

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE,
DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*Les établissements publics
nationaux :
un chantier pilote
pour la réforme de l'État*

La mise en œuvre des politiques publiques
par les établissements publics nationaux

De la conception de la stratégie
à l'évaluation de la politique

Rapport rédigé sous la direction de Claude Rochet

c.rochet@dire.pm.gouv.fr

Ce rapport a été réalisé sous la direction de Claude Rochet, chargé de mission à la délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE), professeur associé à l'Université de Villetaneuse, et a bénéficié des contributions de Michel Pinault, préfet et délégué adjoint à la Réforme de l'État, Denis Berthommier, ancien conseiller technique au cabinet du ministre de la Réforme de l'État, Jean-Loup Petit, Pascal Viné, chargés de mission à la DIRE, ainsi que d'Élisabeth Lulin, consultante, et de Walter Detomasi, ethnologue, consultante.

Nous adressons nos remerciements aux nombreux dirigeants des établissements et des ministères qui ont répondu à l'enquête qui a rendu possible ce travail. ■

Résumé

La délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE) a réalisé en 2001 une enquête sur le pilotage des politiques publiques par les établissements publics nationaux. Contrairement à une idée trop communément admise, il en ressort que ces établissements n'ont pas pour raison d'être le souci d'échapper aux règles contraignantes de la gestion publique, mais se révèlent un puissant levier de mise en œuvre des politiques publiques et de modernisation de l'administration.

Menée conjointement à une analyse comparative au sein de huit pays de l'OCDE, l'étude souligne les atouts du système français d'établissements publics en même temps que ses limites.

Il apparaît comme un laboratoire de nouvelles pratiques de pilotage stratégique des politiques publiques. Mais, si l'aptitude à l'innovation organisationnelle des établissements est établie, ainsi que la capacité de piloter l'allocation des moyens aux fins, il n'existe pas à ce jour de systèmes de pilotage stratégique formalisés et pleinement efficaces, compte tenu de la carence de culture stratégique dans les administrations centrales.

En partant des forces et faiblesses de la situation actuelle et en s'inscrivant dans le nouveau contexte créé par la réforme de la loi organique sur les lois de finances, ce rapport, en s'inspirant de l'état de l'art des meilleures pratiques mondiales de management public, trace des voies et moyens opérationnels du développement du pilotage stratégique des politiques par la formule de l'établissement public qui permet de combiner la puissance de l'impulsion stratégique que peut donner l'État et la dynamique managériale qu'apporte l'autonomie de gestion. ■

Sommaire

<i>Résumé</i>	3
Le cadre institutionnel : la place des établissements publics dans l'organisation de l'action gouvernementale	9
Panorama général des organismes concernés	10
Services relevant de l'État	10
Les Groupements d'intérêt public et les Groupements d'intérêt économique	11
Les établissements publics	11
Structure juridique et organisationnelle	12
Autorité compétente pour créer des établissements publics	13
Éléments de réflexion sur les modes de pilotage des établissements publics	13
La mise en œuvre des politiques publiques par les établissements publics nationaux	15
La situation actuelle : pesanteurs et perspectives	15
Pourquoi créer un établissement public national ?	15
Le Parlement reste le grand absent du dispositif	17
Une contribution assez forte à la concertation avec les usagers	19
Comment sont dirigés les EPN ?	19
Un dispositif à forte valeur ajoutée	20
La différence EPA-Epic tend à perdre de son sens	20
Le début d'une culture de la performance	21
Perspectives et propositions : un pilotage stratégique lié à une nouvelle culture de gestion	25
Les nouveaux horizons possibles : capitaliser les acquis	25
Une contractualisation fondée sur des objectifs stratégiques	25
Les composantes d'une nouvelle culture de gestion	28

La démarche et les questions critiques	33
Définir les cadres de l'autonomie de gestion	33
Adapter les règles juridiques et le cadre législatif	34
Une évolution de fond de la structure et de la culture des centrales	34
Faire des conseils d'administration des établissements une instance de pilotage stratégique	35
Concevoir et implanter des indicateurs de pilotage appropriés	35

Esquisse de doctrine 37

La réforme de la loi organique relative aux lois de finances	37
Un catalyseur pour le développement du pilotage stratégique	38
Le pilotage stratégique : état de l'art	39
Une démarche en quatre temps	39
Une démarche équilibrée	40
Un pilotage centré sur la stratégie	41
La conception de la politique publique	41
Concevoir la politique : l'état actuel des pratiques	42
Concevoir la politique : l'état de l'art	42
La mise en œuvre de la politique publique	44
Mettre en œuvre les politiques publiques : l'état des pratiques	44
Mettre en œuvre la politique : l'état de l'art	45
L'évaluation de la politique	47
L'évaluation de la politique : l'état actuel des pratiques	47
L'évaluation de la politique : l'état de l'art	47
Les axes de progrès	49
Concevoir la politique : développer les compétences de planification stratégique	50
Mettre en œuvre la politique : pratiquer le pilotage	51
Évaluer la politique : mesurer pour réagir	51

Et maintenant 55

Les conditions externes du pilotage stratégique	55
Une typologie stratégique des EPN	55
Définir rôles et responsabilités	55
Le chantier GRH	55

Les conditions internes du pilotage stratégique	56
Implanter une approche opérationnelle et apprenante	56
Bien utiliser et implanter les outils de pilotage	57
Formaliser le processus d'élaboration du pilotage stratégique : le cadrage stratégique des agences de sécurité sanitaire	58

Récapitulatif : dix mesures pour rendre la gestion des établissements publics exemplaire 61

Annexes 63

Annexe 1 : État des pratiques des établissements publics nationaux 63

Les plans stratégiques	63
Caractéristiques de l'échantillon	63
Grille d'analyse	64
Constats	64
Les contrats de plan	68
Caractéristiques de l'échantillon	68
Grille d'analyse	68
Constats	69
Les rapports d'activité	72
Caractéristiques de l'échantillon	72
Grille d'analyse	73
Constats	73

Annexe 2 : État de l'art des pratiques du pilotage par la performance des politiques publiques 75

Aperçu des meilleures pratiques	75
Le tableau de bord prospectif	76
La logique de la démarche	76
Un cadre de référence pour formuler une vision stratégique	77
Un cadre de référence pour élaborer un programme d'action	78

Quelques recommandations pratiques	79
Faire évoluer la culture autant que la pratique managériale	79
Ménager un processus d'apprentissage et d'appropriation	79
Commencer par la performance plutôt que par les coûts	80
Les domaines expérimentaux	80
L'implication du Parlement	80
L'expertise des tutelles et des corps de contrôle	81
La budgétisation à la performance ou budgétisation différentielle (performance budgeting)	81
La rémunération à la performance (performance pay)	82
Conclusion	83
<i>Bibliographie</i>	84
<i>Index des sigles</i>	85

Le cadre institutionnel : la place des établissements publics dans l'organisation de l'action gouvernementale

Le dispositif d'établissements publics nationaux (EPN) s'inscrit dans le cadre général du **recours à des organismes publics indépendants** du pouvoir administratif central qui est ancien, mais a pris une ampleur particulière depuis une vingtaine d'années, sous des formes sans doute plus modernes, mais parfois plus complexes sur le plan juridique.

Il convient en préambule de **préciser les définitions juridiques relatives à l'organisation de l'État**. Historiquement, l'administration s'est organisée autour des grands ministères de la monarchie qu'a confortée l'organisation en neuf grands ministères définie par la Convention. La spécialisation grandissante intervenue depuis a abouti à faire émerger de nouveaux ministères à vocation technique (tout d'abord les Travaux publics puis l'Agriculture, les Transports, etc.) ou liés à des événements spécifiques (anciens combattants et victimes de guerre, rapatriés après 1962, etc.), ou encore à l'émergence de besoins ou concepts nouveaux (certains éphémères comme « le temps libre », d'autres correspondant à des attentes plus durables comme « l'environnement »).

De façon générale, **cette organisation administrative est demeurée de la compétence du pouvoir exécutif** sous la réserve que les assemblées parlementaires votent les crédits budgétaires correspondants. L'administration s'est constituée autour de la personne

du ministre, dont les compétences juridiques ont été déterminées par les textes relatifs à l'organisation des pouvoirs publics.

La Constitution de 1958, en créant un domaine autonome de l'exercice du pouvoir réglementaire, a confirmé des principes qui s'étaient progressivement dégagés à travers notamment la jurisprudence administrative.

Le gouvernement est compétent pour organiser les services de l'État. L'article 20 de la Constitution précise que « *le gouvernement dispose de l'administration* ». En outre, l'organisation administrative ne fait pas partie du domaine de la loi fixée limitativement par l'article 34.

Dans cet esprit et en application de l'article 21 de la Constitution, qui prévoit que « *le Premier ministre peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres* », des décrets délibérés en Conseil des ministres fixent les attributions des ministres. L'organisation ministérielle se déduit donc des compétences aussi définies et ne résulte pas d'un cadre juridique de portée générale préexistant.

Les ministères sont constitués par des directions d'administration centrale organisées elles-mêmes en sous-directions et en bureaux. Le cadre juridique de ces directions est fixé par des décrets en Conseil d'État. Aux quinze ministères existants correspondent cent soixante directions d'administration centrale, chiffres qui tra-

duisent l'effort de resserrement engagé par le pouvoir exécutif depuis plusieurs années.

La problématique de la dépendance des **organismes publics indépendants ou semi-indépendants** vis-à-vis de l'État et des administrations centrales doit être envisagée sous plusieurs critères : existence ou non d'une **personnalité morale** distincte de celle de

l'État, d'un **pouvoir hiérarchique** sur les activités de l'organisme considéré, définition de **compétences propres** dévolues à l'organisme. S'y ajoutent d'autres critères liés à la gestion : modalités de **nomination** de la direction (ou des membres pour une instance collégiale), **autonomie financière**, modalités de **contrôle**, etc.

III Panorama général des organismes concernés

Derrière les qualificatifs et les appellations juridiques, les réalités sont fort diverses, s'agissant de l'indépendance réelle de ces organismes. Nous adopterons donc une démarche par catégorie d'organismes, selon des définitions juridiques largement acceptées.

Ainsi, on peut considérer que les termes « agences et autorités » correspondent à deux grandes catégories juridiques que l'on trouve dans le droit français : il s'agit, d'une part, des **établissements publics**, catégorie ancienne et bien reconnue d'organismes publics jouissant de la personnalité morale, d'autre part d'une catégorie plus originale, mais également plus malaisée à cerner dans sa configuration, celle, pour mémoire, des **autorités administratives indépendantes**.

Cependant, se limiter ici à ces deux types d'organismes serait, sans doute, insuffisant car, du fait des incertitudes terminologiques, on peut, à certains égards, considérer comme des « agences » certains services qui, dans le cadre de l'État, n'ont qu'une autonomie limitée, mais qui ont récemment fait l'objet d'une nouvelle définition de leurs compétences propres : les **services déconcentrés** et les **services à compétence nationale**.

■ Services relevant de l'État

Certains services relevant de l'État et placés, à ce titre, sous l'autorité hiérarchique des ministres et du gouvernement, bénéficient cependant d'une forme juridique nouvellement définie et de compétences propres.

Services déconcentrés

À côté des services centraux, l'organisation administrative française reconnaît les **services déconcentrés**. La notion de déconcentration est ancienne. Confondue avec la décentralisation au siècle dernier, elle se ramène aux mesures qui conduisent à *confier l'exercice de certaines décisions qui relèvent de l'autorité centrale à des autorités chargées d'une circonscription* mais qui restent sujettes aux règles de subordination hiérarchique.

Ces services vont contribuer à décliner de manière opérationnelle les politiques publiques, notamment par la définition de plans d'actions territoriaux et la contractualisation avec des collectivités territoriales, mais on ne peut pas véritablement parler de logique d'agence à leur propos.

Les services à compétence nationale

La charte de la déconcentration d'abord, les réflexions conduites dans le cadre de la réforme de l'État ensuite, ont poussé à l'élaboration d'un cadre juridique destiné à gérer des activités opérationnelles n'ayant donc plus place au sein des administrations centrales mais insusceptibles d'être déconcentrées parce que s'exerçant à une échelle nationale ou sans lien avec une circonscription territoriale.

Le décret du 9 mai 1997 a donc créé l'institution juridique des services à compétence nationale, pouvait faire l'objet de rattachement direct au ministre, à un directeur d'administration centrale ou à un sous-directeur. Le cadre nouveau permet d'accorder à son respon-

sable les délégations de signature nécessaires à son action, ainsi que les ressources budgétaires correspondantes.

À l'expérience, la formule a permis d'ériger en centre de responsabilité des services de formation, des services chargés du soutien (informatique lourde, documentation technique) ou encore des services logistiques dont l'autonomie par rapport aux services de centrales auxquels ils étaient jusque-là intégrés, a permis de mieux en apprécier les performances.

Ces diverses solutions administratives constituent des réponses au sein de l'État au souci de mieux identifier la décision publique, d'apprécier la responsabilité des gestionnaires ou encore de la rapprocher des territoires et des citoyens, mais lorsqu'on évoque la déconcentration fonctionnelle, c'est plus naturellement à la structure de l'établissement public que l'on pense.

■ Les Groupements d'intérêt public et Les Groupements d'intérêt économique

Le GIP est une personne morale de droit public, dotée de l'autonomie administrative et financière, associant au moins un établissement public et, soit d'autres partenaires de même statut, soit d'autres personnes morales de droit public ou privé, en vue d'exercer en commun des activités de caractère scientifique, technique, professionnel, éducatif et culturel ou de gérer des équipements ou des services d'intérêt commun. Ces activités doivent relever de la mission ou de l'objet social de chacun des membres. Cette structure de groupement est née de la loi N° 82-610 du 15 juillet 1982 sur la recherche et le développement technologique.

Les statuts de chaque GIP résultent d'une **convention constitutive** établie entre les membres du Groupement et approuvée, par voie d'arrêté ministériel, par l'État, représenté par le commissaire du Gouvernement (pour le fonctionnement) et le contrôleur d'État (pour les

questions budgétaires et financières). Le GIP est régi par des règles de comptabilité de droit privé, sauf si les statuts en disposent autrement ou s'il est composé exclusivement de personnes publiques.

Les GIP ont une **durée de vie déterminée** se consacrent au développement de projets technologiques, comme le GIP « carte professionnel de santé » qui organise l'échange sécurisé d'informations entre professionnels de santé ¹.

Dans le cas de la carte Vitale, c'est la formule du GE ² qui a été choisie, car le groupement a une vocation pérenne, du développement du produit à sa commercialisation et sa maintenance. Cela a toutefois l'inconvénient de faire piloter un projet d'intérêt stratégique majeur par la maîtrise d'œuvre ; et la réduction d'un projet aussi vaste que la télétransmission des données médicales à un simple projet technologique et commercial ne va pas sans poser de graves problèmes, car la question de la confidentialité des données est un problème de politique publique qui ne peut procéder de la seule optimisation de moyens que procure un GIE.

■ Les établissements publics

Ils se définissent d'abord par la **personnalité morale** qui leur est confiée. Après l'État et les collectivités territoriales, les établissements publics constituent la troisième forme de personne morale de droit public.

Outre la personnalité morale, l'établissement public se définit par son **autonomie de gestion** : en principe, il appartient aux organes de l'établissement (et à eux seuls), de définir, dans le cadre des lois et règlements applicables à l'établissement, les règles et les décisions qui le concernent.

Pour prendre un exemple célèbre, le gouvernement avait décidé, il y a quelques années, de « **délocaliser** » certains établissements

1. <http://www.gip-cps.fr>

2. <http://www.sesam-vitale.fr>

publics, afin de les éloigner de la région parisienne. Le plus connu était le déménagement de l'**École nationale d'administration** à Strasbourg. Le Conseil d'État a annulé ces délocalisations, car le gouvernement ne pouvait décider de tels transferts, le **conseil d'administration** des établissements étant seul compétent. Cet exemple illustre l'autonomie de gestion et l'indépendance, au sens de cette étude, des établissements publics. Toutefois, l'enquête réalisée en 2001 montre les limites de fait de cette autonomie de gestion.

Si l'on met de côté les milliers d'établissements rattachés aux collectivités locales (écoles, lycées) et les hôpitaux, on compte aujourd'hui environ un millier d'établissements publics administratifs et autour d'une centaine d'établissements publics industriels et commerciaux. Ces établissements existent dans les domaines les plus variés (enseignement, recherche, emploi,

protection sociale, santé, équipement, environnement, culture, etc.) et concernent tous les ministères.

Les effectifs employés se répartissent comme suit :

Effectifs au 31 décembre 1998

Ministères civils	1 861 012
Défense	409 123
Établissements publics nationaux	252 995
Grandes entreprises nationales ayant la forme d'un EPIC	675 000
Autres entreprises nationales en EPIC	15 000

Si l'on prend comme critère la mise en œuvre des politiques et des services publics, les personnels y concourant au travers d'organismes juridiquement constitués en établissements publics sont au nombre de 942 000, soit 35 % des effectifs totaux.

III Structure juridique et organisationnelle

12

Pour le Conseil d'État, est établissement public toute personne morale dont les dirigeants sont nommés par l'État et dont le statut résulte d'un acte réglementaire. On peut donc définir l'établissement public négativement par rapport au droit privé comme une personne morale dont les statuts, le régime et l'objet social ne peuvent être modifiés par les administrateurs et l'assemblée générale.

On distingue juridiquement les **établissements publics administratifs (EPA)**, généralement chargés de la mise en œuvre des politiques publiques ou de la gestion d'un service public, et les **établissements publics industriels et commerciaux (Epic)** qui, sans être pour autant dépourvus de lien avec le service public, exercent tout ou partie de leur activité dans le secteur concurrentiel.

La catégorie des EPA regroupe des catégories répondant à de nombreuses appellations. Les EPA gèrent un service public administratif, ce qui les fait ressembler à l'administration de

l'État ou des collectivités locales. La jurisprudence du Conseil d'État fait de la possession de prérogatives de puissance publique un critère distinctif de l'EPA. En conséquence, ils sont soumis à un **régime juridique de droit public** et leur activité relève du juge administratif.

À l'inverse, les **établissements publics à caractère industriel et commercial (Epic)**, tout en restant des personnes publiques, poursuivent, du fait de leur activité, des finalités plus proches de celles des entreprises et sont, pour l'essentiel, soumises au **droit privé** et au juge de droit commun. Certains Epic sont d'ailleurs appelés **entreprises publiques**, cette dénomination recouvrant à la fois des Epic et des sociétés anonymes totalement ou majoritairement détenues par l'État (ou d'autres personnes publiques).

Un établissement public comme la Poste constitue une catégorie *sui generis* : la Poste, sous l'appellation d'exploitant public, s'est vu attri-

buer le statut d'Épic par la jurisprudence, 98 % de ses ressources étant constituées de recettes de caractère commercial.

La réalité est plus complexe. En effet, il est aujourd'hui courant que des EP aient un statut d'Épic sans pour autant que leur activité soit réellement industrielle ou commerciale. Le choix du statut d'Épic s'explique plutôt par la recherche d'un régime juridique qui s'affranchisse des contraintes du droit public. On peut citer, à cet égard, des EP comme la Réunion des musées nationaux ou la Comédie française.

L'absence de statut juridique de droit commun doit être souligné : ce sont les textes institutifs (loi créant une « catégorie d'établissements publics », décret concernant chaque établissement) qui fixent le régime juridique applicable à chacun d'eux. Cela encourage le foisonnement des situations. L'enquête réalisée auprès des établissements et de leurs tutelles s'efforce de faire apparaître les logiques implicites en œuvre derrière les logiques explicites.

En pratique, **les règles d'organisation et de tutelle sont très variables**. C'est particulièrement vrai des organes dirigeants dont la composition reflète les équilibres, auxquels la formule de l'EP permet d'aboutir, en termes de représentations d'acteurs économiques et sociaux extérieurs à l'État, comme les organismes de gestion des régimes sociaux. Ainsi les établissements sont systématiquement dotés d'un conseil d'administration. Les ministères de tutelle y sont habituellement représentés, mais également le cas échéant des représentants des intérêts concernés (collectivités locales, usagers, intérêts économiques, partenaires de l'administration, personnalités qualifiées, etc.). Le président de l'établissement est le plus sou-

vent nommé par l'État (par décret en conseil des ministres ou par décret simple), sauf lorsque l'autonomie de l'établissement requiert qu'il soit élu par le conseil d'administration. Le président coexiste parfois avec un directeur, avec les risques correspondants de chevauchement de compétence.

