



Perspective Gestions Publiques

Recherche, Études, Veille

Publication de l'IGPDE/ Recherche - Études - Veille

n° 9 - février 2004

Sommaire

éditorial

◆ **nouvelle exigence, nouvelle culture**

page 2 à 4

◆ **la performance dans tous ces États**

- rapports de performance des agences suédoises

- "stratégie à l'italienne"

page 5 à 6

◆ **États-Unis, gestion à la performance made in USA**

- GPRA, la cousine d'Amérique

page 6

◆ **contrat d'avenir pour la Wallonie**

page 7 à 8

◆ **Royaume-Uni, retour vers les politiques publiques**

page 8

◆ **l'apport possible de la balanced scorecard à la mise en oeuvre de la LOLF...**

◆ **3es Rencontres internationales de la gestion publique**

◆ **Contacts**

Tél : 01 53 18 62 66

marie-therese.deleplace

michel.marechal

@institut.minefi.gouv.fr

nouvelle exigence, nouvelle culture

2004 ! Le compte à rebours pour la mise en place de notre nouvelle constitution financière est entré dans sa phase ultime. Nous sommes à ce moment charnière où, les fondations de la bâtisse étant posée et assurée, la construction de l'ouvrage va s'accélérer. Les changements vont apparaître "au grand jour" et aux yeux de tous. Ainsi, le gouvernement a validé et présenté, en ce début d'année, la nouvelle architecture budgétaire déclinée en missions, programmes et actions ; un dialogue s'ouvre avec le Parlement pour qu'il s'approprie cette architecture ; les expérimentations en 2004 dans les différents ministères sont en cours. Cet été, les ministères auront défini leurs objectifs internes et les indicateurs de performance articulés aux programmes ; décliné le nouveau cadre budgétaire et comptable ; développé les expérimentations afin qu'au printemps 2005, lors du débat d'orientation budgétaire, le gouvernement puisse présenter les missions, les programmes et les indicateurs retenus pour la structuration du nouveau budget 2006.

À cette date, nous aurons opéré une transformation radicale de nos règles budgétaires et comptables qui n'avaient pas évolué -ou si peu- depuis plus de 40 ans. Pourtant, cette révolution, pour indispensable qu'elle était, ne vaut peut-être pas tant par le changement des règles et des procédures qu'elles nécessitent et impliquent que par l'orientation nouvelle qu'elle fait résolument prendre à nos administrations.

En effet, en obligeant chacun d'entre nous, quelles que soient ses missions et responsabilités, à repenser ses objectifs, à expliciter les moyens pour y parvenir et à se doter des instruments pour mesurer le degré de réussite ou de difficulté rencontré dans la mise en œuvre, nous sommes en train d'opérer une révolution silencieuse du fonctionnement de l'État...

La mise en œuvre de notre nouvelle constitution financière conduit à développer une nouvelle culture de gestion. Chacun est amené à revisiter son action. Ainsi, nous avons l'occasion de clarifier, reformuler les missions de nos administrations en repartant de ce qui est à l'origine de toute politique publique : la satisfaction des citoyens, usagers, clients ou bénéficiaires.

Cette nouvelle culture, cette nouvelle exigence qui consiste à écouter mieux, faire mieux, expliquer mieux nous incite aussi à porter attention à ce qui se passe au delà de nos frontières. En étudiant comment font les autres, nous pouvons bénéficier des enseignements de leurs réussites et de leurs difficultés.

Cela doit nous conforter dans l'idée qu'il n'existe pas de modèle et encore moins de mode d'emploi en matière de réforme. Cet intérêt porté à ce qui se passe au delà de notre environnement immédiat nous permet aussi de mesurer à quel point il faut de la volonté et de la détermination, car le quotidien et la routine des procédures sont des "adversaires" aussi insidieux qu'efficaces. Elle nous convainc enfin que le temps doit être notre allié, car c'est à un processus d'amélioration continu qu'il faut nous atteler.

Alain LAMBERT

Ministre délégué au budget
et à la réforme budgétaire

Ce numéro de **“Perspective Gestions publiques”**, ainsi que le prochain, seront consacrés au pilotage de la performance. Le choix de ce thème résulte d’une étude comparative réalisée par le département Recherche - Études - Veille de l’IGPDE, à la demande de la Direction du personnel et de la modernisation de l’administration (DPMA - Affaires financières et contrôle de gestion).

Cette approche en deux temps nous permet aujourd’hui d’aborder la question des logiques de pilotage dans quelques pays étudiés : Australie, Belgique, Canada, États-Unis, Italie, Nouvelle-Zélande, Suède. Puis, en mars seront traités les éléments concrets de la déclinaison de la performance de certaines politiques publiques et la comparaison, non plus des logiques, mais des politiques elles-mêmes.

