industrie est obsolète et son rôle n'est plus tant de gérer que de bâtir des partenariats avec les entreprises pour assurer à la nation sa place dans la compétitivité internationale. On a trop rapidement confondu le nécessaire retrait de l'État de la *gestion* – qu'il fait mal et qu'il a faite en France principalement pour des raisons historiques et conjoncturelles – avec l'abandon de toute *vision stratégique* pour les politiques publiques.

Nous avons montré dans ce livre que ce rééquilibrage était possible mais il repose sur une question : l'État a-t-il toujours une stratégie de puissance au service de la nation ? La réponse de nos concurrents est indubitablement affirmative.

Fin du texte

[331]

Le notes en fin de livre ont toutes été converties en notes de bas de page. JMT.