■ Autorité compétente pour créer des établissements publics

Leur création relève, pour une part, de **l'intervention du Parlement**. En effet, alors que l'organisation de l'administration au sein de l'État est de la seule compétence du gouvernement, agissant par décret, la création des établissements publics appartient, au moins dans certaines limites, au domaine de la loi.

La Constitution prévoit (article 34) que « *la loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics* ». On entend par « catégorie » l'ensemble des établissements rattachés à une **même personne morale** et ayant une **spécialité analogue**, c'est-à-dire, en pratique, sous une **même tutelle**.

Cela signifie concrètement que, lorsque la catégorie n'existe pas déjà, la création de l'établissement public appartient au **Parlement**. Dans le cas contraire, le **gouvernement** peut créer un établissement public, mais seulement **dans les limites déjà fixées**, pour sa catégorie, **par la loi**.

Il appartient alors à la loi d'aller assez loin dans les « **règles constitutives** » : mission, ressources, exercice de la tutelle, structure du conseil d'administration, tous ces éléments doivent nécessairement figurer dans la loi et ne peuvent juridiquement être renvoyés à la compétence réglementaire du gouvernement.

■■■ Éléments de réflexion sur les modes de pilotage des établissements publics

Compte tenu de l'importance des EPN dans la mise en œuvre des politiques publiques ainsi que de la variété des secteurs concernés et

des objectifs poursuivis, la question se pose de leur contribution à l'action de l'État et des relations qu'ils entretiennent.

En effet, le contrôle assuré par l'État apparaît trop souvent davantage orienté sur les procédures financières et comptables, au détriment des objectifs stratégiques.

En outre, la fonction de tutelle est parfois difficilement organisée au sein de l'État (tutelle assurée parfois par quatre ou cinq ministères « concurrents ») et délicate à déconcentrer (dans les cas où les EP disposent de services territoriaux, comme l'ANPE par exemple).

Or, les résultats de l'enquête 2001 sur les établissements publics montrent que le principal bénéfice du recours à cette formule ne réside pas, actuellement, dans les facilités de gestion qu'il apporte par rapport au mode de fonctionnement des administrations centrales, mais dans la **lisibilité des politiques publiques** mises en œuvre. La volonté de doter ces organismes de ressources propres et de leur permettre de recruter des compétences et les expertises spécifiques est une conséquence induite.

Le dispositif est majoritairement considéré comme apportant une meilleure visibilité et une plus grande cohérence dans l'action gouvernementale.

Des axes de progrès se dégagent afin d'améliorer l'efficacité du dispositif actuel :

- préciser les **missions** conférées à l'établissement ; identifier les raisons qui font que la formule de l'EP est juridiquement et fonctionnellement adaptée et justifiée (enjeux stratégiques, association de partenaires à l'action de l'État, souplesse de gestion, etc.), notamment

au regard de la nécessité d'autonomie de gestion à l'égard de l'État ;

- analyser la structure et le rôle du **conseil d'administration** ainsi que les modalités de **choix des dirigeants** ; clarifier l'articulation entre présidence et direction générale de l'EP ;

- évaluer les **marges de manœuvre** nécessaires au bon fonctionnement de l'EP ; adaptation du cadre budgétaire et financier (outils de gestion, contrôle de gestion) ; autonomie dans le recrutement et la gestion des ressources humaines (choix des cadres, évaluation et rémunération annexe des agents) ;

- définir les **méthodes d'exercice de la tutelle** : coordination de cette tutelle lorsque plusieurs ministères sont concernés ; désignation d'un chef de file ; définition d'une politique univoque et cohérente au sein de l'État ; définition précise des relations des EP avec les services territoriaux de l'État. L'ensemble de ces points peut être pris en compte dans un *référentiel de pilotage stratégique* de la politique déléguée à l'établissement ;

- développer la **contractualisation** des relations entre l'État et les établissements publics : prévoir, à partir des missions et des objectifs, des **engagements**, tant sur les prestations et les services que dans la gestion des moyens (gestion des ressources humaines, engagements financiers pluriannuels) ;

- développer l'**évaluation de la politique** par des instances *ad hoc* comme il en existe déjà dans certains domaines (sécurité sociale, gestion des déchets radioactifs) et qui **rendent compte au Parlement**. ■

La mise en œuvre des politiques publiques par les établissements publics nationaux

On recense environ 1 300 établissements publics nationaux, sous les divers statuts décrits dans la partie précédente.

La délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE) a réalisé en 2001 une enquête auprès d'un échantillon représentatif

d'établissements publics nationaux (EPN) et auprès des tutelles.

Le thème en était « la mise en œuvre des politiques publiques par le biais d'établissements publics nationaux » et visait donc à cerner la contribution du dispositif des EPN à l'efficacité et à la lisibilité de l'action publique.

15

■■■ La situation actuelle : pesanteurs et perspectives

Bien qu'ancien, le dispositif manifeste une bonne capacité d'adaptation, comme en témoigne la vitalité de la création d'EPN en charge de missions pointues, notamment dans le domaine de l'expertise scientifique.

■ Pourquoi créer un établissement public national ?

Le **critère de spécialité** est dominant : on crée un EPN pour rechercher une meilleure efficacité dans la mise en œuvre d'une politique publique, bien avant les facilités de gestion que peut apporter cette formule, qui ne sont d'ailleurs pas flagrantes, tout au moins pour les EPA.

Mais, fondamentalement, l'EPN est porteur d'une certaine **conception de l'État** : au-delà du volet technique, l'EPN apparaît

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 autour d'un territoire qui apparaît comme un territoire stratégique, fondé sur des solidarités physiques, sans être un territoire administratif ;
- moins ouverts mais tout aussi structurants, les EPST (hors universités) qui structurent l'ensemble des corps sociaux partie prenante 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 réalise, face aux nouveaux phénomènes épidémiologiques, que la

sécurité sanitaire devient une politique publique en soi, impliquant 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 IVS – Institut national de veille sanitaire ; l'Agence du médicament, devenue l'Afssaps ; l'Agence française du sang, devenue Établissement français du sang), et 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 par sa composition que les pouvoirs qui lui sont délégués. Il n'y a pas de doctrine explicite sur ce point dont l'État soit porteur : on constate que plus le CA est ouvert et comporte des membres actifs du corps social, plus il joue un rôle d'animation de la politique de l'établissement.

Dans les cas les plus marqués, on voit apparaître des structures de co-régulation, comme au CRPF, où apparaît une « filière forêt » gérée par les propriétaires et la puissance publique.

Le motif de la création des EPN est la recherche d'une meilleure efficacité dans la mise en œuvre d'une politique publique

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 les préoccupations 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 provient tantôt de l'impulsion

donnée par l'administration centrale et le gouvernement (cas des caisses de sécurité sociale depuis les ordonnances de février 1996), tantôt des établissements eux-mêmes dès lors qu'ils évoluent dans un environnement concurrentiel ou à risque ou que les partenaires sociaux sont présents au conseil d'administration.

Tutelles et établissements divergent sur le rôle qu'a joué le souci de doter ces établissements de ressources autonomes. Pour les tutelles, cela 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 entre également différemment en compte suivant le point de vue : 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 cela compte. Il faut voir là le 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 bonne. 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.

Seul, l'Onisep porte un jugement négatif sur sa création et admet participer au morcellement de l'action de l'État.

• *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 point 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 de 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 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.

Agence française de sécurité sanitaire et des aliments (Afssa)

L'agence a été créée par la loi du 1^{er} juillet 1998 en intégrant en son sein des établissements, organismes et instances consultatives, avec leurs missions et leurs moyens. La création de l'établissement a permis de bâtir un outil national d'évaluation des risques sanitaires et nutritionnels depuis la production des matières premières jusqu'à la distribution au consommateur final. À ce regroupement de missions anciennes a été ajoutée une mission nouvelle : la délivrance d'autorisations de mise sur le marché des médicaments vétérinaires.

L'Agence a donc une mission d'évaluation des risques dans les domaines nutritionnels et sanitaires, d'appui scientifique et technique qui inclut l'évaluation des dispositifs de contrôle mis en place quant à leur efficacité et leur qualité. La création de l'Agence permet donc d'améliorer la cohérence et la visibilité de l'action gouvernementale.

Établissement public à caractère administratif, l'Afssa voit la part de ses ressources propres rapidement progresser (prestations de services, redevances de mises sur le marché de médicaments vétérinaires...) pour atteindre 25 % dans le budget 2001.

Bien que les personnels relevant du statut général de la fonction publique représentent plus de 96 % des effectifs, le cadre juridique de l'EPN à caractère administratif permet de répondre à la nécessité de recruter des scientifiques pour renforcer les programmes liés à l'encéphalopathie spongiforme bovine.

L'autonomie de gestion permet en outre d'intégrer des experts indépendants n'appartenant pas aux pouvoirs publics pour participer à la prise de décision dans certains domaines. Une politique active de formation (4,5 % de la masse salariale) permet d'investir dans la mobilisation des compétences scientifiques et techniques.

L'EPN et la gestion d'une politique publique : le cas de radioactifs

L'Andra a été créée en 1991 par la loi « Bataille » définissant les règles de stockage des déchets radioactifs sur le territoire français et définissant 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 :

Extraits de la loi :

Art. 3-1. – 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 imposées 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 [...].

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.

Dans le cas de l'Ademe, le législateur n'a pas prévu de dispositif spécifique lui permettant de prendre connaissance des activités de l'agence. Dès lors, on tombe dans le dispositif de droit commun : le budget de l'agence est voté en même temps que le budget des ministères de tutelle et ne fait pas l'objet d'un débat spécifique.

À l'inverse, les missions de l'Andra 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. L'Afssa, 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 l'État et les Caisses. En tout état de cause, la sécurité sociale faisant l'objet d'une loi de financement spécifique, le Parlement est informé de l'exécution de cette loi par le rapport annuel de la Cour des comptes.

Dans le droit commun des EPN, cependant, le Parlement est le grand absent. Les structures d'évaluation de la performance comprennent des parlementaires dans seulement 3 % des cas. 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.

Sauf à mettre en place un dispositif spécifique de communication avec le Parlement (création d'un poste d'attaché parlementaire), les EPN n'entretiennent donc aucune relation avec le Parlement dans 60 % des cas.

■ Une contribution assez forte à la concertation avec les usagers

À l'inverse, l'ouverture de l'activité des EPN vers les citoyens, les 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, environnement... – plus la politique de communication est active.

L'évaluation de ces politiques de communication et de relation avec le public, s'étendant d'une simple politique de communication institutionnelle à une réelle intégration du public dans le processus décisionnel, reste à faire.

On peut dire que la légitimité de l'établissement se renforce dans son **ouverture vers la société**, soit par sa capacité à nourrir le débat public, soit, cela est encore mieux, en accueillant ses représentants dans son conseil d'administration.

■ Comment sont dirigés les EPN ?

La volonté de créer un établissement public traduit pour les administrations centrales la volonté 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. L'État désigne seul le directeur général dans 90 % des cas. Il en est de même pour les présidents, dont la nomination n'échappe à l'État que lorsque cela est explicitement prévu, comme à l'ANPE ou dans les Caisses de sécurité sociale, où ils sont désignés par les partenaires sociaux. L'exercice du pouvoir de la tutelle s'étend même à la nomination des cadres supérieurs de l'établissement dans 50 % des cas.

Les deux fonctions, président et directeur général, semblent trouver leurs places respectives. Moins de 4 % sont des « présidents-directeurs généraux ». Seuls 2 % des présidents déclarent

rent donner une lettre de mission au directeur général.

Néanmoins, 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. Ces fonctions sont très largement bénévoles.

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, sans que le CA interprète cela comme une ingérence : il s'agit plus d'une régulation *ex ante* de possibles 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

Cette valeur spécifique 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 point fort de la formule ;
- le recrutement de **compétences spécifiques** est également universellement reconnu, indépendamment de la nature (EPA ou Epic) de l'EP ;

– la capacité à générer des **ressources propres** et à concevoir des activités marchandes (IGN, CNDP), qui permet aux politiques publiques d'inventer des outils d'intervention sur le marché (p. ex. gestion des droits d'auteurs pour les produits audiovisuels par le CNDP) voire de créer le marché, reste une activité importante. La gestion des activités marchandes des EP reste un point à explorer : faut-il créer des filiales commerciales ? C'est souvent ce qui se fait mais ce ne semble pas être idéal.

Globalement, on peut estimer que les EPN s'adaptent très bien à **l'évolution de leurs missions** et de leurs activités et sont par là une source de renouvellement et d'actualisation de l'action publique.

L'EPN permet de créer des **centres d'expertise indépendante** : p. ex, par la transformation en EPN de l'association « France greffe d'organes », ou le réseau de laboratoires de référence de l'Afssa.

L'EPN met en œuvre et incarne **une conception dynamique des politiques publiques et du rôle de l'État** par son double effet structurant sur le corps social en créant des réseaux « société civile » autour des politiques publiques, et par une approche dynamique de la notion de territoire, au travers soit d'une déconcentration de l'établissement central (Ifremer), soit d'une création de territoires stratégiques correspondant à des politiques (Agences de bassin).

■ La différence EPA-Epic tend à perdre de son 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 : dans le cas du musée de l'Armée, l'administra-

tion de tutelle pousse l'établissement à développer ses ressources propres provenant des droits d'entrée aux dépens de la mission patrimoniale du musée qui ne peut être financée sur les droits d'entrée.

La **gestion de compétences spécifiques** hors statut n'est pas non plus un critère de différenciation, les EPA recourant 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.

■ Le début d'une culture de la performance

L'arbitrage entre relation hiérarchique et autonomie des relations entre tutelle et établissement tend à se faire progressivement par le développement de la planification stratégique. Nous avons vu le caractère empirique des pratiques actuellement en œuvre. Pour qu'elle puisse pleinement se développer, il reste à développer d'abord 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 un net progrès dans le développement des relations contractuelles entre les administrations de tutelle et les établissements.

L'enquête en cours donne un premier état des pratiques de contractualisation, qui sont très dispersées puisque 74 % des EPN déclarent qu'il existe un processus de réflexion et de planification stratégique entre eux et leurs tutelles, tandis que ces dernières déclarent que ce processus n'est formalisé que dans 26 % des cas.

Le ministère de l'Agriculture a décidé de généraliser des « conventions d'objectifs » avec ses EP, tandis que le ministère de la Culture, pour mettre en œuvre les prescriptions de la circu-

laire (programmes pluriannuels de modernisation – PPM) du Premier ministre du 3 juin 1998 est en train de formaliser avec beaucoup de précision la démarche de contractualisation avec quelques établissements phares (musée du Louvre, Réunion des musées nationaux, Centre national de la danse). 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.

Les conventions d'objectifs recouvrent toutefois 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 et 17 % ont des conventions de subventionnement.

Il est possible de dégager plusieurs observations sur les contrats existants.

Après le rappel des **missions** de chaque établissement (qui sont des missions de service public, même pour les Epic qui doivent, par exemple, assurer la continuité du service, dans le temps et sur l'ensemble du territoire), 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 que dans 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).

► 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'efficacité. 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 (Drass) 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 créée 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

En second lieu, des **engagements sur les moyens** figurent aussi dans les contrats :

- 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.

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 par l'examen d'une commission ou d'un comité technique.

La lecture de ces contrats, malgré le progrès qu'ils représentent, font apparaître **plusieurs défauts** : les engagements de l'État sont souvent faibles ou en trompe-l'œil (transformant parfois le contrat en cahier des charges en dispositif de facilitation des mesures de tutelle), notamment en matière financière où la pluriannualité fait gravement défaut. La référence à la politique publique dans laquelle s'insère l'établissement (et dont il ne représente bien souvent que quelques pour-cents 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 ne considèrent qu'un tel processus formalisé n'existe que dans 25 % des cas. Elles évaluent à 35 % les cas où les EPN préparent des plans de performance pluriannuels, mais considèrent qu'il n'y a aucune planification stratégique que dans seulement 8 % des cas. Ces chiffres reflètent le sentiment qui se dégage des études de cas, selon lequel la planification stratégique est généralement entreprise à l'initiative des EPN lorsqu'il ne provient pas d'une initiative du lé-

gislateur, comme dans le cas des caisses de sécurité sociale.

Une telle dispersion des résultats traduit d'une part 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**. Mais, d'autre part, il semble 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.

Cette situation n'a rien d'étonnant en l'absence d'un référentiel définissant la planification stratégique et les pratiques qui doivent y être associées.

L'évaluation de la performance

L'évaluation de la performance a pour objet 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 performance permettant de rendre compte de ces résultats. L'approche reste malgré tout essentiellement financière puisque seulement 55 % des EPN déclarent fournir des éléments pour juger de l'efficacité de la politique. Dans 60 % des cas, les EPN déclarent avoir des mécanismes de pilotage permettant de contrôler que les orientations définies par le CA se traduisent par des décisions et dans 80 % des cas de vérifier que les ressources sont employées conformément aux objectifs.

70 % des EPN déclarent avoir en interne un mode d'évaluation de la performance, mais seulement 44 % une structure d'évaluation externe. Le faible rôle du Parlement est confirmé puisque des parlementaires ne sont présents que dans 4 % des cas.

Tant l'enquête que les études de cas permettent de faire état d'une réelle amorce de **culture de la performance** axée sur les résultats et mesurée sur ces critères externes, comme la satisfaction des usagers du service public.

Elle est surtout le produit de l'initiative des établissements qui jugent que l'administration centrale n'est rendue responsable des performances de l'établissement, pour ce qui la concerne, que dans 28 % des cas. Le principe de prévenance – qui consiste à observer un délai dans le bouleversement d'un ordre techno-juridique existant de manière à ce que les établissements puissent adapter leur politique – est pratiquement inexistant.

Elle 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 les normes de production des rapports d'activité, la pratique de ceux-ci est

unaniment répandue. L'audit des rapports permet de dessiner un paysage très dispersé 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.

C'est donc **un paysage en devenir** du management public qui se dessine au travers de l'analyse des pratiques des établissements publics. Elles peuvent nourrir de la formalisation de pratiques qui pourraient être à développer par les services centraux de l'État. ■

Perspectives et propositions : un pilotage stratégique lié à une nouvelle culture de gestion

L'enquête démontre qu'en l'état actuel il existe des pratiques et une culture empiriques de pilotage stratégique qui constituent un socle favorable pour formaliser et développer une doctrine et une généralisation du pilotage stratégique.

Il est donc essentiel de capitaliser les acquis qui font des établissements publics le labora-

toire de nouvelles pratiques d'un management public basé sur l'atteinte de finalité et non plus sur la seule gestion des moyens.

Ces acquis sont par ailleurs une bonne base de départ pour saisir les opportunités et les impératifs créés par la réforme de la loi organique sur les lois de finances.

25

■ ■ ■ Les nouveaux horizons possibles : capitaliser les acquis

Plusieurs études et rapports permettent aujourd'hui de tracer un état de l'art de référence ouvrant de nouveaux horizons possibles pour le pilotage des politiques publiques par le biais d'établissements publics nationaux :

- le guide méthodologique « **Contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion** », réalisé par la DIRE (septembre 2001) ;
- le **rapport Guillaume** sur les systèmes de gestion de la performance et leur articulation avec le budget de l'État (février 2000) a procédé à une analyse comparative dans huit pays : Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède ;
- le rapport du groupe de travail présidé par **J.P. Weiss** (« **L'amélioration de la gestion publique** ») sur les indicateurs et le déploiement du contrôle de gestion dans l'administration (octobre 2000) ;

– l'étude réalisée par l'Association française des directeurs financiers et de contrôle de gestion (1999).

Ces études et analyses concluent à la nécessité, à la possibilité et à la faisabilité de l'implantation d'un pilotage stratégique appuyé sur un contrôle de gestion par activité. Cet état de l'art propre au service public devra bien sûr se nourrir de l'état de l'art plus vaste du management des organisations, notamment en s'inspirant des expériences réalisées dans les firmes du secteur concurrentiel les plus en pointe.