Ce regard sur les pratiques étrangères nous renvoie à notre fonction qui est d’informer sur des pratiques avérées en matière de gestion publique. Non pas qu’il ne se soit rien passé en France : bien au contraire, de nombreuses administrations ont ouvert la voie et nous proposent des expérimentations réussies mais elles n’ont pas encore le caractère global qui existe dans certaines administrations étrangères. Ce changement d’échelle, nous allons le vivre avec la mise en œuvre de la loi organique et il nous a semblé intéressant d’aller prospecter du côté de pays qui ont, eux aussi, lancé des réformes globales permettant que s’instaure un vrai pilotage de la performance des politiques publiques.

Loi GPRA (Government Performance Results Act) en 1993 aux États Unis, loi sur la réforme budgétaire en 1997 en Italie, gestion axée sur les résultats en 2001 au Canada... ont permis d’ouvrir des chantiers dont les enjeux se sont révélés fondamentaux : rationaliser la gestion tout en tenant compte des bénéficiaires, mettre en œuvre un pilotage stratégique des entités administratives, responsabiliser des dirigeants plus autonomes, et enfin rendre transparent les choix de politiques publiques.

La performance dans tous ces États

□ La gestion à la performance dans de nombreux pays a répondu à un triple objectif □ rationaliser la gestion publique □ améliorer l’information et la transparence à l’égard du Parlement et du citoyen □ recentrer l’organisation de l’administration non plus sur ses contraintes internes mais sur les besoins des bénéficiaires □ Ces pays ont réagi à des crises combinant pression citoyenne et/ou parlementaire, crise budgétaire voire institutionnelle □

On entend partout que la LOLF, tout comme les réformes d’ampleur engagées dans les pays étudiés, permettra de passer d’une logique de moyens à une logique de résultats, de systématiser la gestion à la performance au sein des administrations...de basculer dans la culture de la performance.

Ces thèmes, présents dans tout discours sur la modernisation, invitent à clarifier les termes de performance et de résultats et à s’interroger sur ce qui sous-tend ces notions.

Cette clarification est d’autant plus importante que le lien entre gestion par la performance et réforme budgétaire n’est pas automatique. La France a choisi de lier les deux. En revanche, certains pays se sont engagés dans la voie de la gestion à la performance sans voter leurs crédits par programmes, comme c’est le cas en Italie. À l’inverse, en Suède, la restructuration budgétaire est bien antérieure au pilotage par la performance.

la performance, dans quel sens ?

Si l’on retient l’origine anglaise, le mot **"performance" signifie "réalisation, mise en œuvre et résultats"**. La performance publique doit donc être comprise comme la faculté des organisations publiques à mettre en œuvre des actions éepondant à un (des) objectif(s) et à rendre compte de leurs résultats.

Dans notre pays, il est souvent associé à l’idée de compétition voire de sanction et prend alors une connotation négative. **Il est possible de réconcilier ces deux aspects en définissant la performance comme la plus-value qu’une entité apporte à la production d’un service ou à**

la mise en œuvre d’une politique publique.

Entrer dans une logique de résultats, gérer par la performance, c’est donc se soucier de l’efficacité, de la qualité d’un service et de l’impact sur la société ; c’est également se poser la question de savoir pour qui, pour quoi, l’administration agit, quelles sont ses ambitions et comment elle compte les réaliser.

des résultats pour qui ?

La gestion à la performance a bien évidemment pour ambition de mieux servir l’intérêt général. Que l’administration se pose, avec plus d’acuité, la question des besoins de la société apparaît donc comme une évidence de ce point de vue.

Mais, le premier élément à souligner de l’étude que nous avons menée est que les réformes engagées à l’étranger ont conduit les administrations à recentrer leur organisation non plus autour de leurs contraintes internes mais à tenir compte des besoins et des attentes des bénéficiaires -internes ou externes- du service ou de la politique publique. Tout ce qui est pensé, conçu et produit dans le cadre des politiques publiques se doit donc de l’être par rapport aux bénéficiaires.

gestion à la performance une question stratégique

Par ailleurs, on ne peut parler de gestion à la performance que si l’on mesure les réalisations au regard d’objectifs définis. *"Si l’on ne sait pas où l’on veut aller, on a toutes les chances d’arriver ailleurs"*.

Ce raisonnement par l'absurde met pourtant l'accent sur le point crucial de la gestion à la performance. La stratégie développée doit traduire les finalités d'intérêt général, la vision. Dans tous les pays étudiés, la définition d'une stratégie est prioritaire. Partout, cette stratégie est du ressort du "politique".