■ Une contractualisation fondée sur des objectifs stratégiques

La culture de référence actuelle consiste à agir sur les *intrants* de l'organisation pour en améliorer les *extrants*. Les seules marges de manœuvre sont donc les allocations de moyens fi-

► Contrôle de gestion et service public

Le contrôle de gestion repose sur les concepts d'économie, d'efficacité et d'efficacités avec des méthodes.

Le **concept d'économie** vise à s'assurer du meilleur coût pour l'acquisition des moyens (optimisation des achats, adéquation des profils des agents aux postes...).

Le **concept d'efficacité** vise à optimiser les ressources à partir de la mise en relation des volumes d'activité avec les moyens utilisés. Il suppose, pour être utilisé à bon escient, une définition préalable de critères de mesure de la **valeur produite** par un service public.

Le **concept d'efficacités** vise à rapprocher les réalisations des objectifs fixés : il suppose la fixation préalable d'objectifs datés et quantifiés notamment en ce qui concerne la qualité du service public.

26

nanciers et de personnels et la production réglementaire dans l'espoir d'optimiser un fonctionnement dont les finalités sont définies de manière très générique. On agit donc principalement sur les ressources, peu sur les processus.

On se prive dès lors de toute perspective d'amélioration et de la productivité, et de l'efficacité. Les lois de la sociologie des organisations (loi de Parkinson¹ notamment) font qu'à partir d'un certain point la productivité croît de manière inverse aux moyens alloués.

La croissance des dépenses publiques durant les vingt dernières années a développé chez les gestionnaires une culture de suivi d'utilisation des moyens aux dépens de l'atteinte d'un résultat visé selon des standards de qualité. Cette logique est antinomique avec la logique du pilotage stratégique et de l'allocation de ressources aux objectifs clés.

Le développement d'une culture de la performance requiert donc de **dépasser la culture de moyens pour parvenir à une culture stratégique**.

Le raisonnement stratégique va être appuyé sur le **pilotage des processus**, qui sont des enchaînements d'activités finalisées vers la création de valeur pour le client final (l'usager du service public).

Le pilotage stratégique va consister à définir d'abord les **objectifs** à atteindre, à analyser les **processus** permettant de les atteindre et à **allouer les ressources** aux activités critiques de ces processus.

Penser en termes d'impulsion stratégique requiert une évolution du cadre de référence de la direction des établissements publics

Dépasser la logique de « consommation budgétaire »

L'élaboration des budgets à partir des consommations des années antérieures ne repose pas sur une actualisation des objectifs. Moyens et objectifs ne sont donc pas mis en tension. Les

décisions sont prises non en fonction des objectifs mais en fonction des problèmes de consommation de lignes budgétaires.

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 et 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 donc 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 produits par les établissements, soit la capacité à atteindre un objectif (efficacité) selon des normes de consommation de ressources (efficacité).

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. La tendance aujourd'hui constatée est à une **amélioration de la politique de la valeur** en même temps qu'à 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**.

Relier allocation des moyens et objectifs

La raison d'être d'un service public se concrétise par la réalisation de **biens et services livrables** dont l'utilité sociale peut être légitimement valorisée par l'usager. Les procédures d'arbitrage budgétaires jusqu'à la réforme du 1^{er} août 2001 ne prenaient que très rarement en compte cette dimension. Or, la nature même d'un établissement public doit permettre de cibler les allocations de ressources sur un objectif stratégique, ce que permet beaucoup plus difficilement l'organisation verticalisée des centrales.

1. Du sociologue Northcott Parkinson : plus une organisation est inutile, plus elle tend à s'inventer les moyens de pérenniser son existence.

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 à l'obtention de 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 et 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.

Ces innovations organisationnelles sur le principe d'organisations modulaires et arborescentes sont aujourd'hui rendues possibles par le développement des TIC – notamment autour d'architectures ERP¹ – qui permettent de modéliser une opération complexe de service public qui mobilise simultanément un échelon central et un échelon local.

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.

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'efficience (consommation des moyens) et d'efficacité (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 (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.

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 finances permettant 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.

La logique de performance est un puissant outil de modernisation

Si les caisses de sécurité sociale n'ont pas encore déployé la logique des contrats de performance en système de contrôle stratégique de gestion, elle 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.

► À la Caisse d'allocations familiales, la démarche « Progrès » a permis une analyse multicritères 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 ;
- mettre en évidence les coûts des activités : plus que de raisonner par coûts complets il s'agit d'identifier la valeur ajoutée de chaque activité et d'optimiser les coûts pour l'obtenir, sachant qu'ils sont composés à 80 % de coûts en ressources humaines.

1. Les ERP (« Enterprise resource planning ») sont des progiciels de gestion intégrés qui permettent l'organisation de l'activité d'une organisation en modules autour d'un entrepôt central de données.

► Le contrôle de gestion dans l'administration de l'État

« [...] un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus, dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations. »

Définition donnée par le rapport Weiss

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.

Les propositions issues de cette analyse permettent de 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* ») tel qu'on pourra la trouver aujourd'hui dans un Epic comme l'Ugap.

■ Les composantes d'une nouvelle culture de gestion

La nature propre des missions de service public (priorité à l'intérêt général sur l'intérêt particulier, action à contre-cycle des marchés, coûts de structure élevés liés au principe de l'égalité de traitement, absence de sanction de la non qualité par les clients) n'est aucunement antinomique avec l'adoption d'une **logique de la performance**.

Celle-ci doit être toutefois **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.

Une démarche fondée sur les activités et la formalisation des processus

Mettre en tension ressources, activités et biens livrables

Le principe de base du contrôle stratégique de gestion est de partir de la définition des **biens**

et services livrables assortie d'indicateurs de qualité et d'acceptabilité¹. La qualité des livrables est imputable à des activités critiques dans les processus, auxquelles les ressources pertinentes devront être allouées.

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 (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).

Le 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.

Le contrôle de gestion stratégique doit permettre un véritable pilotage des décisions. Il est utilisé pour préparer les décisions, suivre les réalisations et réorienter les modes de gestion et d'organisation. S'agissant d'une démarche résolument tournée vers l'usager, il peut servir de base à une démarche de **marketing** du service public.

1. Une information, en tant que produit d'un processus d'analyse, peut répondre aux critères qualitatifs mais peut perdre toute sa valeur si elle ne répond pas aux critères d'acceptabilité, par exemple, être diffusée dans un temps bref (cas des informations météorologiques).

Les apports de la gestion par activité

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 reingénierie 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 le 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 des métiers et des 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 permet 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.

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 – et donc où 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.

Une allocation des ressources humaines et financières sur des bases explicites requiert :

- Une **pratique pertinente de l'analyse comparative** : l'analyse comparative est souvent utilisée à tort pour pallier l'absence de pilotage stratégique, ce qui induit des pratiques suivistes ou 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, que les résultats sont évalués et que l'analyse comparative des processus est 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 correspondants aux activités des processus permet une bonne affectation des agents selon le principe « **la bonne personne à la bonne place** » : le principe de la distinction

« 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 appréhendable par tous. 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 ainsi 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.

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.

Les systèmes d'information (SI) sont au cœur du système de pilotage

Les TIC impactent la structuration des données mais aussi l'ensemble des processus et permettent d'associer l'implantation du contrôle de gestion à leur reconfiguration radicale.

Le SI est une question de stratégie avant d'être une question de technologie

La réflexion sur la stratégie de l'EP ne se sépare pas de la réflexion sur son SI qui fournit à la stratégie son langage et son découpage conceptuel. Les deux doivent être conçus 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 problè-

mes de stratégie. **Le codage des données est généralement un sujet de conflit** : il reflète les préoccupations de l'établissement. Codifie-t-on plutôt à partir des livrables aux usagers et bénéficiaires ou 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** 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 porter son attention aux détails alors qu'il faut mettre l'effort sur l'ensemble. C'est l'intérêt du concept d'**urbanisation des systèmes d'information** qui signifie la systématisation de leur architecture. Et, pour systématiser, il faut une vision globale, des « maquettes », une présentation synthétique de la solution, sans être noyé dans les détails ¹.

1. Sur le concept d'urbanisation des SI, voir <http://www.sysoft-sa.com/fr/amarco/urbanisme.htm>

Les nouvelles perspectives ouvertes par les TIC

Les technologies concernées sont de deux ordres :

1) Les **progiciels de gestion intégrés** (ORACLE PEOPLE SOFT, SAP, BAAN, JD EDWARDS) et leur liaison par les réseaux numériques.

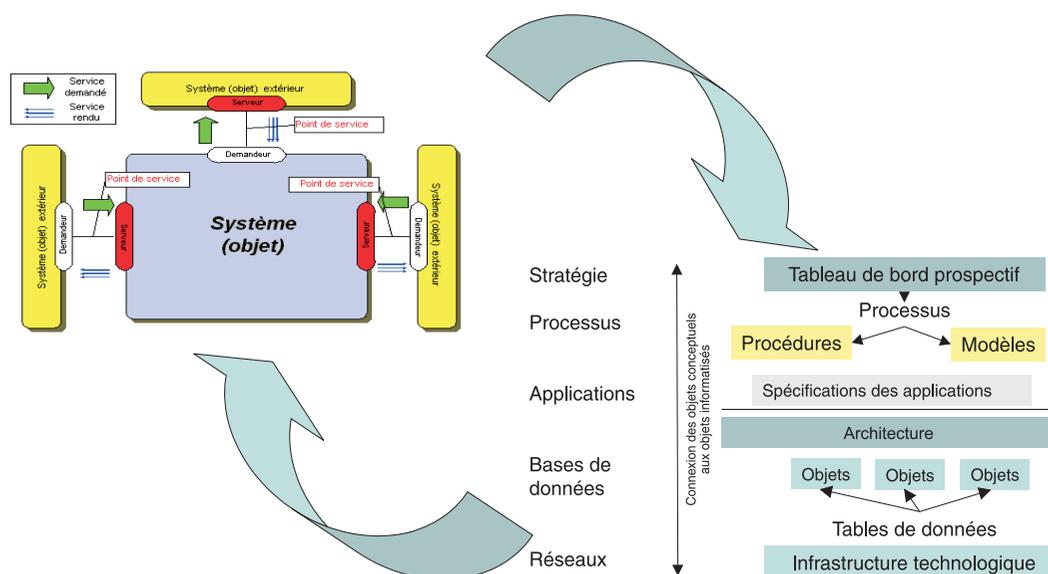
Ils sont conçus autour du principe d'un entrepôt unique de données autour duquel se greffent des modules de gestion (achat, gestion financière, RH, chaîne logistique, distribution...). Les données ne sont donc saisies qu'une seule fois et sous un format standardisé pour tous les applicatifs de gestion.

Ils ont de ce fait une forte incidence sur la coordination et sur la **structuration des données**. La nécessité de formater les données amène à une revue exhaustive des banques de données existantes, à une revue des nomenclatures et à la construction d'une nomenclature unique. Les opérations de double saisie sont supprimées. Un accord est construit entre toutes les parties prenantes sur le caractère critique des données à saisir, sur leur mesure et la métrique qui y est associée.

Mais ils supposent une **connaissance exacte des processus et des inducteurs de performance** : l'implantation de ce type de progiciels suppose une mise à plat des processus, l'identification des activités critiques et des variables de pilotages associées aux inducteurs de performance. De ce fait, tous les morceaux de processus redondants disparaissent, et les processus et systèmes de pilotages sont reconfigurés en fonction des impératifs de pilotage stratégique.

L'implantation d'un PGI permet d'informatiser l'ensemble des opérations administratives standard 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 reingénierie dont le coût dépasse de loin les coûts informatiques purs. Leur succès repose sur l'existence d'une **maîtrise d'ouvrage stratégique** forte qui redéfinisse le modèle d'activité de l'établissement. À défaut, on risque de faire piloter ce projet par la maîtrise d'œuvre et de faire – implicitement – de la reingénierie des processus pour faire entrer l'établissement dans le logiciel et non l'inverse ! Les conséquences peuvent en être une perte de contrôle du système et un blocage général de l'établissement *. Le recours à un PGI n'est donc valable qu'une fois organisé l'alignement stratégique de l'établissement, tel qu'il est décrit dans la troisième partie.

Aligner métiers et systèmes d'information



2) Les PGI, en tout état de cause, ne permettent pas d'informatiser le cœur du métier de l'établissement. Des technologies plus légères comme le langage UML ** et les approches par objet (chaque « objet », en terme de système d'information, décrivant une activité d'un processus) permettent de **définir le système d'information autour de l'architecture des processus de l'établissement.**

Les TIC vont permettre une **mise en réseau de l'établissement** 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 l'établissement, quel que soit le canal (courrier, téléphone, internet, réunion...).

L'association de ces architectures avec internet, grâce notamment au développement du langage XML, permet de dépasser l'architecture client-serveur et de faire disparaître toute 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 de bâtir les tableaux de bord prospectifs (« balanced score-card ») en temps réel.

* Voir Claude Rochet, « La maîtrise d'ouvrage stratégique des projets complexes », <http://perso.wanadoo.fr/claude.rochet/pdf/defmouvstragene.PDF>

** Pour une description de la méthode, voir <http://www.uml.org>

► La Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

Elle 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 $3 \times 191 = 573$ MF + 165 MF d'économies = 738 MF.

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.

Il faut ensuite définir l'instance de pilotage de l'informatisation de ces fonctions à un certain niveau de l'entreprise. Cela revient à définir 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.

Qualité et quantité des données

De telles démarches reposent bien sûr la qualité et la quantité des données.

Le système est régi par le principe GIGO (« *Garbage in Garbage out* ») : la qualité des données entrées est donc essentielle. Le *mix* entre données financières et données qualitatives non quantifiables financièrement est un exercice particulièrement délicat mais qui est à

la base de la pratique du tableau de bord prospectif que nous proposons.

Généralement, les tableaux de bord font ressortir beaucoup trop de données (parfois plusieurs milliers) alors qu'un tableau de bord efficace ne doit pas faire ressortir plus de quelques dizaines de données critiques associées à une petite dizaine de variables de pilotage. On sait qu'un individu ne peut traiter et retenir qu'un maximum de sept données à la fois et n'a une capacité de rétention en mémoire à court terme que de deux données ¹.

Ce formatage et cette mise sous assurance qualité des données peut être obtenue par plusieurs voies :

- les **données statistiques** existantes permettent d'identifier les données récurrentes et structurantes ;
- la reingénierie des processus ou l'implantation d'un contrôle stratégique de gestion permet d'identifier **les activités critiques et les variables de pilotage** qui doivent y être associées.
- des procédures d'**audit** et d'**évaluation**, tant internes qu'externes, doivent permettre

1. Je renvoie aux travaux de Georges Miller, « The magical number seven » et de Herbert Simon, « Science des systèmes, science de l'artificiel ». Pour une synthèse voir « The balancescore card : judgemental effects of informational organization and diversity », http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=147132

d'évaluer la quantité et la qualité des données. La **convention d'objectif des Caisses de sécurité sociale** impute cette mission d'évaluation au Drass qui peuvent apprécier, article par

article, la pertinence des pratiques d'affectation budgétaire et la fiabilité des tableaux de bord qui en résultent. Une évaluation externe, de niveau national, est en outre pratiquée par l'Igas.

III La démarche et les questions critiques

► La procédure budgétaire basée sur les activités à l'ASSEDIC Atlantique Anjou

La planification budgétaire se déroule en trois temps : évaluation de l'environnement économique, traduction en objectifs opérationnels, organisation des processus et allocations de ressources.

Le pilotage relie cette planification *ex ante* au système de contrôle de gestion basé sur les activités. Les productions de chaque processus peuvent être quantifiées et les générateurs de coûts identifiés qu'il est alors facile d'inflater ou de déflater en fonction du contexte. En fonction des objectifs assignés, la contribution des activités et leur consommation de ressource sera plus ou moins conséquente en fonction des sollicitations de chaque responsable.

Le contrôle s'opère par comparaison permanente entre les résultats réels et les prévisions budgétaires. Les écarts sont alors analysés, les mesures correctives prises et l'imputabilité des responsables d'activité évaluée.

Le climat de transparence ainsi créé favorise une compréhension des processus et développe l'apprentissage collectif.

Premièrement, il y a lieu de **préciser les missions** conférées à l'établissement et 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.).

En deuxième lieu, il convient de **clarifier et de formaliser les choix stratégiques**, par l'envoi par les tutelles de 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 : le rôle du CA comme maître d'ouvrage délégué de la politique publique, la délégation par la contractualisation, l'adaptation du cadre budgétaire et financier (outils de gestion, contrôle de gestion), l'autonomie dans le recrutement et la gestion des ressources humaines (choix des cadres, évaluation et rémunération accessoire des agents).

Également, il y a 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.

Enfin et surtout, il convient de rendre effective la décision, affirmée à plusieurs reprises,

d'extension des contrats pluriannuels, progressivement, à l'ensemble des établissements publics.

Cinq questions apparaissent comme critiques.

■ Définir les cadres de l'autonomie de gestion

Engagement sur des résultats chiffrés

Le caractère non marchand des services rendus par les établissements publics administratifs ne s'oppose pas à la détermination de résultats chiffrés, tout comme la gestion par objectif des Epic permet de développer l'efficacité de leurs missions de service public.

Ces résultats chiffrés doivent être de trois types.

L'évaluation de l'impact social des actions de service public

Les résultats doivent se mesurer en terme **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'Isère¹. Il s'agit tout d'abord d'identifier

1. 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* ».

l'utilisateur réel, consommateur d'un service, et non de s'en tenir à l'image générale des services publics. Une attention particulière doit en outre 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.

Financiers pour les indicateurs de bonne gestion des fonds publics

Il s'agit là de mesurer l'**efficience** 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.

La présentation des budgets

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 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

Les 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 terri-

toire 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 d'une manière commune 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 est bien sûr celui de l'**annualité budgétaire** : dans un cas extrême comme celui de l'Andra, l'établissement a pour mission de garantir le stockage des déchets à haute activité et à vie longue durant trois cents ans, ce qui nécessite des investissements initiaux mais aussi de constants investissements de renouvellement, la recherche sur la sécurité devant se poursuivre durant le stockage. Il est antinomique à la volonté du législateur exprimée dans la loi de 1991 et à la bonne gestion du domaine qu'une telle politique reste sujette au vote annuel par le Parlement des crédits nécessaires.

Le législateur aura également à se pencher sur **la pertinence du maintien d'un contrôle financier a priori** dans les EPA qui n'est pas un facteur de performance, loin s'en faut. D'une manière générale, la distinction EPA-Epic a également de son sens pour tous ses éléments : le recrutement et le statut des personnels, le développement de ressources propres et les 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 de fond de la structure et de la culture des centrales

Toute évolution institutionnelle ne peut toutefois faire sens que si elle est accueillie par une cul-

ture managériale appropriée à une mise en œuvre de longue haleine. Dans cette perspective, quelques axes d'action incontournables 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 permettront en outre de rendre les améliorations de performance lisibles par les usagers et donc de valoriser l'action réformatrice impulsée par le Premier ministre.

Rendre les directeurs d'administration centrale des tutelles imputables

Dans les **caisses de sécurité sociale**, l'imputabilité est développée au travers du rapport d'évaluation 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 se voient 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.

Faire des conseils d'administration des établissements une instance de pilotage stratégique

Les conseils d'administration soit ont un rôle purement symbolique sans aucun pouvoir décisionnel, soit sont l'assemblée générale des lobbies des administrations qui viennent défendre leurs propres intérêts. Ils ne sont ni un lieu d'impulsion stratégique ni un lieu de décision et tendent au contraire à introduire dans le processus décisionnel de l'établissement une dynamique de consensus mou qui handicape la prise de décision stratégique.

À l'inverse, on peut constater dans des établissements autonomes comme l'Andra (qui ne dépendent pas financièrement de leur tutelle mais de leurs clients en application du principe « pollueur-payeur »), ou encore les établissements à gestion paritaire (Caisses de sécurité sociale, ANPE) que le conseil d'administration est **un véritable lieu de débat stratégique** où sont notamment débattus et discutés les contrats de plan avec l'État.

Plus encore, les conseils d'administration se révèlent être une instance appropriée pour gérer, voire impulser le **débat public** lorsque les politiques en œuvre le requiert (cas des politiques de sécurité sanitaire, notamment).

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 et pour lequel une formation pourrait être proposée pour les administrateurs provenant de la « société civile ».