C'est le Président qui, aux États-Unis, fixe les priorités stratégiques de l'administration fédérale pour la durée de son mandat. Il en est de même au Royaume-Uni, par exemple, où la stratégie est définie par le Premier ministre ou encore en Italie où elle est du ressort des ministres responsables, en relation avec les politiques définies par le gouvernement.

objectifs et indicateurs, l'autre après l'un mais jamais l'un sans l'autre

Autre point crucial, la définition des objectifs. Gérer par la performance consiste à décliner la démarche stratégique en objectifs stratégiques, objectifs opérationnels, plans d'action

et indicateurs. Cette déclinaison est valable à tous les niveaux de l'action publique.

Les objectifs stratégiques, qui sont le plus souvent pluriannuels se déclinent en objectifs opérationnels et en plans d'action pour l'entité concernée.

Le lien entre objectifs stratégiques, objectifs opérationnels et plans d'action doit offrir une cohérence d'ensemble et "servir" la stratégie de l'organisation.

Parce que la définition des objectifs est centrale dans la gestion par la performance, ils ne doivent en aucun cas être flous. Un manque de clarté rendra impossible le pilotage de l'organisation.

Les objectifs doivent donc être précis, mesurables, acceptés et reconnus par l'entité, pertinents et pour une durée déterminés, autrement dit SMART ("specific, mesurable, accepted, relevant, timed").

L'indicateur, dans cette démarche, ne peut que découler de l'objectif.

Mesure de l'activité et indicateur de résultat : la logique canadienne

L'administration canadienne cherche actuellement à améliorer les dispositifs de mesure de la performance. Un document de travail interne, publié par un chercheur, précise les différences entre mesure de l'activité et mesure de résultats.

Point de départ : le gouvernement entreprend des actions qui produisent une gamme de résultats.

Les résultats finaux sont ceux qui sont (finalement) recherchés, comme l'amélioration générale du bien-être des canadiens, de l'économie, de l'environnement... Entre la production de services et les résultats finaux, il existe toute une gamme de résultats "intermédiaires" à "mesurer" pour voir si l'on est ou non sur "la bonne voie".

La chaîne des résultats constitue cette séquence logique de production et de résultats qui découle de l'activité d'un programme.

Tout l'enjeu pour la définition des programmes et les attentes de rendement (cibles de résultats) "dans une gestion axée sur les résultats", est bien de dissocier la mesure de l'activité (production) facilement mesurable et contrôlable par les gestionnaires, des indicateurs et cibles de résultats, dont une partie ne dépend pas de la seule activité des administrations mais aussi du contexte socio-économique.

Pour gérer et communiquer une information axée sur les résultats, il est essentiel de bien décrire ce qu'un programme est censé accomplir. Deux dimensions sont à préciser :

⌘ l'orientation générale

⌘ les énoncés concrets indiquant ce qu'il faut accomplir sur une période donnée.

La première concerne les "objectifs" c'est-à-dire l'état final recherché. Ces objectifs sont la vision et préparent la deuxième série d'énoncés sur les "attentes de rendement concrètes" qui sont les cibles de résultats intermédiaires attendus, le cheminement qui conduira aux objectifs.

"Stratégie" à l'italienne Des directives aux indicateurs

Dès l'ordonnance de 1993 qui jette les bases de la nouvelle gestion publique italienne, sont institués des services de contrôle interne dans les ministères. Leur objectif est de comparer coût et rendement et de vérifier le niveau de réalisation des objectifs stratégiques.

La réforme budgétaire (loi de 1997), l'ordonnance de 1999 et la directive de la Présidence du Conseil de 2003 vont préciser les grands axes du pilotage de la performance de l'administration ainsi que les bases théoriques des directives stratégiques qui devront être publiées annuellement par les ministères.

Ces directives sont désormais le pivot de la modernisation des administrations centrales. Elles assurent la transparence des politiques publiques à partir de la déclinaison objectifs / indicateurs / plans d'action qui y sont associés. "A partir de l'élaboration des objectifs stratégiques, les politiques publiques sont clarifiées, et à travers les indicateurs qui y sont associés, les services doivent avoir la possibilité de maîtriser les résultats de l'action administrative..." (directive 2003 de la Présidence du Conseil).

⌘ Les objectifs stratégiques, qui peuvent être pluriannuels, doivent être définis par le ministre en relation avec ceux du gouvernement. Dans la réalité, ils sont le fruit d'un dialogue nourri avec les dirigeants, tout en restant de la responsabilité du ministre.

⌘ Les objectifs opérationnels sont du ressort de l'administration. Ils donnent corps aux objectifs stratégiques en indiquant les moyens d'y arriver (simplification administrative, informatisation, rationalisation des dépenses, amélioration de la qualité des services).

⌘ Les programmes d'action représentent les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs opérationnels et doivent préciser une durée, un responsable, les partenaires éventuels et les différentes phases du plan d'action. La relation entre objectifs stratégiques, objectifs opérationnels et plans d'actions doit être cohérente.