Concevoir et implanter des indicateurs de pilotage appropriés

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

► L'imputabilité

Ce concept a été développé au Québec et 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 mesurés et lui être imputés. Nous distinguons ce concept de celui de responsabilité en ce qu'il ne contient aucune notion de culpabilité ou de faute.

nationales est-elle un dialogue qui dure environ **six mois**, qui est extrêmement riche et qui représente 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 de ses enjeux par l'État et leur traduction en politiques opérationnelles par les caisses. ■

Esquisse de doctrine

Le constat de l'enquête de la DIRE sur l'émergence de pratiques de pilotage stratégique vient rencontrer les nouveaux impératifs définis par la réforme de la loi organique sur les lois de finances qui dispose un nouveau cadre général de pilotage des politiques publiques par les finalités et non plus par les moyens.

Les établissements publics nationaux peuvent donc apparaître comme un **laboratoire de**

nouvelles pratiques qu'il va s'agir de développer et de standardiser.

Dans un premier temps, il a été procédé à un état de l'art des pratiques qui a été confronté à l'état actuel des pratiques tant des tutelles que des dirigeants des EPN. Ces résultats ont été présentés aux intéressés qui ont tracé des axes précis de développement que la DIRE entend accompagner ¹.

III La réforme de la loi organique relative aux lois de finances

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, en révisant profondément la manière de concevoir et de présenter le budget de l'État, crée un cadre désormais plus favorable à la rénovation du pilotage des établissements. Les **règles budgétaires et comptables qui prévalaient jusqu'alors** (et qui ne céderont la place que progressivement aux nouvelles normes posées par la loi organique) **étaient largement incompatibles avec les exigences du pilotage stratégique** des organisations : organisation comptable par chapitre, absence de comptabilité analytique...

Avec l'adoption de la loi organique, ce sont de tout autres perspectives qui s'annoncent et notamment les quelques éléments suivants qui posent, au niveau du budget de l'État, les grandes lignes d'un référentiel de pilotage stratégique tel qu'on voudra le retrouver au niveau des établissements publics (allocation des moyens en fonctions de missions et d'objectifs, autonomie des gestionnaires, engagements de résultats, obligation de reporting) :

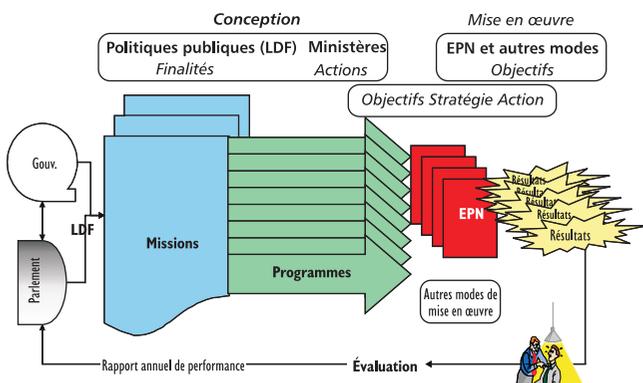
– La budgétisation se fera non plus par nature de dépense mais par « **programme** » « regroup[ant] les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus, faisant l'objet d'une évaluation » (article 7). On passera ainsi de quelque 848 chapitres de dépense à 100 ou 150 programmes.

– Les programmes seront en outre regroupés au sein de « **missions** », qui comprendront « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie », relevant « d'un ou de plusieurs services, d'un ou de plusieurs ministères ».

– Au sein d'un même programme, les gestionnaires disposeront d'une large liberté pour redéployer les crédits entre les titres de dépense. La présentation des crédits par titre devient donc indicative, sous une réserve toutefois : les crédits de personnel de chaque programme sont limitatifs ; les gestionnaires pourront les

1. Voir le compte rendu du séminaire du 19 février 2002 publié par la DIRE. Compte rendu disponible auprès de la mission Communication de la DGAFP-DIRE.

Le cadre de référence du pilotage stratégique des EPN après la LOLF



reverser sur d'autres titres de dépense mais ne pourront les abonder en prélevant sur les autres titres.

En contrepartie de la globalisation et de la fongibilité des crédits ainsi instaurées, les gestionnaires seront tenus à des **obligations nouvelles** :

- **S'engager sur des objectifs, rendre compte des résultats obtenus.** L'article 51 dispose en particulier que les annexes explicatives par ministère accompagnant le projet de loi de finances devront être complétées par un « projet annuel de performance » précisant

« la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ».

– Symétriquement, l'article 54 dispose que sont joints au projet de loi de règlement des « **rapports annuels de performance** » faisant notamment connaître « par programme les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ».

La loi fait d'ailleurs obligation aux services de l'État de mettre en place une comptabilité permettant de **mesurer et d'analyser les coûts**.

Enfin, pour que le pilotage par la performance ne soit pas un vain mot, la discussion par une assemblée du projet de loi de finances n+1 ne pourra intervenir qu'après le vote en première lecture, par cette même assemblée, du projet de loi de règlement de l'année n-1 (article 41). Ainsi **l'analyse de l'efficacité des crédits utilisés et des résultats obtenus pour chaque programme** sera-t-elle placée au cœur du débat sur l'allocation nouvelle des moyens.

Un catalyseur pour le développement du pilotage stratégique

Des conditions nouvelles sont ainsi créées qui doivent être mises à profit pour développer un véritable pilotage stratégique des politiques publiques.

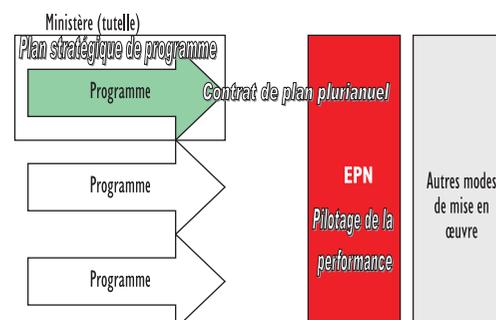
Le cadre mis en place ne concerne pas seulement les établissements publics mais aussi l'ensemble des politiques publiques.

Le prétexte du recours à la forme de l'établissement public comme commodité de gestion (souvent évoqué mais non corroboré par le présent rapport) disparaît donc. Il y a là l'occasion de définir une doctrine du recours à la solution EPN dans la mise en œuvre d'une politique publique.

L'établissement public peut se situer dans un dispositif à plusieurs niveaux de complexité :

être le sous-ensemble d'un programme ou être à cheval sur plusieurs programmes. La complexité du pilotage doit prendre en compte les interfaces avec les autres modes de mise en œuvre (régie directe, services déconcentrés,

La problématique stratégique au niveau de l'EPN



services à compétences nationales...). Un établissement peut élargir au budget d'un programme sans que cela entraîne que le ministère pilote de ce programme soit tutelle de l'établissement. La désignation des tutelles devra se faire en fonction des pôles d'impulsion stratégique pertinents.

Chaque ministère pilote d'un programme aura donc à définir un **plan stratégique de programme** cadrant l'ensemble des objectifs et des actions et leurs stratégies de mise en œuvre, que ce soit en régie directe ou par le

biais d'établissements publics. Ces plans stratégiques de programmes devront ensuite pouvoir se décliner en contrats pluriannuels avec chacun des acteurs, qui aura la charge de définir, à son niveau un contrat de performance définissant sa contribution à la performance globale du programme.

Ce sont donc de **solides compétences de planification stratégique** qui devront être acquises par les tutelles, au-delà du nécessaire redécoupage des attributions ministérielles en fonction des programmes.

Le pilotage stratégique : état de l'art

La construction d'une doctrine de pilotage stratégique des politiques publiques doit s'entreprendre à partir de l'état de l'art de la pratique comparée à l'état des pratiques actuelles, tel qu'il ressort de l'enquête de la DIRE, des études de cas et des contributions des dirigeants d'établissements publics et représentants des tutelles auxquels la DIRE a présenté la première étape de ses travaux ¹.

Cet état de l'art est bâti à partir de recherches dans trois directions :

- les **expériences étrangères** en matière de pilotage des agences et/ou autres structures administratives autonomes (rapport de *benchmarking* de l'Inspection générale des finances, notes de travail de l'OCDE, projet d'analyse comparative entre huit pays mené par l'OCDE auquel la France a participé) ² ;
- les **évaluations critiques et recommandations** de progrès émises par les corps d'audit et de contrôle des pays les plus avancés dans la mise en œuvre de ce genre de dispositifs (États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni) ;

- les **guides méthodologiques et ouvrages managériaux** traitant du pilotage stratégique des organisations publiques (guides et rapports de la DIRE, articles, ouvrages et sites internet consacrés à la méthode *balanced scorecard* ³).

Nous présentons le résultat de ces recherches en trois parties : la conception de la politique ; la mise en œuvre de la politique ; l'évaluation de la politique publique.

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).

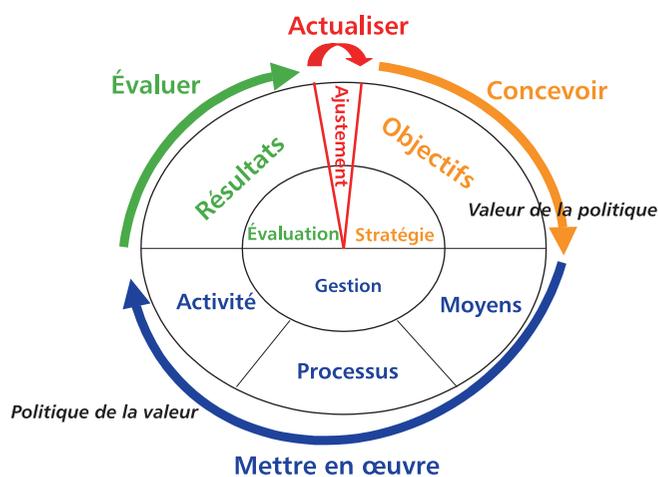
La liaison entre ces deux faces est essentielle car « *bien faire les choses* » n'est pas « *faire*

1. Journée d'étude du 19 février 2002 dont le compte rendu est disponible auprès de la mission communication de la DGAFP-DIRE.

2. *Devolving and Delegating Power to More Autonomous Public Bodies and Controlling Them : The Governance of Public Agencies and Authorities*, <http://www.oecd.org/EN/document/O,,EN-document-notheme-9-no-20-21204-0,FF.html>

3. Notamment le portail <http://www.balanscorecard.org> et <http://www.hbsp.harvard.edu/products/bsr/index.html>

les bonnes choses ». On peut bien gérer une mauvaise politique, mal gérer une bonne politique et il arrive que mal gérer une mauvaise politique donne de bons résultats. 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.

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, et 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 de service, gagée sur des engagements de performance.

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 par 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.

À titre indicatif, la loi instituant le pilotage par la performance aux États-Unis (*Government Performance and Results Act*), adoptée en 1993, n'a été généralisée qu'en 1999, soit un délai de latence de six ans.

■ Une démarche équilibrée

L'outil que nous retenons ici est le « *tableau de bord prospectif* », tel que développé par Kaplan et Norton¹. Il nous paraît être une synthèse des principes et pratiques du management, mues par les modes mais derrière lesquelles il reste quelques principes robustes de pilotage stratégique :

- il procède d'une **réflexion sur le pilotage des organisations** et son application aux organismes publics et aux organismes à but non lucratif est prouvée ;
- il est **centré sur la finalité** : c'est elle qui assure la convergence des quatre composantes : les ressources, le client, les processus et l'organisation et le personnel ;
- il est **équilibré** puisqu'il permet de mettre en convergence les objectifs des autres grands

1. Robert S. Kaplan et David P. Norton, « Le tableau de bord prospectif », Les éditions d'organisation, 1998.

secteurs de l'établissement : les bénéfices pour l'utilisateur, les contraintes de ressources, les processus organisationnels et de production de l'établissement et les objectifs de gestion des ressources humaines.

■ Un pilotage centré sur la stratégie

Pour construire le tableau de bord prospectif (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 management en effet fourmille de formules incantatoires et langue de bois du type « développer l'excellence organisationnelle », « satisfaire les clients »... Le TBP, au contraire, va devoir mettre en relief des objectifs quantifiables de performance 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 assujéti), les objectifs de **gestion**, les objectifs d'**amélioration des**

processus et 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.

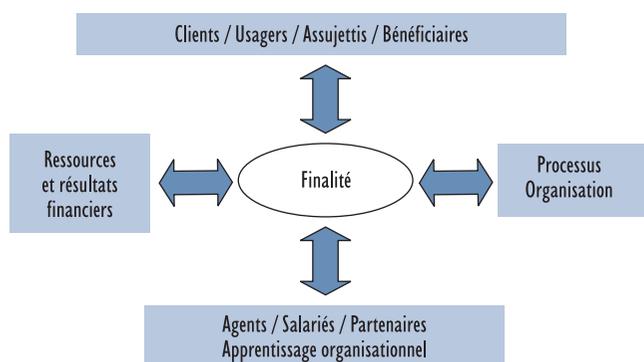
Cet exercice est le plus critique dans la conception du tableau de bord car il permet de traduire la stratégie commune dans le langage propre de chacun de ces départements de l'établissement et de reformuler dans un langage commun approprié au pilotage de l'ensemble.

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 servir de cadre à l'apprentissage organisationnel et à 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 (ex : adéquation du budget aux priorités stratégiques) et évoluer vers un véritable travail de scénarisation stratégique intégrant l'évolution des compétences.

Le tableau de bord prospectif



■■■ La conception de la politique publique

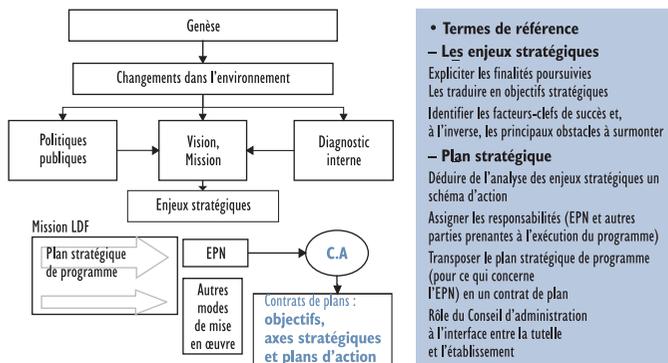
Cette phase couvre quatre sujets :

- 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 inter-programme 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.

La conception de la politique



■ Concevoir la politique : l'état actuel des pratiques

L'enquête de la DIRE et l'analyse des plans stratégiques fournis par les EPN ont fait ressortir six grandes caractéristiques des pratiques actuelles.

Peu de débat public. Seuls 57 % des établissements ont été créés par la loi. Seuls 46 % ont vu leurs missions discutées par le Parlement. Seuls 28 % ont fait l'objet, à leur création, d'un débat national.

Une réflexion stratégique peu formalisée. 74 % des établissements déclarent conduire une réflexion stratégique avec leur tutelle. Mais, 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 une meilleure expertise que la tutelle sur leur domaine. Les tutelles ne sont dès lors pas toujours en mesure d'assumer leur rôle de pilotage stratégique : prospective, actualisation des missions et des objectifs.

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.

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 ne font souvent pas 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. *A fortiori*, ils ne proposent donc pas de scénarii 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 :

1) **Séparer la conception et la mise en œuvre d'une politique publique**, pour garantir que la stratégie ne soit pas captive de la gestion et en être réduit à la « *politique des moyens* ». Il s'agit de se donner les moyens d'accepter les remises en cause, les innovations, les ruptures si elles sont nécessaires.

La séparation est parfois organique, comme en Suède ou en Nouvelle-Zélande : dans ces pays, ce sont des services différents, des personnes différentes qui assurent la conception d'une part et la mise en œuvre d'autre part.

Mais une séparation fonctionnelle peut suffire : les services et les personnes en charge de la conception et de la mise en œuvre sont, au moins en partie, les mêmes, mais 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.

2) Pour que la stratégie soit autre chose qu'une simple juxtaposition de programmes d'action, il est indispensable de commencer par **for-**

muler 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 ».

3) Pour traduire les finalités en actions concrètes, il faut les décliner en **programmes**.

Un programme, c'est : **un ou des objectif(s) + 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 (ex. : l'éradication de la pauvreté). L'**objectif**, quant à lui, a une dimension plus opérationnelle : il doit être réalisable et mesurable (ex. : 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.

4) Élaborer une stratégie, c'est 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 : est-ce que la conjoncture économique va 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 **explícite 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 ressortit donc au « *bien faire les choses* ». Par contre, elle ne répond pas à la question « *fait-on les bonnes choses ?* » La seconde boucle doit permettre de réviser les hypothèses de base de la politique.

5) Si la conception d'une politique publique doit éviter d'être bridée par les considérations

Le sommaire d'un plan stratégique devra impérativement comporter cinq chapitres :

1) Le rappel de la **mission de l'établissement**, formulé non pas seulement du point de vue statutaire mais le situant dans l'ensemble mission – programme dans lequel il s'inscrit.

2) La **déclinaison de la mission en objectifs et programmes d'actions**, en prenant soin de définir l'originalité du positionnement stratégique de l'établissement dans son paysage institutionnel. Il faut notamment identifier la spécificité de son rôle au regard d'autres institutions ou acteurs lui faisant concurrence.

3) Définir les **hypothèses sous-jacentes** qui relient les livrables (ce que produit mon établissement) aux impacts attendus (l'effet de mes livrables pour réaliser les objectifs de la politique).

4) Les **aléas et scénarii alternatifs** : il faut pouvoir travailler avec un portefeuille de scénarii, car rien ne se réalise jamais comme prévu initialement. Ces scénarii reposent sur des hypothèses et des risques pondérés.

5) Les **ressources nécessaires** : les objectifs doivent toujours être formulés sous contraintes, à peine d'être irréalisables. 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 reingénierie des processus et de transformation organisationnelle).

de gestion, elle ne saurait pour autant les ignorer. 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 organi-

sationnel (souvent l'expression d'une stratégie en termes de finalités met 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

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.

Mettre en œuvre les politiques publiques : l'état des pratiques

L'enquête de la DIRE permet de dresser un tableau 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 que dans 58 % des cas à optimiser les allocations budgétaires et à mesurer les performances.

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.

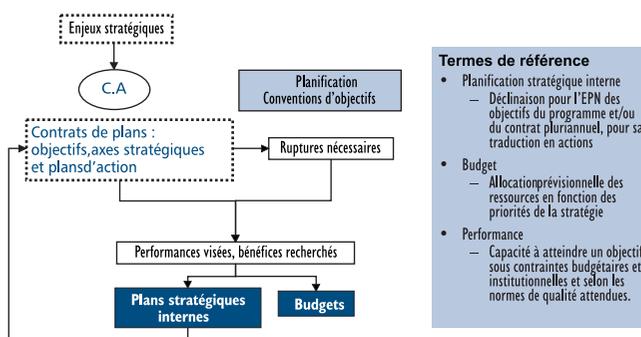
L'articulation entre résultats et cibles de performances.

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 en conséquence.

La nature des indicateurs de résultats.

Les mesures d'impact des activités poursuivies

La mise en œuvre de la politique par le pilotage stratégique



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 rencontré 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 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 ?

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'efficacité (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**, la construction d'**indicateurs de performance**, l'**alignement stratégique** de l'organisation.

Les **programmes** et plans stratégiques élaborés en phase de conception des politiques publiques 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*¹ ou **ressources**), celle des **processus** (*pro-*

1. Nous n'utilisons les termes anglo-saxons que pour établir une référence traçable à la littérature managériale qui est majoritairement en anglais.

cess), les produits et services issus de l'activité (*outputs* ou **livrables**) et les **effets** (*outcomes* ou **impacts**) obtenus 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*) ; enfin, vu 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*). Les ratios peuvent être calculés en comparant deux à deux ces dimensions pour évaluer les performances d'efficacité (livrables/ressources) et d'efficacité (impact/livrables).

Par exemple, un des livrables d'une politique de répression des délits routiers peut être le nombre de points de permis de conduire retiré par les forces de l'ordre. La mesure de l'impact devra s'intéresser à l'effet de ce livrable sur la réduction du nombre de tués et de blessés sur les routes (politique de la valeur). Le pilotage stratégique de la politique devra vérifier s'il y a corrélation entre augmentation des livrables et impact sur l'effet : une politique de répression mal conçue peut être sans effet sur la mortalité routière. Enfin, la mesure de l'efficacité de cette politique pourra évaluer son effet d'hystérésis, à savoir si les comportements routiers changent en l'absence de politique active de répression (valeur de la politique).