⌘ Des indicateurs de réalisation financière, de réalisation concrète, "realizzazione fisica", de résultat, d'impact, doivent accompagner les objectifs qu'il soient stratégiques ou opérationnels. Généralement quantitatifs, les indicateurs peuvent être qualitatifs ou exprimés sur un mode binaire (oui/non).

⌘ La directive stratégique doit être au centre de la gestion de la performance des ministères et du système d'évaluation des dirigeants. Elle doit préciser les plans de formation afin de permettre à l'ensemble des agents de partager cette connaissance et culture commune du pilotage stratégique et du contrôle de gestion.

En d'autres termes, les indicateurs ne répondront aux attentes que si, en amont, une réflexion est menée en termes de stratégie, d'orientation et d'objectifs à atteindre et si les actions à mener ont été clairement identifiées.

Mais objectifs et indicateurs sont également irrémédiablement liés parce que la mesure fait partie intégrante de la gestion à la performance. Les indicateurs permettent de déterminer le chemin parcouru par rapport à l'objectif à atteindre, de déterminer si l'entité est sur la "bonne voie" et sont autant de signaux pour décider ou non de réorienter l'action.

La détermination des indicateurs de performance est certainement l'une des phases les plus délicates. Il y a un risque, naturel, de confusion entre mesure de l'activité et indicateur de résultat. (cf encadré Mesure de l'activité et indicateur de résultat).

une logique et du sens

La gestion à la performance est une démarche rationnelle qui suppose d'établir des priorités d'action, de se doter d'objectifs et de mettre en place des outils de suivi et de mesure permettant le pilotage. C'est surtout entrer dans une logique vertueuse, dans un processus d'amélioration continue où les résultats et la mesure des résultats viennent infléchir la définition des objectifs.

Les expériences étudiées montrent que s'arrêter à la mesure ôte à la gestion à la performance sa dimension d'amélioration continue. Mesurer est important pour rendre compte mais ce n'est pas suffisant pour augmenter la plus-value qui s'attache à la notion de performance.

définition des objectifs et des moyens ⇨ réalisation ⇨ mesure des résultats ⇨ redéfinition des objectifs et des moyens à la lumière des résultats mesurés.

rendre compte et compte rendu : ce qui est clair s'é-

nonce clairement

Dans les pays étudiés, les gestionnaires disposent d'une plus grande liberté d'action et d'une plus grande autonomie dans la mise en œuvre des programmes dont ils ont la charge, quel que soit le niveau opérationnel auquel ils se situent. Cette plus grande liberté s'exerce dans un cadre défini et limité. En contrepartie, ils sont comptables de leurs résultats à l'égard de leur hiérarchie mais également devant les citoyens, à travers le Parlement.

Cette obligation de rendre compte, loin d'être une charge, a deux effets bénéfiques.

✂ Elle invite les responsables à clarifier l'information concernant leurs résultats vis-à-vis de leur organisation, des bénéficiaires et des élus. Pour rendre lisibles les projets et rapports annuels de performance, les responsables de programme doivent faire un effort de hiérarchisation et s'assurer de la fiabilité des résultats. Par ailleurs, il doit y avoir correspondance des objectifs et des indicateurs entre projets et rapports de performance.

✂ L'obligation de rendre compte concoure également à un plus grand équilibre institutionnel et une plus grande transparence de la mécanique démocratique. Puisque c'est aux Parlements qu'incombe la charge d'allouer les ressources, ils doivent pouvoir disposer d'éléments tangibles sur les résultats et de commentaires sur les facteurs qui influencent la réalisation des objectifs. C'est sur cette base que s'instaurer un dialogue avec les Parlements.

La gestion à la performance a eu, dans tous les pays, un impact fort sur l'équilibre entre le politique et l'administratif en clarifiant leur rôle respectif. Dans certains pays, elle a été le moyen dont le politique s'est doté pour mieux contrôler la "production" des administrations et la mise en œuvre des politiques publiques. Dans d'autres pays, comme en Italie, elle a redonné autonomie et responsabilité à l'administration vis-à-vis du politique.

Au début des années 90, une grave crise politique et institutionnelle touche l'Italie qui voit son principal parti politique s'effondrer. Cette soudaine faiblesse de la classe politique va pousser une dizaine de hauts fonctionnaires italiens à proposer un texte concernant la modernisation

de l'administration qui sera adopté par le Parlement en février 1993. Ce texte fondateur, jamais remis en cause depuis, pose comme principe la séparation du politique (orientation) et de l'administratif (mise en œuvre).

Partout, les réformes engagées ont eu un caractère systémique. Quel que soit le premier chantier ouvert, elles ont fini par concerner tous les champs de la gestion publique, de la structuration budgétaire à l'organisation de l'administration ou encore au mode de gestion des cadres supérieurs.

rapports de performance des agences suédoises

Depuis 1993, les agences suédoises sont tenues de publier un rapport annuel, commentant leurs performances au regard des objectifs spécifiés par le gouvernement dans les lettres de mission. Les premiers rapports ont été fortement critiqués par le Parlement : volumineux, trop divers dans leur présentation et leur contenu malgré des directives du ministère des finances. Ils sont peu lisibles et ne facilitent pas les comparaisons entre agences.

Mais le véritable problème réside dans l'absence de précision des objectifs figurant dans les lettres de mission ministérielles adressées chaque année aux agences. Il est toujours difficile d'évaluer la performance d'une structure lorsque les résultats attendus sont flous ou inexistant. Les agences mettent alors dans les rapports un maximum d'informations sur leur activité ce qui nuit à la compréhension du document et noie les éléments concernant la performance dans un flot de données statistiques.

Ce problème est au cœur des relations entre les ministères et les agences en Suède. Les ministères, de taille modeste, manquant de capacité d'expertise ont souvent des difficultés pour rédiger clairement les objectifs des agences qui, elles, jouissent d'une forte autonomie et sont les principales responsables de la mise en œuvre des lois. Même s'il existe un mode de régulation informelle entre ces diverses entités, la volonté de développer une gestion par la performance suppose de formaliser d'avantage les objectifs émanant des ministères et les comptes-rendus des agences. C'est pourquoi, une réflexion est aussi menée depuis quelques années sur la qualité des objectifs (SMART) et le renforcement du lien entre gestion par la performance et gestion financière.

Sous l'influence du Bureau national d'audit qui les examine tous les ans, la qualité des rapports annuels s'est sensiblement améliorée. Il faut noter que depuis deux ans ce bureau est rattaché au Parlement accroissant ainsi les moyens de contrôle des députés.

La gestion à la performance made in USA

□ Très proche de celle initiée par le législateur français avec la LOLF, la démarche de performance américaine nous offre, après 10 ans d'existence, les éléments nécessaires à un début d'analyse □ Fondée sur trois outils de gestion, elle permet une articulation fine entre court et moyen terme, entre plans stratégiques à 3 ou 5 ans et projets et rapports annuels de performance □ Mais cette expérience révèle également que la gestion à la performance est affaire de culture, d'appropriation et de volonté politique jusqu'au niveau le plus élevé du pouvoir □

une démarche continue

Les États-Unis présentent sans doute une spécificité qui tient au caractère quasi-permanent des processus de modernisation de leur administration fédérale. Une série de lois et de programmes a, en effet, appuyé la recherche, par les présidences successives, d'une meilleure efficacité au niveau fédéral.

Cependant, le dernier ensemble de réformes, datant du premier mandat du Président Clinton (1993) a été d'une ampleur considérable, à la mesure du contexte dans lequel il a été initié : en 1993, seuls 21% des américains faisaient confiance à l'administration fédérale... soit le taux le plus faible depuis 40 ans.

Le vaste effort de modernisation, le *National Performance Review*, entrepris dès lors, a reposé sur le slogan suivant "works better, costs less and gets results Americans care about" ("travailler mieux, réduire les coûts et obtenir des résultats qui sont importants pour les Américains"). Il a donné naissance à des normes sur les services tout en contribuant à introduire la notion de résultats dans la gestion des organisations publiques. Le Government Performance and Results Act (GPRA, 1993) vient, dans ce contexte, couronner cet effort de modernisation en

établissant les concepts de base et la structure d'une gestion à la performance.

Le second volet de ce processus "le *National Partnership for reinventing government- (1998)* a consisté à "réinventer" les processus au sein des différents organismes publics fédéraux afin d'améliorer la qualité de service, dans une optique de réduction des coûts et d'une amélioration des résultats. Cinq principes ont été à la base de ces réformes : modifier la relation au bénéficiaire pour le placer au premier plan ("customer") ; responsabiliser les agents ("empowering employees to allow them to put customers first") ; réduire le poids de la réglementation ("cutting red tape") ; recentrer l'action publique sur le cœur des missions de l'administration fédérale ("getting back to basics") et enfin, transformer les bureaucraties traditionnelles, fondées sur le principe hiérarchique, en organisations à l'ère de l'information ("information age organizations")

des priorités stratégiques définies au plus haut niveau

La gestion à la performance est également, aux États-Unis, un mode de

pilotage stratégique comme en témoigne le *President's Management Agenda PMA (2001)* qui vise, en fixant cinq exigences prioritaires, à rendre l'administration fédérale plus efficace et plus efficiente. Selon le PMA, l'administration fédérale doit, en complément des plans stratégiques qu'elle définit pour chacun de ses programmes :