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 ce que l'on appelle **l'alignement stratégique**.

Il comporte plusieurs aspects critiques :

- **la reconfiguration (si nécessaire) de l'organisation**, en sorte que les moyens et les responsabilités soient clairement attribués au regard des objectifs fixés ;

- **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 structure des systèmes de rétribution** : les incitations traditionnellement utilisées en gestion des ressources humaines (primes, bonus, déroulement de carrières) 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 éviter qu'un tel état d'esprit ne s'instaure à l'endroit du pilotage stratégique que l'on cherche à développer, il faut que celui-ci soit considéré non pas comme une réforme, voire un gadget de plus, mais comme le cadre de référence dans lequel viennent s'inscrire l'ensemble des autres démarches.

Le tableau de bord prospectif peut alors être complété. La stratégie doit, ensuite, être déclivée 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.

III L'évaluation de la politique

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 en garantit la 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 d'avec les objectifs visés.

■ L'évaluation de la politique : l'état actuel des pratiques

Selon l'enquête réalisée par la DIRE, on constate 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/la 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 et l'intervention d'instances externes d'évaluation dans 60 % des cas.

Des indicateurs de suivi mais... ce sont rarement des indicateurs d'impact, plutôt d'activité, voire de moyens, et on voit parfois des clauses prévoyant des évaluations plus complexes, mais ce n'est pas systématique.

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 au demeurant rarement assortis de critères de qualité ou d'efficacité (coûts unitaires, productivité).

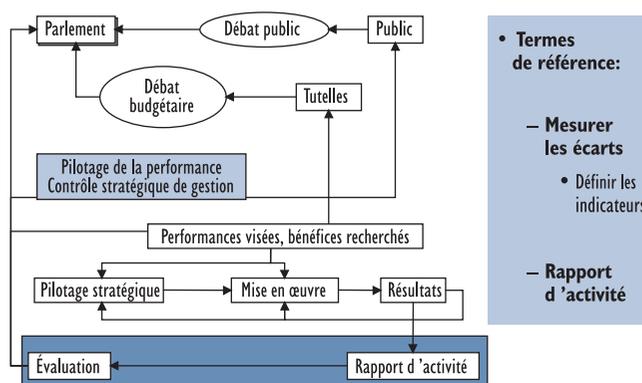
L'articulation entre résultats et cibles de performances : les cibles de performances visées n'étant pas explicitées dans les rapports, il est impossible d'apprécier pleinement les résultats présentés. *A fortiori*, les rapports ne proposent pas d'analyse des éventuels écarts entre cibles et réalisations, ni de mesures correctrices en conséquence.

■ L'évaluation de la politique : l'état de l'art

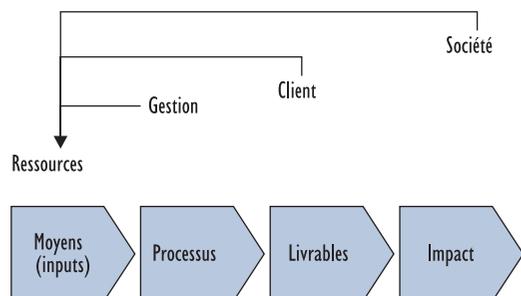
Cinq principes de base

1) La définition d'indicateurs de performance propres à mesurer le progrès vers les objectifs

L'évaluation de la politique



Choisir les bons indicateurs !



... à court, moyen ou long terme

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 ; 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 survenance d'aléas. (Dans ce cas, étaient-ils identifiés dans les scénarios stratégiques ? Pourquoi les mesures correctrices n'ont-elles dès lors pas été prises par anticipation ?)
- de défauts dans la mise en œuvre de la stratégie, à une insuffisante rigueur managériale. (Dans ce cas, la nature et les causes de ces insuffisances sont-elles identifiées ?)
- du caractère finalement irréaliste des objectifs fixés. (Mais alors, 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*). (Dans ce cas, quel modèle alternatif faut-il 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 dues tant aux usagers qu'à la tutelle et qu'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

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 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 pouvant être calculés en comparant deux à deux ces dimensions permettent d'évaluer les performances d'efficacité (*livrables/ressource*) et d'efficacité (*impacts/ressources*).

La pratique de l'évaluation est donc une activité très importante du processus de pilotage stratégique. L'équipe de direction de radioactifs déclare y consacrer 20 % de son temps. L'évaluation intervient **en amont** lors de la

- **Le sommaire d'un rapport d'activités** devra impérativement comporter **sept chapitres** :
 - le rappel des **objectifs visés** avec l'indicateur de mesure choisi ;
 - les **résultats obtenus** et leur mode de calcul ;
 - les **actions entreprises** ;
 - les **écarts** entre les objectifs visés et les résultats obtenus ;
 - les **effets secondaires** désirables et non désirables ;
 - les **actions correctrices** entreprises pour combler l'écart ;
 - les **enseignements** et conclusions pour le prochain cycle de planification stratégique.

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) mais elle doit aussi être 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 à 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 repose sur des processus longs (dix-huit mois mi-

nimum pour la réalisation de l'évaluation proprement dite, auquel s'ajoute le temps 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 et donc leur traduction en missions en lois de finances.

Le champ de **l'évaluation des actions de l'État et des collectivités publiques**, comme la satisfaction des usagers, la politique qualité 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.

Le champ du **pilotage** proprement dit par la mesure permanente, à l'aide du TNP, 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.

III Les axes de progrès

Nous ne traiterons ici que du développement du pilotage stratégique des politiques publiques, en laissant de côté les réformes que le législateur pourrait être amené à faire dans le statut des établissements publics, comme la refonte du statut des EPA et des Epic.

Ces axes ont été identifiés par les participants au séminaire de restitution organisé par la DIRE¹.

Trois leviers de changement apparaissent :

- En définissant un cadre commun de pilotage pour les politiques publiques, la LOLF

supprime le recours à l'établissement public comme moyen de rechercher une souplesse de gestion. Il importe donc de définir une **doctrine de recours à la formule de l'établissement public national** dans la mise en œuvre d'une politique publique.

- Le second levier est la mise en place de **contrats pluriannuels**, mouvement largement enclenché dans le cadre du développement du contrôle de gestion².

- Le troisième est le rôle que doit jouer le **conseil d'administration** des EPN dans ce processus, puisque l'existence de ce conseil

1. Voir le compte rendu de ce séminaire édité par la mission communication de la DGAFP-DIRE.

2. Voir la brochure « Contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion – Guide méthodologique », DIRE, 2001.

Pour réussir à échouer dans la conception d'une politique publique

Ne consultez ni usagers, ni Parlement, c'est une perte de temps.

... ou consultez beaucoup, ne décidez jamais !

Habilitez comme « programme stratégique » ce que vous aviez, de toute façon, déjà prévu de faire.

Tout est prioritaire : impossible de dégager l'essentiel de l'important.

Ignorez superbement les autres acteurs intervenant sur la même politique publique.

Appuyez-vous sur un médiateur pour savoir ce qui se passe dehors.

est le trait institutionnel distinctif de l'EPN et que son rôle est maintes fois souligné par l'enquête et les études de cas.

Compte tenu de l'ampleur de la tâche, **deux principes** de travail sont adoptés :

– On **apprend en marchant** et **peu importe qui commence**, des tutelles ou des établissements. Il est important d'accumuler de l'expérience à partir de laquelle des doctrines pourront se construire. Il est essentiel de disposer rapidement d'un portefeuille de projets pilotes innovants pour alimenter ce retour d'expérience.

– Il faut **profiter des crises**, soit des crises des politiques publiques (ex. : les politiques de sécurité sanitaire), soit des crises du modèle stratégique de l'établissement (ex. : l'IGN face au référentiel grande échelle) ou encore de crises internes (ex. : les questions de statut et de gestion des personnels).

Pour définir ces axes, nous reprenons la division en trois étapes du pilotage stratégique.

■ Concevoir la politique : développer les compétences de planification stratégique

Sept chantiers ont été identifiés :

Systématiser la démarche de contractualisation : elle est en cours et entrée dans la culture des établissements. 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 ?

Faire une analyse FFOM (forces, faiblesses, opportunités, menaces) de l'EPN. Il s'agit de saisir que l'établissement évolue dans un champ concurrentiel et mouvant : le contexte des politiques change, des institutions concurrentes apparaissent, les besoins évoluent et la raison d'être de l'établissement, sa stratégie en est impactée.

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.

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 de l'opérationnalité de ce processus et des résultats obtenus.

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.

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.

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 inévitablement 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 en reste au stade de la velléité. Il vaut donc mieux moins d'objectifs moins ambitieux à court terme, mais traduits en engagements financiers.

– **Adapter les structures ministérielles aux impératifs du pilotage** et donc les regrouper par pôle d'impulsion stratégique, autrement dit bien sûr pas le contraire, qui consisterait à adapter les programmes aux structures actuelles des tutelles et donc à vider de sens l'intention de la LOLF.

– **Le CA peut assurer la mise en cohérence des tutelles** : son rôle dans la planification stratégique doit être développé et il se montre efficace dans sa capacité à entretenir le dialogue stratégique avec les tutelles.

■ Mettre en œuvre la politique : pratiquer le pilotage

Le préalable est l'existence **d'objectifs clairs** de la part des tutelles. Mais 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, 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 quant 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 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 pas l'instance de prolongation du dialogue social ou la réunion des lobbys des administrations.

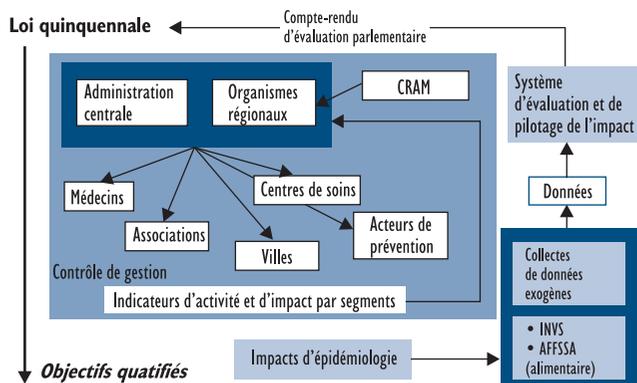
– La **pratique du TBP** est excellente mais demande un temps d'apprentissage long : donc « *puisque c'est à long terme, je commence tout de suite* » (Foch). Il faut commencer par des objectifs simples et connecter progressivement divers secteurs de l'activité de l'établissement.

En tout état de cause, **l'évolution de la 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** et le développement des pratiques d'**apprentissage organisationnel** au niveau de l'établissement.

■ Évaluer la politique : mesurer pour réagir

L'évaluation est l'étape critique du cycle de pilotage stratégique puisqu'elle suppose qu'en amont aient été définis cadrage stratégique et objectif 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.

Exemple : les politiques de sécurité sanitaire



- 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 qui sont constitués de la réalisation complète de programmes d'équipement et de la mesure de l'impact de ces dispositifs sur la société.

Néanmoins, les deux mesures ne sont 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).

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 étaient réunies.

Une politique est généralement mise en œuvre par une pluralité d'acteurs : administrations centrales, établissements publics, acteurs privés, collectivités locales, services déconcentrés... En supposant que chacune de ces entités ait développé des systèmes de contrôle de gestion homogènes par leurs données et compatibles entre eux, l'évaluation de la politique suppose la mise en place d'un système de synthèse qui soit l'arborescence de chacun des sous-systèmes de contrôle de gestion.

Même en supposant que toutes les entités administratives aient 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 qu'ils puissent 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 a fort peu de chances d'être équipé d'un tel contrôle de gestion !

Une **mesure de l'impact** basé sur des **données exogènes** restera donc nécessaire pour combler ce hiatus.

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 il a été dit plus haut, que les objectifs stratégiques aient 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.

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. Il faut :

- accroître l'**autonomie** de l'établissement, notamment par l'allègement du contrôle *a priori* ;
- que le **cadrage stratégique** des politiques soit assuré par les tutelles, ce qui requiert qu'elles se coordonnent et développent leurs compétences stratégiques ;
- 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 soient définis et développés.

Des quatre temps du pilotage stratégique, celui de l'évaluation ressortit donc aux **conditions institutionnelles et managériales les plus lourdes** à mettre en place.

La **liaison entre le développement du contrôle de gestion et la reconfiguration des systèmes d'information** est par ailleurs un chantier à commencer sans plus attendre pour assurer l'infrastructure technologique et informationnelle de l'évaluation. ■

Et maintenant

Parallèlement à la mise en place de l'ensemble du dispositif d'implantation de la loi organique, un plan de travail spécifique peut être conçu pour les établissements publics nationaux.

On identifie deux grandes catégories de pilotage : l'un externe et l'autre interne à l'établissement.

Les conditions externes du pilotage stratégique

■ Une typologie stratégique des EPN

Le premier chantier est celui de la segmentation stratégique des programmes et des établissements. Ils doivent être formulés selon des critères non plus institutionnels mais stratégiques, soit par typologie de grands domaines de création de valeur, soit par « modèles d'activités ».

Les modèles d'activités doivent être pensés par politiques. On peut en établir le sommaire comme suit :

- Quel est l'**objectif de création de valeur de la politique**, en terme de livrables et d'impact ?
- À quel **segment de bénéficiaires** s'adresse cette politique ?
- Quelle est la **structure de la chaîne de valeur** à mettre en place pour la réaliser et quel doit être le rôle précis de l'établissement public dans cette chaîne ?
- Quelle est la **structure de coûts** de la politique et des structures qui la mettent en œuvre ?
- Comment va-t-on **mesurer les bénéfices produits** et de quels outils de mesure dispose-t-on ?
- Dans quel **réseau de valeur** s'inscrit l'établissement : autres modes de mise en œuvre, concurrents et institutions intervenants sur le même segment, acteurs privés, partenariats, fournisseurs, pouvoir de pression et de négociation des parties prenantes ?

– En quoi la **création d'un établissement public** permet-elle à cette politique d'être mise en œuvre avec succès et de manière spécifique ?

Cette approche peut être mise en œuvre sur des politiques comme l'**achat public** et l'Ugap ou la **politique d'information géographique** et l'IGN.

On peut ainsi constituer des portefeuilles génériques de modèles d'affaires dégagant des principes généraux de pilotage de la performance.

■ Définir rôles et responsabilités

Chaque fonction de pilotage doit être assignée à un seul acteur ayant la responsabilité de la mise en œuvre de la politique et donc de la coordination des acteurs, des tutelles comme des EPN, avec les autres modes de mise en œuvre.

Cette notion est particulièrement critique dans le pilotage de politiques complexes comme les politiques de sécurité sanitaire où interviennent de multiples acteurs dont les métiers sont différents et les enjeux parfois antagonistes.

■ Le chantier GRH

C'est un chantier en soi dont le cahier des charges est à bâtir au plus vite. Il conditionne

toute la capacité d'apprentissage organisationnel des établissements et donc leur capaci-

té à reconfigurer radicalement leurs processus lorsque cela est nécessaire.

Les conditions internes du pilotage stratégique

Elles résident essentiellement dans la définition des rôles et responsabilités du président, du directeur général et du conseil d'administration dans la mise en œuvre des axes de progrès définis plus haut.

■ Implanter une approche opérationnelle et apprenante

Une telle mutation ne peut s'entreprendre que progressivement ; par une **démarche apprenante** reposant sur des **projets pilotes** dont le retour d'expérience devra être fait avec tout le soin et l'expertise nécessaires, par des **apports de doctrines** et de **méthodologies** qui proviendront tant de l'état de l'art que du retour d'expérience de projets pilotes.

Ce processus peut se résumer autour de **sept questions critiques**, communes à la définition des politiques publiques, à leur cadrage dans les programmes et à leur mise en œuvre par les EPN.

Parmi celles-ci, quatre apparaissent comme particulièrement pertinentes pour commencer le travail de planification stratégique :

1) Avons-nous une stratégie commune et claire ?

Cette question peut être posée par le conseil d'administration, par les dirigeants ou par la tutelle, une absence de réponse étant vivement ressentie par toutes les parties prenantes.

– Une **stratégie** : quelle est la finalité poursuivie, au-delà de la simple gestion des moyens et de l'observance de la mission statutaire ? Quels sont les livrables de l'établissement ? En quoi concrétisent-ils une politique publique ?

– Une **stratégie commune** : au-delà des mots, pouvons-nous formuler de manière partagée notre stratégie et la décliner en plans d'actions ?

– Une **stratégie claire** : la formulation de la stratégie doit être courte et limpide et avoir besoin d'un minimum d'explications.

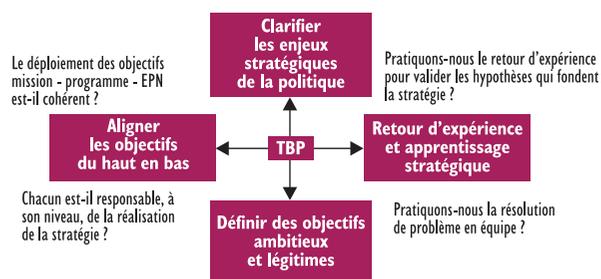
2) Les investissements sont-ils pilotés par la stratégie et les budgets annuels sont-ils articulés avec les plans à long terme ?

Lors de la mise en place des budgets, chaque partie peut prendre l'initiative de poser la question du lien entre les allocations de ressources et la stratégie. Même lorsqu'il existe une stratégie énoncée, elle reste souvent purement déclarative, faute de lien avec le budget qui doit être le premier acte de la planification stratégique.

3) Les personnels sont-ils responsables à tous les niveaux de la réalisation de la stratégie ?

Pour toucher les processus de production de l'établissement, chacun doit être impliqué et responsable dans son domaine. Cela permet de faire émerger les questions essentielles quant à la responsabilité, au système d'incitations et de récompenses, aux valeurs générales de l'éta-

Une approche opérationnelle et apprenante pour le service public Avons-nous une stratégie commune et claire ?



- Les investissements sont-ils pilotés par la stratégie ?
- Les budgets annuels sont-ils articulés aux plans à long terme ?

► La pertinence se définit comme le rapport entre les objectifs et les moyens qui leur sont consacrés. L'efficacité est le rapport entre les moyens et les réalisations. L'efficacité mesure le rapport entre les objectifs initialement fixés et les réalisations.

blissement et, de manière plus structurelle, les questions de l'adaptation du statut des personnels à l'évolution de ses missions.

4) Pratiq ons-nous le retour d'expérience pour valider les hypothèses qui fondent la stratégie ?

Une démarche aussi ambitieuse ne peut être réalisée qu'en **progressant par petits pas**, en traitant les questions lorsqu'elles se présentent sans viser à l'exhaustivité.

Mais le corollaire d'une approche par petits pas est la **capitalisation de l'expérience** acquise pour en dégager un corps de doctrine et de pratiques pour le pilotage stratégique, ce qui suppose que tout projet soit lui-même accompagné d'un projet de **retour d'expérience**.

L'autre corollaire est, bien sûr, que cette démarche par petits pas soit la traduction d'**objectifs suffisamment ambitieux et mobilisateurs** pour susciter l'intérêt, l'enthousiasme et la confiance qui sont les conditions de base de l'innovation organisationnelle.

■ Bien utiliser et implanter les outils de pilotage

Beaucoup de concepts nouveaux de management sont actuellement en cours de développement dans l'administration : management de la qualité, contrôle de gestion, reingénierie des processus... Il importe de comprendre la place de chacun dans une architecture d'ensemble de pilotage stratégique.

La base essentielle de tout système de pilotage stratégique est l'existence d'**un contrôle de gestion basé sur les activités**, ce qui suppose une connaissance des processus.

On peut **définir un processus** comme un enchaînement d'activités finalisées vers la création de valeur pour un bénéficiaire final. Toute organisation est donc 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 **design des processus** et bien souvent un travail de reingénierie pour s'assurer que toutes les activités sont bien alignées vers la réalisation du livrable attendu de chaque processus. Il s'agit là de s'assurer que toutes les activités nécessaires au bon fonctionnement du processus sont présentes ou 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 reingénierie 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.