- ♦ s'assurer de la compétitivité de ses activités (*competitive sourcing initiative*)
- ♦ améliorer la qualité de l'information financière qu'elle fournit (*improved financial performance initiative*)
- ♦ développer et généraliser l'usage des technologies de l'information (*expanded electronic government initiative*)
- ♦ mettre en place une gestion stratégique du capital humain afin de faire face aux départs à la retraite massifs mais aussi en vue d'améliorer les compétences de son personnel (*strategic management of human capital initiative*)
- ♦ améliorer la qualité de l'information concernant les résultats des programmes fédéraux pour permettre au gouvernement de définir des priorités dans l'allocation des ressources et de lier ainsi l'élaboration du budget aux résultats enregistrés par les organismes publics fédéraux (*budget and performance integration initiative*)

GPRA, la cousine d'Amérique

◆ État des lieux des missions des départements d'État et des agences, **les plans stratégiques** offrent une description des objectifs (à long terme), des moyens et des stratégies à mettre en œuvre (ressources, actions, technologies), identifient les facteurs clés susceptibles d'en altérer la réalisation et décrivent les évaluations qui doivent être menées et en programment le déroulement. Si aucun contrôle n'est spécifié, le Congrès et la Cour des Comptes ("*General Accounting Office*" - GAO) passent néanmoins ces plans en revue et peuvent réviser les objectifs de performance.

Pour certaines politiques publiques qui ont un impact fort sur la société, les parties prenantes extérieures (partenaires co-producteurs d'un service, associations de consommateurs...) sont également consultées pour l'élaboration du plan stratégique.

◆ Les **projets annuels de performance** définissent les objectifs à atteindre dans le courant de l'année fiscale et servent à alimenter les discussions budgétaires auprès de la Direction du Budget ("*Office of Management and Budget*" - OMB) et du Congrès.

Ils proposent une série d'objectifs de performance, décrivent les processus opérationnels, les compétences, les ressources humaines ou en capital, ou toute autre ressource nécessaire pour atteindre les objectifs fixés et indiquent les moyens qui seront utilisés pour vérifier et valider la mesure des résultats (évaluations et analyse des performances). L'une des versions de ces projets annuels, destinée à l'OMB, est par ailleurs utilisée pour la préparation du budget et du plan de performance de l'État fédéral.

◆ Les **rapports annuels de performance** sont construits selon le même cadre que les projets annuels de performance. Ils proposent une évaluation de l'exhaustivité et de la fiabilité des données qu'ils contiennent. Destinés au Président, au Congrès et à l'OMB, ces rapports servent à réajuster les plans stratégiques et les objectifs des agences et départements d'État.

lier performance et budget

La dernière initiative du *President's Management Agenda* met tout à la fois l'accent sur les résultats, sur la liaison à établir entre performance des programmes et moyens alloués que sur la responsabilité des gestionnaires. En effet, si la GPRA fixe bien le cadre pour introduire la notion de performance au sein de l'administration fédérale, cette initiative permet de chercher les moyens d'en rendre possible la pleine application : trouver les voies d'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et de la responsabilisation sur les résultats de l'administration fédérale. /.../

C'est pourquoi l'OMB a développé un instrument, le "**Program Assessment Rating Tool (PART)**", destiné à mesurer l'efficacité et l'efficience des programmes fédéraux en leur attribuant des "scores".

Ce questionnaire d'auto-évaluation, que chaque entité fédérale doit remplir, se compose d'une série de questions regroupées en sections et illustrant les quatre grandes dimensions d'un programme : son contenu, la planification des objectifs, la gestion et les résultats ainsi que la manière dont on rend compte des résultats afin de déterminer, sous tous les aspects, leur efficacité.

Les questions ainsi que les sections font l'objet d'une "notation" pondérée qui permet de mettre l'accent sur des éléments plus ou moins significatifs des différents programmes.

Cet outil a deux raisons d'être. Il met l'accent sur la responsabilisation des gestionnaires car qui dit auto-évaluation dit nécessité de s'assurer de la fiabilité et de la véracité des réponses données. Le gestionnaire doit fournir des éléments tangibles, à même de démontrer l'efficacité et l'efficience du programme dont il a la charge.

Par ailleurs, il permet de formaliser le lien entre budget et performance puisque l'attribution de "scores" est basée sur des données concrètes de performance et permet ainsi au Congrès et à l'OMB d'arbitrer l'allocation des ressources en fonction des résultats.

Pour de plus amples informations, se référer au site suivant :
<http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/spring.html>

engagement politique et transparence

Parallèlement au PART qui reste un instrument de mesure de l'efficacité des programmes, des efforts sont menés pour évaluer si l'administration fédérale satisfait ou non aux cinq exigences prioritaires du Président. Là encore un système d'évaluation a été développé. Ce système simple de graduation fonctionne comme un feu tricolore. Les entités fédérales se voient attribuer la couleur :

- ♦ **rouge** lorsque l'entité n'a obtenu aucun résultat / aucune initiative n'est prise, absence d'action significative pour atteindre les objectifs
- ♦ **jaune** lorsque elle a atteint certains

résultats / des délais dans la mise en œuvre des mesures propres à améliorer la performance, des ajustements nécessaires

♦ **vert** lorsqu'elle a amélioré ses performances concernant l'ensemble des objectifs ("Standard of Success") / la mise en œuvre des mesures se fait en accord avec les plans stratégiques.

Chaque trimestre, toutes les structures fédérales reçoivent l'évaluation de leur situation vis-à-vis des objectifs fixés ("Standard of success") et sont classées en fonction des progrès réalisés. L'OMB, en charge de l'évaluation, produit un rapport sur les actions mises en œuvre par les entités fédérales pour atteindre leurs objectifs ainsi que les actions à mettre en œuvre pour améliorer encore leur performance.

Une idée sous tend la mise en place de cet outil d'évaluation : **le Président est comptable des résultats de l'administration fédérale auprès des citoyens américains.**

Les résultats de cette évaluation trimestrielle sont disponibles sur un site internet dédié (www.results.gov), ce qui représente un puissant incitateur à l'amélioration des performances.

Contrat d'avenir pour la Wallonie

□ "*Un pays de vieilles gens aux vieilles idées dans de vieilles maisons*" □ Cette citation d'Alfred Sauvy de 1962 et considérée comme étant toujours d'actualité, a servi de détonateur à un vaste mouvement de réformes initié par le gouvernement wallon à la fin des années 90 □

une démarche globale

La démarche de contractualisation engagée avec le Contrat d'avenir pour la Wallonie, s'est voulue globale, afin de mobiliser l'ensemble de la société; elle concerne tout le champs d'intervention de la région : développement économique, amélioration du fonctionnement des institutions et de l'administration...

Le contrat a été soumis aux partenaires sociaux, à la population, aux organes consultatifs et aux différentes associations. Des experts universitaires ont accompagné la procédure de concertation et de consultation citoyenne. Ils ont synthétisé les demandes de modification du projet afin qu'il réponde aux attentes des citoyens, tout en conservant et en renforçant sa cohérence générale.

Le contrat est évalué régulièrement par un cabinet de consultants en association avec le Parlement.

une concertation régulière

Cette évaluation et les retours d'information venant des organes de concertation ou des principaux acteurs économiques ont permis l'actualisation du contrat d'avenir.

Une vingtaine d'objectifs nouveaux ont été définis et votés par le Parlement. Cette révision du contrat a fait l'objet d'une nouvelle concertation avec la société civile dans toute sa diversité (exploitants agricoles, dirigeants d'entreprises, associations, fonctionnaires, militants syndicaux, jeunes).

Selon le cabinet de consultants, des progrès restent encore à réaliser (des indicateurs sont mal définis, la période de référence n'est pas toujours clairement indiquée...). Pour autant, il estime que le gouvernement est clairement entré dans une démarche de mise en œuvre d'une gestion par objectifs, soutenue par les acteurs sociaux-économiques et renforcée par l'exercice d'évaluation et d'actualisation.

Les efforts entrepris porteraient-ils leurs fruits ? Les études menées dans le cadre du "Global Entrepreneurship Monitor" (GEM 2003) semblent indiquer que la région retrouverait un certain dynamisme ; en effet le taux de création d'entreprise est passé de 3,6% en 2002 à 4,3% en 2003, soit un taux supérieur à celui de l'ensemble du pays, supérieur à celui de la Suède, des Pays-Bas, de l'Italie et de la Finlande.

Les rapports d'évaluation font l'objet d'une vaste diffusion. Ils sont consultables sur le site Internet suivant :
<http://avenir.wallonie.be>

la fédéralisation en Belgique, brefs rappels

Créées en 1970, les trois régions flamande, wallonne, Bruxelles-Capitale-, sont compétentes en matière de politique économique, aménagement du territoire et urbanisme, protection de l'environnement, logement, énergie, politique agricole, emploi, travaux publics et transports en commun.

Depuis 1993, la fédéralisation est actée dans la Constitution qui indique dans son article premier : "*La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions*".

Retour vers les politiques publiques

□ Tout au long des années 80, la réforme de l'administration britannique s'est centrée sur une réforme des structures, marquée par la création d'agences □ Depuis 1997, priorité est de nouveau donnée aux politiques publiques, à la performance et aux résultats tangibles de l'action publique □

de l'"evidence based policy"...