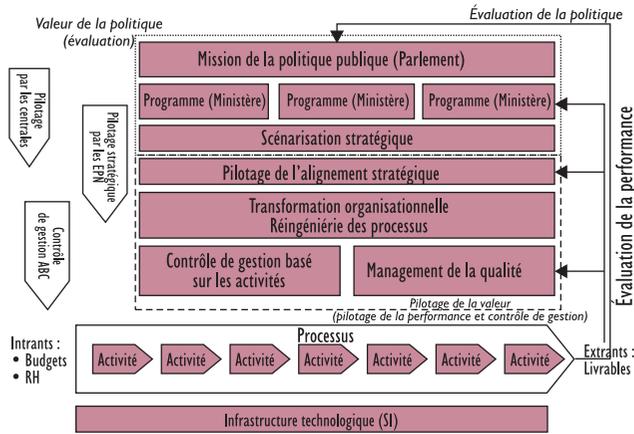
Le **contrôle de gestion**¹ va permettre ensuite d'analyser les coûts de chaque activité et de les rapporter aux réalisations d'objectifs et de fournir les éléments nécessaires à l'évaluation de la **pertinence**, de l'**efficacité** et de l'**efficience** de la politique mise en œuvre.

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 ceux-ci aient été préalablement définis** selon les principes et méthodes définis plus haut.

Le contrôle de gestion va fournir des indicateurs organisés en 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

1. Voir « Le contrôle de gestion dans les administration de l'Etat :  l ments de méthodologie », DIRE, juillet 2002.

Délimitation des domaines



d'implanter les outils de travail coopératifs pertinents (intranet, workflow...) et de pilotage (tableaux de bord, *balanced scorecard* en ligne...). Le **contrôle de gestion va donc être 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.

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.

Le tableau de bord prospectif va permettre de piloter l'**alignement stratégique** du dispositif en équilibrant le pilotage de la performance (contrôle de gestion) et l'évaluation de l'impact de la politique. Bâtie à partir des indi-

cateurs d'impacts (*outcomes*), c'est cette évaluation qui permet d'asseoir la légitimité de la politique publique. Ces deux dimensions du TBP constituent le « *front office* ». Le TBP va également inclure le pilotage de la performance du « *back-office* », soit l'alignement des processus et le développement de l'apprentissage organisationnel.

■ **Formaliser le processus d'élaboration du pilotage stratégique : le cadrage stratégique des agences de sécurité sanitaire**

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 activité du processus de cadrage stratégique.

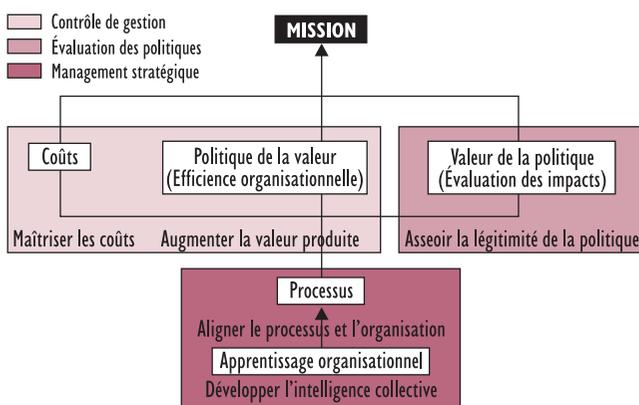
Les orientations stratégiques

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 en suite réaliser **une analyse « forces faiblesses opportunités menaces » (FFOM)** 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 suppose d'y consacrer du temps et beaucoup de dialogues et d'interactions entre l'administration centrale et

Piloter l'alignement stratégique EPN - Politique(s) publique(s)



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)

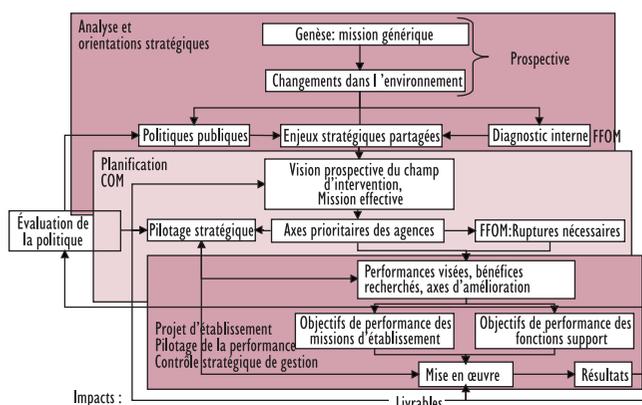
L'analyse prospective est déclinée au niveau de chaque agence et permet d'apprécier l'écart entre la mission institutionnelle et la mission effective. On peut en conclure les axes prioritaires des agences qui seront à la base du plan stratégique. On procède à une nouvelle analyse FFOM au niveau de l'agence qui permettra d'identifier ses atouts et points faibles et de définir les gisements de progrès. Ceux-ci peuvent impliquer des ruptures organi-

sationnelles (nouveaux métiers, nouvelles pratiques...) ou technologiques (acquisition de nouvelles 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 terme 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 cadrage stratégique des agences de sécurité sanitaire



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 supports.

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. ■

Récapitulatif : dix mesures pour rendre la gestion des établissements publics exemplaire

1. Au niveau de l'administration de tutelle, formaliser un processus de planification stratégique permettant de cadrer la stratégie des établissements publics dans une politique publique par une définition adéquate des programmes.
2. Rendre imputable le directeur d'administration centrale en charge du pilotage du plan stratégique. Lorsque plusieurs administrations sont concernées par la tutelle, désigner un chef de file en fonction des intérêts stratégiques majeurs.
3. Donner, au travers d'un contrat de performance négocié, un mandat clair aux établissements comportant des objectifs chiffrés et des indicateurs de performance faisant apparaître les priorités stratégiques de l'État.
4. Décliner ces contrats dans un système formalisé de pilotage stratégique de l'établissement à l'aide du tableau de bord prospectif.
5. Rendre compte de l'exécution de ce mandat par un rapport d'activité destiné tant aux tutelles qu'au Parlement et au grand public concerné par la politique gérée par l'établissement.
6. Faire des établissements publics un laboratoire de pratiques autour de la mise en œuvre de la loi organique de finances.
7. Implanter un système de contrôle stratégique de gestion basé sur le pilotage par activité, dans un premier temps dans les Epic, puis généralisé dans les EPA.
8. Utiliser pleinement le potentiel des TIC, évaluer leur impact sur la productivité et l'évolution des métiers et des emplois et reconcevoir à moyen terme leur architecture en fonction des besoins du pilotage stratégique.
9. S'appuyer sur les personnels pour repenser les processus organisationnels et décisionnels des établissements et développer l'imputabilité à tous les niveaux, en commençant par l'encadrement supérieur (en définissant des incitatifs pertinents avec les statuts des personnels dans les EPA et les Epic) et systématiser la pratique du rapport de gestion axé sur la performance et le bilan social.
10. Faire des conseils d'administration l'instance réellement dirigeante de l'établissement, assurant une maîtrise d'ouvrage stratégique déléguée s'étendant de la négociation du plan stratégique à sa mise en œuvre, en clarifiant la mission et le statut des administrateurs, du président et du directeur.

Annexes

Annexe I : État des pratiques des établissements publics nationaux

La DIRE (Délégation interministérielle à la réforme de l'État) a conduit en 2001 une enquête par questionnaire auprès des établissements publics nationaux et de leurs tutelles. Un certain nombre des établissements interrogés ont joint à leur réponse des documents témoignant de leur pratique du pilotage par la performance : plans stratégiques, contrats pluriannuels avec leurs tutelles, rapports d'activité.

Ces documents ont été analysés au regard d'une batterie de critères permettant d'évaluer le degré de maturité de la démarche de pilotage qu'ils reflètent. On présente ici les résultats de cette analyse.

Une remarque liminaire doit être faite. Les documents dépouillés témoignent d'une extrême diversité des pratiques. Cette diversité se retrouve parfois au sein d'un même document, avec des parties manifestement rédigées par des plumes différentes, laissant entrevoir des

approches plus ou moins construites selon les départements de l'établissement concerné. Aussi, contrairement à l'intention initiale, avons-nous renoncé à traduire par des indicateurs quantitatifs l'état des lieux qui ressort de ce dépouillement. Il nous a semblé qu'une approche qualitative, mettant en exergue les meilleurs et, éventuellement, les moins bons exemples, donnerait une image plus exacte de la réalité.

Les documents examinés ont été répartis en trois catégories, correspondant aux trois types d'outils couramment utilisés dans des démarches de pilotage stratégique : plans stratégiques, contrats de plan et rapports d'activité. Encore faut-il préciser d'emblée que, en l'absence de doctrine commune sur l'articulation exacte entre ces trois instruments – notamment entre plans stratégiques et contrats de plan –, les frontières entre les uns et les autres apparaissent mal établies.

63

■ ■ ■ Les plans stratégiques

■ Caractéristiques de l'échantillon

Quatre des quarante-neuf établissements ayant transmis des documents ont joint un plan stratégique : l'Institut national de la recherche agronomique (Inra), le Cemagref, l'Établissement public Basse-Seine et l'Institut national de jeunes sourds de Metz.

Au demeurant, ces plans portent des noms différents. Seul celui du Cemagref s'intitule « Plan stratégique 1999-2002 ». En revanche, celui de l'Inra est baptisé « Document d'orientation 2001-2004 », celui de l'Établissement public Basse-Seine « Programme pluriannuel d'intervention 1997-2001 » et celui de l'Institut na-

tional de jeunes sourds de Metz « Projet pédagogique et éducatif ».

Le faible nombre de plans stratégiques ainsi analysés ne signifie pas que seuls quatre des établissements de l'échantillon ont élaboré un plan stratégique. Bien d'autres font référence, dans leurs rapports d'activité, à l'existence d'un tel plan, mais ont omis de le transmettre en réponse à l'enquête.

■ Grille d'analyse

Les quatre plans stratégiques de l'échantillon ont été analysés au regard de la grille que voici :

- Le document exprime-t-il les finalités et les objectifs de l'action de l'établissement ?
 - Rappelle-t-il les missions statutaires ?
 - Actualise-t-il, s'il y a lieu, les priorités ?
 - Décline-t-il les missions / priorités en objectifs ?
 - Associe-t-il aux objectifs des cibles de performance chiffrées ?
- Le document explicite-t-il les hypothèses sur lesquelles il repose ?
 - Montre-t-il les liens de cause à effet qu'il suppose entre l'activité de l'établissement (*outputs*) et l'impact recherché (*outcomes*) ?
 - Exprime-t-il les hypothèses d'évolution de l'environnement qui le sous-tendent ?
 - Envisage-t-il des aléas et des scénarios alternatifs par rapport à ces hypothèses ?
- Le document présente-t-il les programmes d'action qui vont permettre d'atteindre les objectifs ?
 - Énonce-t-il les grands projets associés aux objectifs ?
 - Fait-il apparaître l'allocation des ressources correspondant à ces projets ?
- Le document montre-t-il la cohérence et la coordination de l'action de l'établissement par rapport aux autres acteurs de la politique publique concernée ?
 - Se réfère-t-il aux priorités gouvernementales ?
 - Montre-t-il l'articulation de l'établissement avec les autres acteurs impliqués ?
- Le document traite-t-il des quatre dimensions majeures du pilotage stratégique ?

- Identifie-t-il les clients ou bénéficiaires de l'établissement et les projets à leur égard ?
- Propose-t-il un budget prévisionnel ou une esquisse financière ?
- Identifie-t-il les processus critiques et les actions propres à les améliorer ?
- Pourvoit-il au développement des compétences clés ?

■ Constats

Des finalités dûment déclinées en objectifs, mais sans engagement chiffré

Les quatre plans stratégiques analysés rappellent les finalités des établissements publics concernés soit en faisant référence à leur mission statutaire, soit en affirmant une vision, un projet à long terme.

Deux faiblesses ont été constatées à ce stade.

Les missions statutaires sont parfois exprimées davantage en termes d'activité à accomplir que de finalité à satisfaire. C'est le cas pour l'Établissement public Basse-Seine, dont les missions sont ainsi énoncées :

- a) « Procéder à toutes opérations immobilières et foncières de nature à faciliter la mise en œuvre des directives d'aménagement et d'urbanisme concernant la Basse-Seine » et
- b) « Participer éventuellement au financement des études et des opérations d'aménagement et d'équipement entreprises dans le même ressort géographique. »

C'est également le cas pour l'Inra. Dans un cas comme dans l'autre, les établissements publics concernés tournent la difficulté en explicitant bien sous forme d'objectifs stratégiques les priorités qu'ils s'assignent pour la durée du plan.

Les formulations employées, pour privilégier l'exactitude et l'exhaustivité, perdent parfois de leur force d'entraînement. Ainsi, par exemple, du Cemagref, qui énonce sa « visée à plus long terme » en une phrase dont la longueur et la complexité finissent par diluer l'intention :

« Développer les bases scientifiques d'une ingénierie du développement durable des territoires pour protéger et gérer les hydrosystèmes et les milieux terrestres, dynamiser les activités qui les valorisent, prévenir les risques qui leur sont associés. »

Chacun des quatre plans traduit effectivement en objectifs concrets les finalités ou missions de l'établissement public concerné. Aucun d'entre eux, en revanche, ne va jusqu'au bout de la logique du pilotage par la performance en fixant des valeurs chiffrées aux objectifs à atteindre. Autrement dit, l'intention stratégique est clairement identifiée, mais on ne s'engage pas sur une cible de réussite précisément quantifiée.

Prenons l'exemple de l'Institut national de jeunes sourds de Metz. Partant de l'énoncé de ses missions, il présente un projet d'établissement articulé en cinq axes, eux-mêmes déclinés en objectifs intermédiaires. Ainsi le premier axe stratégique « *Prise en charge individualisée* » se décline-t-il ainsi :

« Prendre chaque jeune dans sa globalité, l'impliquer et l'accompagner. Élaboration du projet individualisé.

Diversifier l'offre de formations professionnelles, de modes de communication, de cursus et de soutiens, d'intégration et de semi-intégration.

Impliquer et accompagner les familles.

Coordonner les actions des professionnels de l'Institut et des partenaires.

Développer l'éveil à la citoyenneté. »

Ces objectifs étant posés, on ne trouve pas dans le projet d'établissement d'indication permettant de situer le degré d'ambition que s'assigne l'Institut vis-à-vis d'eux. Le plan stratégique se trouve dès lors privé de l'une de ses fonctions majeures : celle de moteur d'un progrès mesurable.

Des hypothèses stratégiques explicitées pour partie seulement

Un plan stratégique repose inévitablement sur deux types d'hypothèses :

– des hypothèses d'évolution du contexte d'activité de l'établissement au cours de la période d'exécution du plan. Ce contexte peut évoluer favorablement ou défavorablement, offrir des opportunités ou des menaces dont il faut tenir compte ;

– des hypothèses de causalité entre l'activité déployée par l'établissement et l'impact qu'il cherche à avoir. Ces hypothèses sont d'autant plus fortes que l'impact recherché est plus qualitatif, donc plus difficile à appréhender, ou bien qu'il relève des comportements humains, difficiles à modifier en profondeur.

Un bon plan stratégique doit expliciter les hypothèses sur lesquelles il repose, dans l'une et l'autre de ces deux catégories.

Les quatre plans analysés, pour leur part, omettent toute explication sur le deuxième type d'hypothèses, les liens de cause à effet entre activité et impact (entre *outputs* et *outcomes* selon la terminologie technique couramment adoptée). Ils s'expriment à des degrés divers sur le premier type d'hypothèses, tenant à l'évolution de leur contexte.

L'**Établissement public Basse-Seine** est le plus articulé sur ce sujet. Son « Programme pluriannuel d'intervention » inclut une présentation des grandes tendances affectant l'aménagement du territoire dans les zones de son ressort géographique et une analyse des stratégies poursuivies par les grands acteurs avec lesquels il est amené à coopérer, d'où il déduit sa propre stratégie.

Le **Cemagref** passe en revue les tendances à l'œuvre dans son environnement, dont la prise en compte inspire sa réflexion stratégique. De même, l'**Inra** énumère les six défis principaux auxquels il s'estime confronté sur la durée de son plan stratégique. Cependant, contrairement au cas de l'Établissement public Basse-Seine, ces deux diagnostics d'environnement n'incluent pas la surveillance des autres acteurs intervenant sur le même domaine.

L'**Institut national de jeunes sourds de Metz** ne présente pas, pour sa part, la vision qu'il a de l'évolution de son contexte.

Des programmes d'action effectivement présentés, mais qui soulignent rarement les arbitrages effectués

Les quatre plans stratégiques analysés ne se limitent pas à l'exposé des finalités, missions et objectifs des établissements concernés. Ils décrivent effectivement les principaux projets qui vont donner corps à la stratégie poursuivie.

La principale remarque qui doit être faite à cet égard porte non pas sur la manière de présenter les programmes d'action, plus ou moins structurée selon les cas, mais sur le peu de visi-

bilité donné aux arbitrages dont résultent des programmes.

L'Inra fait ici exception avec, au contraire, une présentation synthétique très claire des réallocations de moyens sous-jacentes au programme proposé. Ayant énoncé six axes de recherche stratégiques, l'établissement fait figurer dans son « *Document d'orientation 2001-2004* » un tableau intitulé « *Répartition des effectifs par axes et objectifs opérationnels : objectifs d'évolution 2001-2004 (chercheurs et ingénieurs)* » ainsi constitué :

Axes de recherche stratégiques	% 1999	Objectif d'évolution 2001-2004
A. Améliorer le cadre de vie, préserver l'environnement et produire durablement.	23	Moyens ajustés en 1998-1999. Légère augmentation en accompagnement de la mise en œuvre de nouveaux programmes et des restructurations internes.
B. Améliorer l'alimentation humaine, préserver la santé des consommateurs, comprendre leurs comportements.	7	Renforcement +40 % par redéploiement de moyens, renforcement du partenariat et accroissement des ressources propres.
C. Diversifier les produits et leurs usages, améliorer leur compétitivité.	21	Maintien ou légère diminution des ressources budgétaires au profit des axes B et D. Développement attendu des ressources propres.
D. Développer les stratégies génériques pour la connaissance du vivant.	24	Moyens en très forte croissance les années précédentes. Renforcement principalement par alliances et déploiement de moyens nouveaux.
E. Adapter les espèces, les pratiques et les systèmes de production à des contextes changeants.	18	Diminution -15 % et transfert de moyens, principalement sur l'axe B.
F. Éclairer la décision des acteurs publics et privés, comprendre leurs organisations, en dégager les significations.	7	Renforcement +25 %, concernant en priorité les sciences sociales et montée en puissance de l'objectif F6. (Informer et nourrir le débat public.)

Hormis le cas de l'Inra, les autres plans stratégiques au mieux se bornent à indiquer les moyens affectés aux divers projets constituant le programme d'action, mais sans montrer en quoi les allocations prévues remettent en cause les tendances passées (Établissement public Basse-Seine), au pire ne disent rien des allocations de moyens accompagnant les orientations stratégiques.

Des plans stratégiques dont l'articulation avec les politiques publiques n'est pas toujours clairement montrée

Les plans stratégiques des établissements publics s'inscrivent en principe dans un cadre d'ensemble de l'action publique dominé par les priorités définies par le gouvernement et auquel participent de multiples acteurs. Aussi sont-ils soumis à une double exigence de co-

hérence : cohérence avec les orientations gouvernementales, cohérence avec les initiatives déployées par les autres acteurs concernés.

Cette double articulation n'est pas toujours clairement montrée par les documents analysés :

1) Seuls l'Institut national de jeunes sourds de Metz et l'Établissement public Basse-Seine font explicitement référence, à un titre ou à un autre, à la stratégie globale de l'État avant de définir leur propre projet. Le Cemagref et l'Inra, tout en réaffirmant leur appartenance à la sphère publique, ne font pas de lien précis entre leur plan stratégique et telle ou telle orientation des politiques publiques les concernant.

2) Les quatre plans stratégiques mentionnent le besoin de développer des partenariats, d'améliorer la coopération avec des organismes tiers ou de mieux coordonner leur action avec celle d'autres intervenants. Pour autant, ils ne présentent pas toujours une démarche très structurée sur ce point.

Ainsi par exemple, le document du Cemagref évoque-t-il bien différentes pistes (partenariats scientifiques, démarches de « co-construction » de projets avec les partenaires socio-économiques, participation aux réseaux de recherche technologique...) mais sans qu'il soit possible au néophyte d'avoir une vue globale des acteurs concernés et de leur interface avec le Cemagref. À l'inverse, l'Inra est plus systématique, avec un chapitre entier de son

plan stratégique intitulé « Politique partenariale », passant en revue l'ensemble des interactions entre l'établissement et son environnement.

Des plans qui ne couvrent pas pleinement les quatre dimensions d'une carte stratégique idéale (clients, processus, ressources humaines, ressources financières)

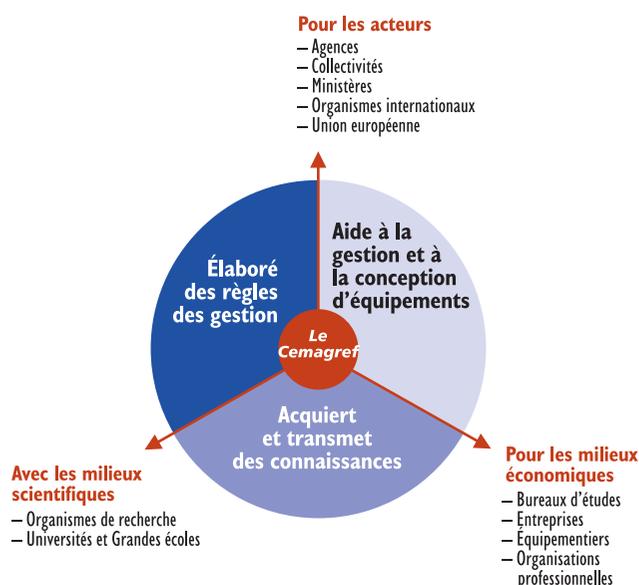
Aucun des quatre plans stratégiques examinés ne couvre les quatre dimensions.

Tous évoquent directement ou indirectement – à travers l'exposé de leurs finalités, missions et objectifs – leurs clients ou bénéficiaires. Encore faut-il dire que l'identification de ces bénéficiaires reste souvent implicite : les plans montrent bien ce que seront les produits ou services rendus mais s'abstiennent d'une typologie des usagers concernés et de leurs attentes.

Cette typologie semble parfois aller de soi, encore que rien ne soit réellement évident. Ainsi l'Institut de jeunes sourds de Metz s'adresse-t-il manifestement aux jeunes sourds et à leurs familles. Mais quelle est la pondération des priorités entre ces deux catégories ? Y en a-t-il une troisième, par exemple les employeurs potentiels des jeunes sourds, puisque l'Institut se propose de favoriser l'insertion professionnelle de ses élèves ?

Dans d'autres cas, la typologie des bénéficiaires est très difficile à cerner. C'est le cas de l'Inra : cet établissement agit-il au bénéfice des consommateurs ? ou bien à celui des agriculteurs et professionnels de l'agroalimentaire ? ou bien encore à celui des autorités publiques en charge des politiques agricoles ?

Au demeurant, il est frappant de constater, dans le cas du Cemagref, que cette cartographie des bénéficiaires, absente du plan stratégique, est remarquablement présentée dans les divers supports de communication externe de l'établissement. Ainsi, entre autres, sur le site internet. Le silence du plan stratégique à cet égard ne vaut donc pas absence de ré-



flexion, mais omission dans la conception de ce document.

À l'inverse, la dimension la moins prise en compte dans les plans stratégiques est celle des ressources financières. Seul l'Établissement public Basse-Seine présente une esquisse budgétaire, formulant des évaluations prévisionnelles de ses trois grandes catégories de recettes : les produits de cessions, les produits de gestion et les produits de la taxe spéciale d'équipement.

L'Institut national de jeunes sourds de Metz et le Cemagref ne disent pas un mot des questions de financement. L'Inra, pour sa part, n'évoque le sujet que par le biais du tableau de réallocation des ressources présenté ci-dessus.

Les quatre plans identifient, d'une manière ou d'une autre, les processus critiques qui vont leur permettre de mener à bien leurs orientations stratégiques et, le cas échéant, les améliorations à leur apporter pour ce faire.

Ainsi l'Établissement public Basse-Seine, ayant énoncé ses objectifs et son programme d'ac-

tion, passe-t-il en revue ses six métiers. Le Cemagref, après avoir énoncé ses priorités de recherche, met en exergue les deux défis qu'il se propose de relever quant à ses processus de travail : la qualité scientifique de ses actions et la promotion de l'innovation, c'est-à-dire des retombées économiques et sociales de ses travaux de recherche. Il en va de même, peu ou prou, pour l'Inra et l'Institut national de jeunes sourds de Metz.

Dernière dimension enfin : celle des ressources humaines. Elle fait normalement partie intégrante de tout plan stratégique, partant du principe que nul objectif un tant soit peu ambitieux ne saurait être atteint sans un surcroît de motivation, de compétence ou d'organisation des personnes appelées à y contribuer.

En réalité, seuls deux des quatre plans examinés s'y intéressent : celui de l'Inra et celui de l'Institut national de jeunes sourds de Metz. Le Cemagref et l'Établissement public Basse-Seine, en revanche, laissent ce point dans l'obscurité.

III Les contrats de plan

■ Caractéristiques de l'échantillon

Huit des quarante-neuf établissements ayant transmis des documents en réponse à l'enquête de la délégation interministérielle à la réforme de l'État ont joint un plan stratégique : l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (Inrets), le Cemagref, l'Agence nationale de valorisation de la recherche (Anvar), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra).

Tout comme dans le cas des plans stratégiques, les documents faisant office de contrats de plan portent des intitulés différents (« *contrat de progrès* » pour l'ANPE, « *convention d'objectifs et de gestion* » pour la CNAMTS et la

Cnaf), mais tous concourent au même objectif : formaliser un engagement réciproque, sur une période de plusieurs années, entre l'État, autorité de tutelle et pourvoyeur de moyens budgétaires, et les établissements signataires.

■ Grille d'analyse

Les huit contrats de plan de l'échantillon ont été analysés au regard de la grille que voici :

- Le document exprime-t-il les finalités et les objectifs de l'action de l'établissement ?
 - Décrit-il le contexte, les déterminants externes de l'activité de l'établissement, attendus sur la période contractuelle ?
 - Rappelle-t-il les finalités poursuivies par l'établissement ?
 - Décline-t-il ces finalités en objectifs opérationnels à atteindre dans la période contractuelle ?

- Associe-t-il aux objectifs des cibles de performance chiffrées ?
- Le document montre-t-il l'articulation de l'action de l'établissement avec la politique du gouvernement et l'action des autres acteurs publics concernés ?
- Se réfère-t-il explicitement aux orientations de politique publique dont relève son domaine d'intervention ?
- Précise-t-il ses modalités de coopération, sur la forme et sur le fond, avec les autres acteurs publics concernés ?
- Le document présente-t-il les programmes d'action qui vont permettre d'atteindre les objectifs ?
 - Identifie-t-il les bénéficiaires de l'action de l'établissement et les engagements pris à leur égard ?
 - Identifie-t-il les processus critiques de l'action de l'établissement et les mesures prises pour les améliorer ?
 - Analyse-t-il l'adéquation entre les compétences disponibles et la stratégie poursuivie et pourvoit-il, le cas échéant, au développement des ressources humaines ?
 - Présente-t-il un budget prévisionnel ou une esquisse financière correspondant à la stratégie énoncée ?
- Le document envisage-t-il les aléas susceptibles de se produire sur la période contractuelle et les scénarii alternatifs qu'il faudrait, le cas échéant, mettre en œuvre ?
- Le document précise-t-il les modalités de suivi et d'évaluation de l'action de l'établissement au regard des engagements pris ?
 - Définit-il des indicateurs de performance, support du pilotage stratégique ?
 - Si oui, ces indicateurs portent-ils sur la consommation des moyens ? l'accomplissement d'un processus de travail ? la production de produits ou services livrables (*outputs*) ? la réalisation d'impacts stratégiques (*outcomes*) ?
 - Les indicateurs de performance sont-ils chiffrés ou purement qualitatifs ?
 - Le document prévoit-il une procédure d'évaluation au-delà du suivi « de routine » ?

■ Constats

Une réflexion prospective trop partielle

Les documents analysés, alors même qu'ils énoncent une stratégie et des objectifs sur une période de plusieurs années, peinent souvent à présenter une réflexion prospective structurée.

Les éléments extérieurs susceptibles d'influencer l'activité de l'établissement sur la période contractuelle sont peu ou pas explicités.

Le contrat quadriennal 2000-2003 de l'Anvar, par exemple, ne dit pas un mot de la manière dont l'établissement et sa tutelle imaginent l'évolution des pratiques de recherche, développement et innovation des entreprises sur la période considérée. La même remarque, dans un domaine différent, s'applique à la convention d'objectifs et de gestion 2000-2003 liant la CNAMTS et l'État.

Le contrat de progrès 1999-2003 entre l'État et l'ANPE évoque, quant à lui, des perspectives, mais en des termes très généraux : « *Le marché du travail des prochaines années restera qualitativement et quantitativement déséquilibré, le niveau du chômage restera élevé malgré une diminution que l'on peut attendre compte tenu du retour à la croissance, de la réduction de la durée du travail et de la mise en œuvre des programmes gouvernementaux de lutte contre le chômage de longue durée en particulier.* »

En réalité, sur les huit contrats de plan analysés, un seul consacre des développements substantiels à cette réflexion sur les tendances à l'œuvre dans son environnement stratégique, de nature à justifier ses orientations et objectifs. C'est l'Inrets, avec deux pages en début de son contrat de plan dédiées à « *L'institut et son contexte* ».

Peu prolixes sur les déterminants extérieurs susceptibles d'affecter leur activité sur la période contractuelle, les contrats de plan sont, fort logiquement, quasiment muets sur les aléas pouvant venir bouleverser leurs plans au cours de cette même période et sur les scénarios alternatifs qu'ils développeraient alors.

Les seuls éléments que l'on peut noter à ce titre sont les clauses de révision ou d'ajustement figurant dans les contrats de la CNAMTS, de la Cnaf et de l'ANPE. Mais leur formulation est si vague qu'elle ne saurait tenir lieu de scénarisation prospective. Seule la clause d'ajustement, à l'article 6 du contrat de progrès 1999-2003 entre l'État et l'ANPE, amorce un début de réflexion à cet égard :

« Un examen de l'exécution de la présente annexe sera effectué fin 1999. Il prendra en considération l'ensemble des résultats obtenus et plus particulièrement ceux concernant la lutte contre les exclusions et le Plan national d'action (à partir des indicateurs retenus en annexe 4). Ses conclusions seront prises en compte pour la mise en œuvre du Contrat de progrès de 2001 à 2003 et pour la préparation des budgets correspondants.

Il sera également procédé à un bilan à mi-parcours produit par le Comité d'évaluation.

Par ailleurs, dans le cas où l'État demanderait à l'Agence de prendre en charge la mise en œuvre d'un programme non prévu au présent Contrat de progrès, une évaluation sera faite des coûts correspondants et les moyens de l'Agence seront ajustés en conséquence.

Indépendamment des dispositions prévues aux alinéas ci-dessus, l'ajustement des moyens pourra également intervenir, à la demande de l'une ou l'autre des parties, dans les circonstances suivantes :

- modification notable des conditions de fonctionnement du marché du travail,*
- changement important dans la nature des missions confiées à l'Agence par décision de l'État ou par accord des partenaires sociaux impliquant l'ANPE après accord de l'État. »*

Des finalités dûment déclinées en objectifs opérationnels, mais non assorties de cibles de performance chiffrées

Les contrats de plan examinés énoncent généralement les objectifs opérationnels assignés à l'action de l'établissement sur la période contractuelle pour satisfaire aux finalités stratégiques. En revanche seuls trois des huit contrats examinés (et encore : seulement pour quel-

ques-uns de leurs engagements) traduisent ces objectifs en cibles de performance chiffrées, au regard desquelles les accomplissements pourront être objectivement mesurés.

Or, en l'absence de telles cibles, les engagements pris perdent nettement de leur force. Ainsi, par exemple, le contrat de plan du Cemagref comporte-t-il un objectif intitulé « Favoriser l'innovation : valorisation, transfert et partenariats socio-économiques » décliné en plusieurs sous-objectifs dont celui-ci : « Détecter, sélectionner et soutenir des projets innovants ». Là sont indiquées plusieurs voies d'action que le Cemagref se propose d'emprunter, mais sans autre spécification de cible que : « la démarche engagée [...] sera poursuivie » ou encore « l'effort sera prolongé [...] ».

Seule l'Ademe fournit une brillante exception à ce constat, avec une page de son contrat consacrée aux « Principaux engagements chiffrés à l'horizon 2006 » et listant des engagements très précis, tels que : « Desserte d'au moins 95 % de la population en collecte sélective de matériaux secs et de 25 % de la population en collecte sélective de la fraction fermentescible des ordures ménagères » ou encore « 550 000 m² supplémentaires de solaire thermique installés ; 1 000 chaufferies bois supplémentaires installées, dont 20 centrales de grosse puissance ».

Une coordination peu explicitée avec les autres acteurs des politiques publiques

Six des huit contrats examinés se réfèrent explicitement à la politique du gouvernement dans le domaine qui les concerne, afin d'y situer leur propre contribution. À l'inverse, deux d'entre eux omettent cette référence : le contrat quadriennal 2001-2004 du Cemagref et le contrat quadriennal 2000-2003 de l'Anvar.

Quant à la coordination avec les autres intervenants contribuant aux finalités énoncées dans les contrats, elle est presque toujours évoquée, mais en des termes trop vagues pour que l'on puisse en tirer quelque orientation stratégique que ce soit.

Ainsi, par exemple, de l'Inrets, qui énumère les diverses catégories d'acteurs avec lesquelles il entend coopérer : « *Universités, écoles et organismes de recherche* », « *Industriels et professionnels des transports* », « *Administrations, collectivités, réseaux techniques* » et enfin « *Régions* ». Mais le partage des responsabilités, la valeur ajoutée propre à chacun des acteurs dans les processus partenariaux envisagés sont peu analysés.

Il y a, bien sûr, des exceptions à cela, les plus notables étant l'ANPE et la Cnaf qui consacrent une part importante de leur contrat à expliquer comment ils entendent articuler leur intervention avec celle de leurs partenaires extérieurs.

Des contrats n'assurant généralement pas un équilibre des quatre grandes dimensions stratégiques (clients, processus, ressources humaines, ressources financières)

Tous les contrats ont un volet financier spécifiant l'engagement de l'État en termes de budget et/ou de création de postes. Les objectifs de développement des ressources humaines et des compétences sont, eux aussi, souvent présents : encore faut-il souligner qu'ils sont généralement abordés en termes quantitatifs (tant d'effectifs de telle spécialité ou de tel niveau de compétence), non en termes qualitatifs d'implication, de changement des modes de travail, de valorisation des initiatives...

Les deux dimensions les moins bien traitées sont celles des processus, d'une part, et du service apporté aux clients/usagers/bénéficiaires, d'autre part.

Tout d'abord, bien souvent, les contrats ne désignent pas clairement les bénéficiaires, clients ou usagers de l'activité des établissements signataires. Ainsi de l'Inrets, par exemple. Son contrat 2001-2004 avec l'État souligne que l'établissement entend « *répondre à la demande sociale et aux attentes de ses ministères du tutelle et de ses partenaires du domaine des transports (scientifiques, industriels, opérateurs, administrations et collectivités)* », mais cette formulation très vaste n'équivaut nulle-

ment à une analyse fine des services que l'établissement se propose de rendre à chacune des catégories de bénéficiaires citées. La même remarque s'applique aussi bien au Cemagref ou à l'Anvar.

À l'inverse, deux organismes se distinguent par une présentation claire de leur offre de services. Ce sont aussi ceux qui ont su montrer leur articulation avec les autres acteurs du champ de politique publique sur lequel ils interviennent. Il n'y a rien d'étonnant à cela, les deux aspects relevant d'une même démarche de positionnement stratégique. Ce sont :

- l'ANPE, qui décline une offre de prestations aux demandeurs d'emploi et une offre de prestations aux employeurs potentiels, en organisant en outre la complémentarité de son intervention avec celle des autres acteurs de la politique de l'emploi ;
- la Cnaf qui, de la même manière, s'est dotée d'une stratégie de services aux allocataires et d'une stratégie de mobilisation de ses partenaires intervenant dans le champ de la politique familiale.

S'agissant enfin des processus critiques qu'il convient de revoir ou d'améliorer pour que les établissements signataires, compte tenu des moyens et des compétences disponibles, puissent délivrer à leurs bénéficiaires les services prévus, la situation est contrastée.

L'Anvar, par exemple, en dit très peu de choses, simplement, à mi-chemin entre la stratégie financière et la réflexion sur les processus, qu'elle « *continuera à explorer d'autres voies pour augmenter les retours financiers afin d'assurer un recyclage des fonds* » ou bien encore qu'elle « *étudiera un nouveau dispositif s'adressant aux entreprises volontaires à fort potentiel de croissance* ».

À l'autre extrême, l'Ademe présente une réflexion très structurée, dans un chapitre de son contrat intitulé « *La mise en œuvre* », qui évoque successivement les différents modes d'intervention de l'Agence, les partenariats qu'elle juge nécessaire de développer, les mesures de gestion de ressources humaines à prendre pour soutenir les engagements stratégi-

ques, enfin les questions de « *qualité dans l'organisation de la gestion et des procédures internes* ».

Des dispositions assez étoffées en matière de suivi et d'évaluation

Tous les contrats de plan examinés prévoient un dispositif de suivi et d'évaluation : un dispositif de suivi, à base d'indicateurs réunis dans un tableau de bord, pour apprécier et piloter, en temps rapproché, la conduite de l'activité des établissements ; et un dispositif d'évaluation, à base d'études plus fouillées, plus ponctuelles et souvent plus qualitatives, pour apprécier de manière approfondie l'impact final, la pertinence et l'efficacité des actions menées.

Le principe même de la mesure des performances semble donc entré dans les habitudes, et c'est un acquis important.

Ce sur quoi, en revanche, les contrats montrent une maturité très contrastée, c'est le choix des indicateurs de performance qui vont constituer le tableau de bord du suivi régulier.

L'Inrets, par exemple, dispose d'un tableau de bord essentiellement centré sur le suivi des

moyens : effectifs répartis par corps, âge moyen des personnels, nombre de doctorants, répartition de l'activité (mesurée par les moyens) selon les quatre axes stratégiques... Seuls quelques indicateurs s'intéressent aux résultats : nombre d'entreprises issues de l'Inrets ; nombre d'articles, communications, ouvrages, rapports et brevets déposés.

À l'autre extrême, le dispositif de suivi le plus sophistiqué est celui de l'Ademe, qui répartit les engagements pris et les indicateurs destinés à en mesurer la réalisation en trois « *cercles* » : le « *premier cercle* », qui mesure l'activité de l'Ademe et son impact direct ; le « *deuxième cercle* », qui mesure les impacts indirects ou induits de l'action de l'Agence (par exemple les effets induits par ses prestations d'aide à la décision) ; enfin le « *troisième cercle* », qui met en évidence les impacts supplémentaires obtenus grâce à d'autres instruments d'intervention publique, qui ne sont pas du ressort direct de l'Ademe mais auxquels l'Agence apporte sa contribution.

III Les rapports d'activité

■ Caractéristiques de l'échantillon

Trente-six des quarante-neuf établissements ayant transmis des documents en réponse à l'enquête de la délégation interministérielle à la réforme de l'État ont joint un rapport d'activité : le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), l'Établissement français des greffes, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), le Centre français du commerce extérieur (CFCE), l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (Inrets), l'Institut régional d'administration de Nantes, l'Institut régional d'administration de Bastia, le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), le Centre national pour

l'aménagement des structures des exploitations agricoles (Cnasea), l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg, l'École nationale du génie rural, des eaux et forêts (Engref), l'École nationale de la marine marchande de Nantes, l'Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (Onippam), l'Office national des forêts (ONF), l'Institut national de jeunes sourds de Metz, l'Établissement public Basse-Seine, l'Institut national polytechnique de Lorraine, le Centre international d'études pédagogiques, l'Université Louis-Pasteur (Strasbourg), l'Université Nancy 1 – Henri-Poincaré, le Parc national du Mercantour, le Parc national de la Vanoise, Aéroports de Paris, le Cemagref, le Centre d'études et de recherche sur les qualifications

(Cereq), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, l'Agence de l'eau Rhin-Meuse, l'Agence de l'eau Seine-Normandie, l'Onisep, l'Odeadom, l'Institut de recherche pour le développement, le Port autonome de Bordeaux, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Cet échantillon est à la fois trop vaste pour que l'on en dresse ici un panorama qualitatif détaillé, et trop étroit pour donner lieu à des statistiques chiffrées qui soient fiables et représentatives. Cela d'autant plus que, au sein d'un même rapport, l'on peut trouver des parties hétérogènes : tel chapitre, traitant de telle branche de l'activité d'un établissement, sera rédigé selon les règles de l'art tandis que tel autre sera plus lacunaire. On se contentera donc ici d'indiquer les grandes tendances et, le cas échéant, les cas remarquables.

■ Grille d'analyse

Les rapports d'activité de l'échantillon ont été analysés au regard de la grille que voici :

- Le rapport rappelle-t-il le contexte de l'année écoulée, dans lequel s'est inscrite l'activité de l'établissement ?
- Le rapport rappelle-t-il les finalités de l'établissement ?
- Rappelle-t-il ses objectifs de performance pour l'année écoulée ?
- Objectifs exprimés en termes qualitatifs ?
- Cibles de performance chiffrées ?
- Présente-t-il les résultats de l'année...
 - En termes de moyens consommés (*inputs*), de processus mis en œuvre (*processes*), d'activité (*outputs*) ou d'impact (*outcomes*) ?
 - En termes chiffrés ou non chiffrés ?
- Explique-t-il...
 - Les écarts entre les résultats constatés et les objectifs visés ?
 - Les effets secondaires indésirables éventuellement survenus ?

- Montre-t-il l'articulation de l'établissement avec les autres acteurs impliqués ?
- Présente-t-il les comptes et résultats financiers ?
- Présente-t-il, pour l'année à venir...
 - Des mesures correctrices des éventuels écarts de performance ou effets indésirables constatés sur l'année écoulée ?
 - Des objectifs actualisés ?

■ Constats

Un peu plus du tiers des rapports présentent l'activité de l'année écoulée sans en rappeler le contexte. Le lecteur ne sait donc pas en quoi des facteurs extérieurs ont pu influencer, positivement ou négativement, les actions entreprises ou la capacité de l'établissement à atteindre ses objectifs. Au demeurant, lorsque le contexte est évoqué, il s'agit bien souvent d'un contexte interne à l'établissement : un changement d'équipe de direction, un déménagement...

Près de la moitié des établissements présentent leur activité sans en rappeler les finalités. Le lecteur est donc mal outillé pour apprécier en quoi les accomplissements de l'année sous revue contribuent à la politique publique dans laquelle l'établissement est supposé s'inscrire. Au demeurant, lorsque les finalités sont évoquées, elles le sont souvent très brièvement, en un simple paragraphe du « *Mot du président* » qui introduit le rapport.

Quant aux objectifs de performance, seule une moitié des rapports rappelle, en termes qualitatifs, les objectifs poursuivis par l'établissement. Surtout, aucun rapport n'indique de cible chiffrée à l'appui de ces objectifs. Par suite, le lecteur est incapable d'apprécier dans quelle mesure les résultats obtenus constituent un accomplissement significatif ou non.

L'activité est majoritairement présentée en termes d'*outputs*, c'est-à-dire de réalisations immédiates. Autrement dit, la plupart des établissements sont à un stade intermédiaire de maturité managériale : ils ont dépassé les simples indicateurs de consommation de moyens comme outils de suivi de leur action,

mais ils n'en sont pas encore venus à une pratique de mesure de l'impact obtenu (*outcomes*). Au demeurant, deux tiers des rapports présentent des données chiffrées à l'appui de la description qualitative des réalisations de l'établissement ; un tiers ne donne aucune quantification des résultats de l'activité.

Il est rarissime que les rapports fassent état d'un écart entre les résultats constatés et les objectifs visés. Seuls trois cas sur trente-six ont été relevés en ce sens : le Centre français du commerce extérieur, l'Institut national de jeunes sourds de Metz et le Centre international d'études pédagogiques. De même, seuls deux rapports évoquent des effets secondaires non désirés de leur activité : l'Établissement français des greffes et l'Institut national des jeunes sourds de Metz. L'objectif de communication institutionnel attaché aux rapports d'activité l'emporte manifestement sur le souci d'une restitution objective, à la fois critique et constructive, des actions accomplies.

Les rapports ne présentent pas systématiquement les comptes et/ou résultats financiers de la période écoulée. Sur les trente-six documents examinés, seule la moitié donne des indications substantielles à cet égard. Un quart (neuf rapports) ne comporte aucun bilan comptable, budgétaire ou financier. Le dernier quart communique quelques chiffres, mais très sommaires (total des dépenses et total des recettes par exemple, avec une répartition en deux ou trois postes tout au plus) ou parcellai-

res (par exemple, le montant des investissements informatiques ou le montant des recettes liées à telle partie de l'activité).

Enfin seuls six rapports esquissent des perspectives pour la période à venir, si vagues soient-elles.

Tels sont les principaux constats qu'appelle l'examen des documents transmis par les établissements publics interrogés au titre de l'enquête de la délégation interministérielle à la réforme de l'État.

Ils doivent être lus avec le recul nécessaire, sachant que :

- comme on l'a indiqué en introduction, les pratiques observées sont extrêmement variées, certaines très proches de l'état de l'art internationalement reconnu, d'autres très rudimentaires ;
- les documents analysés s'inscrivent dans une politique plus vaste de communication et/ou de restitution d'informations des différents établissements. Certains ont joint à leur envoi des plaquettes institutionnelles ou des comptes rendus de conseils d'administration, montrant clairement que le rapport d'activité, le plan stratégique ou encore le contrat de plan ne sont pas destinés, dans leur esprit, à être considérés indépendamment des autres pièces du puzzle. Cela pose manifestement la question de l'agencement des différents outils, au-delà du contenu propre de chacun d'entre eux que l'on a retracé ici. ■

Annexe 2 : État de l'art des pratiques du pilotage par la performance des politiques publiques

■ ■ ■ Aperçu des meilleures pratiques

La délégation interministérielle à la réforme de l'État a conduit en 2001 une enquête auprès des établissements publics nationaux et de leurs tutelles. L'objectif poursuivi était non seulement de dresser un état des lieux des pratiques de gestion actuellement en vigueur et de formuler une « doctrine d'emploi » de la formule de l'établissement public mais aussi de proposer, dans le contexte nouveau institué par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, les dispositions propres à améliorer le pilotage stratégique des politiques publiques mises en œuvre par le truchement d'établissements publics nationaux.

En vue de nourrir les propositions formulées à ce dernier titre, la délégation interministérielle à la réforme de l'État a souhaité disposer d'un panorama des meilleures pratiques existant en cette matière.

Des recherches à cette fin ont été entreprises en trois directions ¹ :

- collecte d'informations sur les expériences étrangères effectivement en vigueur en matière de pilotage des agences et/ou autres structures administratives autonomes ;
- analyse des évaluations critiques et recommandations de progrès émises par les corps d'audit et de contrôle des pays les plus avancés dans la mise en œuvre de ce genre de dispositifs (États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni) ;
- dépouillement de guides méthodologiques et ouvrages managériaux de référence traitant du pilotage stratégique des organisations publiques.

Le panorama qui ressort de ces recherches peut se résumer ainsi :

- Un grand nombre de pays développés sont aujourd'hui engagés, comme la France le fait à présent, dans une démarche de pilotage par la performance des politiques publiques. Certains, comme l'Allemagne, en sont encore aux prémices. 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, tenant 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, tenant principalement 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 sur ces points critiques que

1. La liste des documents analysés figure à la fin de la présente note.

concentrent à présent leurs efforts les pays les plus avancés.

En conséquence, la présente note explique 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 et les sujets sur lesquels il n'existe pas encore réellement de modèle avéré, simplement des réflexions et des expérimentations qui demanderont à être adaptées au cas d'espèce du projet entrepris par la délégation interministérielle à la réforme de l'État.

III Le tableau de bord prospectif

■ La logique de la démarche

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. Ces causes sont principalement au nombre de deux :

– *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 entrepris l'effort nécessaire pour le moderniser, voir le repenser de fond en comble.

– *La stratégie, aussi brillante et convaincante soit-elle, n'est en réalité pas mise en œuvre.*

Il peut y avoir plusieurs raisons à cela. Mal expliquée aux différents échelons de l'organisation, elle n'a pas été appropriée par les cadres et les agents et, par conséquent, 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'or-

ganisation (ressources humaines, finances, opérations...), chacun poursuivant des réformes qui, pour utiles qu'elles soient, ne convergent pas vers une vision commune des priorités et de l'évolution souhaitable de l'organisation.

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 ;

– *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 ; c'est un cadre de référence pour une démarche de pilotage qui va de la formulation d'une vision stratégique jusqu'à l'évaluation des résultats obtenus en passant par la détermination des facteurs clés 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, consistant 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.

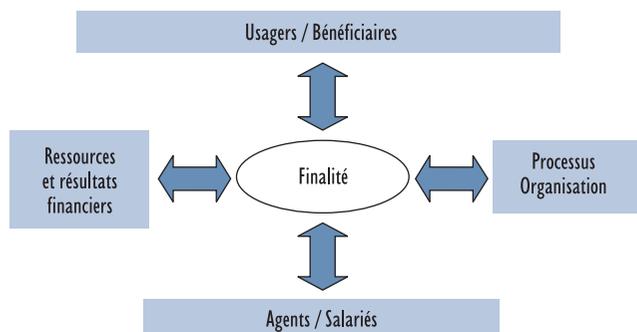
Si l'on reprend les différents éléments de cette définition :

- Il s'agit d'une analyse logique, car elle s'efforce de mettre en évidence les liens de cause à effet entre tel accomplissement opérationnel et tel 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 diminuant le nombre d'élèves par classe, on améliorera le taux de réussite des élèves.

- L'analyse est menée selon quatre perspectives équilibrées.

Les quatre dimensions de base, initialement proposées par les inventeurs du tableau de bord prospectif pour une application de leur méthode dans les entreprises privées, sont, dans l'ordre : les finances, les clients, les processus et l'apprentissage organisationnel. Autrement dit, en suivant une logique inductive



(remontant 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 ?

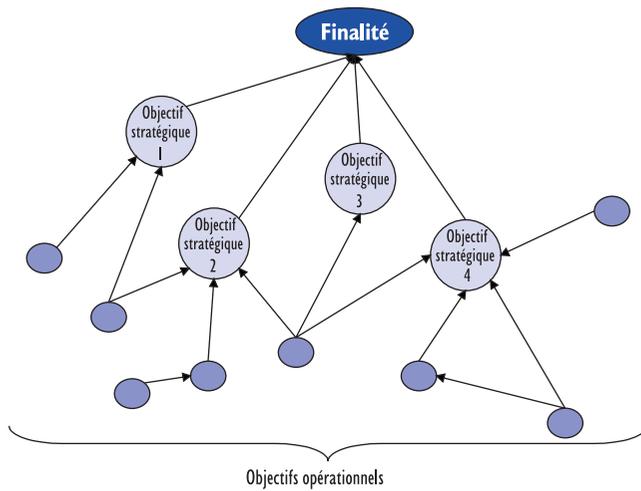
Lorsque, dans un deuxième temps, le tableau de bord prospectif a été transposé à des organisations publiques, lesquelles, n'ayant pas de but lucratif, ne placent pas la performance financière au sommet de leurs objectifs, ce cadre initial a été revu de deux manières.

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 en 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 et d) de la gestion des ressources humaines. Au demeurant, une cinquième dimension est parfois ajoutée : celle des « *stakeholders* », ou parties prenantes, qui n'agissent face à l'organisme 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 prend le pas.

L'analyse établit une séquence d'objectifs subordonnés, déclinés en cascade depuis la fi-

nalité 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, il faut 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 à accomplir par chaque agent de l'organisme, qui se trouvent ainsi replacés dans leur articulation avec, d'une part, les grandes finalités de politique publique poursuivies par l'organisme, d'autre part, les actions parallèlement prises en charge par l'ensemble de leurs collègues au sein de l'organisme.

■ Un cadre de référence pour élaborer un programme d'action

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 : listant les actions à entreprendre, les résultats qu'elles sont censées produire et leur enchaînement vers l'objectif final.

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

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.

Clients / Usagers / Assujettis / Bénéficiaires				
	Objectifs	Indicateurs	Cibles	Projets

Ressources et résultats financiers		Finalité	Processus Organisation						
	Obj.	Ind.	Cibles	Proj.		Obj.	Ind.	Cibles	Projets

Agents / Salariés / Partenaires / Apprentissage organisationnel				
	Objectifs	Indicateurs	Cibles	Projets

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 mesure les résultats obtenus (*outputs*) et les comparant aux objectifs visés. Le suivi régulier des indicateurs rassemblés dans le tableau de bord, associés aux divers projets, pourvoit à cela.

Une évaluation de second niveau mesure non les résultats directs de l'activité (*outputs*) mais les impacts finalement produits (*outcomes*) et les comparant 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, alors 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. L'évaluation de second niveau, plus fouillée que le simple suivi des indicateurs, permet (si nécessaire) d'identi-

fier les hypothèses stratégiques invalides, de les corriger et de revoir en conséquence la stratégie de l'organisme.

■ ■ ■ Quelques recommandations pratiques

■ Faire évoluer la culture autant que la pratique managériale

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 :

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.

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, à charge pour 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.

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 tous les agents se voient attribuer des scores proches des sommets, alors même que leurs prestations sont jugées peu satisfaisantes). Désormais, le management, facteur clé de la performance, 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. 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.

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.

■ Ménager 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,
- 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 et 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 clé en mains, sans aucun ancrage dans leurs pratiques antérieures ;
- la deuxième 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 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'œuvre de leur propre système, mais avec un soutien mé-

thodologique combinant généralement une part de conseil externe (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).

■ Commencer par la performance plutôt que par les coûts

Tôt ou tard, un dispositif de pilotage par la performance s'intéresse à l'allocation des ressources, mettant 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'utilisateur, développement des compétences. Ce n'est que dans un deuxième temps, lorsque sera pleinement partagée une philosophie de recherche de la 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 soit en amont de la démarche, pour l'approbation des objectifs, soit en aval, pour un compte rendu des résultats obtenus, une implication du Parlement. Sans quoi, elle reste un exercice purement interne à

l'administration, sans doute pas inutile en termes d'amélioration managériale, mais manquant complètement son objectif de gouvernance.

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

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 rapports sur le rendement produits par les différents ministères : ceux-ci, quels que soient leur qualité et leur intérêt, constituent aujourd'hui une masse ingérable.

La réalité du travail parlementaire est en outre 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 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 œuvre 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'œuvre d'une poli-

tique précisément définie par le Parlement dans ses finalités et ses moyens, il n'empêche que 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 solution à cette difficulté est recherchée par la plupart des États dans deux directions : d'une part 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, mettant celles-ci en mesure d'accéder aux données utiles à leur propre analyse.

■ La budgétisation à la performance ou budgétisation différentielle (performance budgeting)

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 ce faire en toute connaissance de cause, il faudrait pouvoir apprécier l'effet marginal d'un supplément de moyens : si tel niveau de moyens donne tel ni-

veau de résultats, quelle amélioration des résultats permettrait tel niveau, un peu plus élevé, de moyens ?

Aux fins de répartition des moyens entre plusieurs politiques, il faudrait de même pouvoir apprécier quelle contribution à la finalité ultime, synthétique, de l'ensemble des politiques un supplément de ressources affecté ici plutôt que là peut apporter.

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'efficacité et l'efficacités. 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 ¹.

■ La rémunération à la performance (performance pay)

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'amène 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 d'ordre collectif / fonctionnel, matériali-

sées par un surcroît ou au contraire par 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, voire 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*, venant 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 cependant deux limites, eu égard à la question ici 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). Idéalement, une cascade continue de déclinaison des finalités ultimes en objectifs de plus en plus fins et pragmatiques devrait exister ; dans la pratique, la chaîne se rompt à un point ou à un autre.

La rémunération à la performance prend à revers la culture professionnelle de la plupart des

1. *Bien saisir les performances*, OCDE/PUMA, *Optique – Bulletin de la gestion publique*, n° 23, mars 2002.

agents publics, fondée sur l'adhésion aux valeurs de service public et sur 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, mais ont simplement eu le mérite de mieux récompenser ceux qui, d'ores et déjà, travaillaient 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,...

III Conclusion

Si l'on met en perspective d'une part les acquis et 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. ■

Bibliographie

■ Description des expériences étrangères

Distributed Public Governance : Agencies, Authorities and Accountability of Delegated and Devolved Bodies, OCDE, 2001.

The Governance of the Wider State Sector : Principles for Control and Accountability of Delegated and Devolved Bodies, OCDE, 2001.

Devolving and Delegating Power to More Autonomous Bodies and Controlling Them : The Governance of Public Agencies and Authorities – Background Note, OCDE, 2001.

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, février 2000.

Le nouveau droit budgétaire : Un succès improbable, Commentaire, n° 96, hiver 2001-2002.

■ Évaluations critiques et recommandations de progrès

Reporting Public Sector Performance, Office of the Controller and Auditor General, June 2001 [Nouvelle-Zélande].

Better Practice Principles for Performance Information, Australian National Audit Office, November 1996 [Australie].

Choosing the Right FABRIC : A Framework for Performance Information, Cabinet Office, March 2001 [Royaume-Uni].

Executive Guide : Effectively Implementing the Government Performance and Results Act, General Accounting Office, June 1996 [États-Unis].

Agency Performance Plans : Examples of Practices That Can Improve Usefulness to Decisionmakers, General Accounting Office, February 1999 [États-Unis].

Balancing Measures : Best Practices in Performance Management, National Partnership for Reinventing Government, August 1999 [États-Unis].

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

■ Guides méthodologiques, articles et ouvrages managériaux

Comment utiliser le tableau de bord prospectif, Robert Kaplan & David Norton, Éditions d'organisation, 2001.

L'amélioration de la gestion publique, Rapport du groupe de travail, Délégation interministérielle à la réforme de l'État, octobre 2000.

Contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion, guide méthodologique, Délégation interministérielle à la réforme de l'État, septembre 2001.

La mise en œuvre du contrôle de gestion dans une organisation publique : réussir l'appropriation par les acteurs, Gérard Naulleau, Communication présentée au 25^e Congrès international des Sciences administratives, Athènes, 9-13 juillet 2001.

Balanced scorecard versus French tableau de bord : beyond dispute, a cultural and ideological perspective, Annick Bourguignon, Véronique Malleret & Hanne Norreklit, Working Paper, mars 2001.

French tableau de bord versus American balanced scorecard : misery and glory of metaphors, Dominique Bessire, Communication présentée à *The Sixth Interdisciplinary Perspectives on Accounting Conference*, University of Manchester, 9-12 juillet 2000.

Index des sigles

Ademe	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
Afssa	Agence française de sécurité sanitaire et des aliments
Afssaps	Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé
AFTRP	Agence foncière et technique de la région parisienne
Andra	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
Anvar	Agence nationale de valorisation de la recherche
Assedic	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
BRGM	Bureau des recherches géologiques et minières
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
Cemagref	Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts
CFCE	Centre français du commerce extérieur
Cirad	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
Cnaf	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAMTS	Caisse nationale de l'assurance maladie
Cnasea	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
Cnav	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNDP	Centre national de documentation pédagogique
CNE	Comité national d'évaluation
CRPF	Centre régional de la propriété forestière
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
Drass	Direction (directeur) régionale des affaires sanitaires et sociales
DIRE	Délégation interministérielle à la réforme de l'État
Engref	École nationale du génie rural, des eaux et forêts
EPA	Établissement public administratif
Epic	Établissement public industriel et commercial
EPN	Établissement public national

EPST	Établissement public scientifique et technique
GE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
GRH	Gestion des ressources humaines
Ifremer	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
Igas	Inspection (inspecteur) général(e) des affaires sociales
IGN	Institut géographique national
Inra	Institut national de la recherche agronomique
Inrets	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Odeadom	Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer
ONF	Office national des forêts
Onippam	Office national interprofessionnel des plantes à parfum aromatiques et médicinales
Onisep	Office national d'information sur les enseignements et les professions
OPECST	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
RNSP	Réseau national de santé publique
TBP	Tableau de bord prospectif
TIC	Technologies de l'information et de la communication
Ugap	Union des groupements d'achats publics