Au commencement était "l'evidence based policy" ... telle semblerait, pour certains chercheurs, être la philosophie inspiratrice des réformes au Royaume-Uni, cinq ans après l'introduction des "public service agreements", les PSA. Dès son arrivée au pouvoir, le premier ministre Anthony Blair a souhaité redonner la primauté aux politiques publiques. Les réformes avaient jusqu'alors essentiellement porté sur les structures de l'administration (création d'agences notamment) et devaient aujourd'hui porter sur les politiques publiques et leur impact sur la société. Qu'est ce qui marche, dans quelles circonstances et pourquoi ? Comment identifier les preuves irréfutables de la réussite d'une politique publique ? Quelle importance conférer aux impacts de moyen terme des politiques et des programmes ? C'est sur ces questions que s'est construite la gestion à la performance britannique. Le Secrétaire d'Etat David Blunkett ne dit pas autre chose en tenant ces propos : "la recherche doit aider à déterminer ce qui marche, pourquoi cela fonctionne, et quels types d'initiatives sont susceptibles d'être les plus efficaces pour la société".

genèse des PSA

Les PSA traduisent cette importance donnée aux politiques publiques et s'inspirent de l'expérience des "strategic result areas", les SRA néo-zélandais, adoptés en 1994. Les SRA reposent sur la définition de priorités stratégiques, déclinées en indicateurs de résultats spécifiques et mesurables, les "key result areas". Le gouvernement britannique a repris ces concepts à son compte et généralisé l'utilisation des PSA dès la mi-1999.

Ces PSA définissent les grandes priorités des politiques publiques et se recentrent autour des notions de résultats et non plus seulement sur les services et les produits délivrés par les agences. Il s'agit pour le gouvernement de se donner des priorités solidaires et collectives et surtout de distinguer ce qui relève du politique, du management opérationnel.

des PSA aux SDA

Les PSA s'accompagnent donc de "service delivery agreements" les SDA. Ces derniers découlent des PSA, définissent les objectifs opérationnels et décrivent la manière dont les services entendent les atteindre, sous la forme d'indicateurs de résultats et de cibles stratégiques concrètes. Les SDA sont le lien entre les PSA et les plans d'action des ministères et des agences. Cette différenciation entre PSA et SDA est primordiale pour bien comprendre la démarche. Les PSA, relevant de la responsabilité des ministres, sont très contrôlés et font l'objet de réunions mensuelles en conseil des ministres. A l'inverse, les SDA sont du ressort des managers. Ils sont soumis à un contrôle annuel. Il existe donc un certain déséquilibre entre l'accent mis sur les politiques publiques et les objectifs opérationnels.

une évaluation large au cœur du dispositif

Les PSA impliquent une évaluation des politiques publiques, les "expenditure review", un examen beaucoup plus vaste que ne pourrait le laisser supposer la traduction littérale. Cet examen associe les notions de performance, d'atteinte ou de convergence vers des cibles de résultats à des préoccupations plus classiques d'efficacité. Deux "expenditure review", ont été menées par le Treasury, l'une en 2000 et l'autre à la fin 2002. Si la publication des conclusions de cette dernière est à venir, il semblerait qu'elle soit en amélioration par rapport à la première. En effet, si les premières cibles de résultats ont été fixées de manière aléatoire, elles se sont affinées avec les années, en particulier à partir d'évaluations, d'audits et d'études externes.

management et "Stratégic Result Areas" (SRA)

La gestion par la performance en Nouvelle-Zélande repose sur le principe du management stratégique. La déclaration de politique générale du gouvernement et l'annonce des priorités politiques de la mandature représentent le point de départ. Ces priorités de politiques publiques sont traduites en "strategic result areas" - SRA - et en cibles de résultats, les "key result areas" ou KRA. Ces derniers, dont la détermination et la réalisation sont du ressort du management opérationnel sont censés contribuer à la convergence vers les SRA. Les néo-zélandais ont d'ailleurs poussé la logique jusqu'à autoriser les agences à proposer des KRA individuels, là où résident les facteurs clés de succès ou d'échec de la performance de l'agence (la délivrance de services aux citoyens notamment). Ce système repose sur la responsabilité des managers opérationnels, les "chief executive" qui contractent avec leur ministre de tutelle un "chief executive performance agreement". Il repose également sur l'évaluation et la transparence au travers des rapports annuels de performance.

d'une logique de silo à une logique collaborative...

L'expérience britannique met l'accent sur une des difficultés inhérentes au système de la performance : passer d'un système de silo à un système plus collégial et admettre que tout n'est pas prioritaire. Cela suppose de privilégier à la seule modernisation des structures la coopération entre les structures concourant aux grandes priorités publiques. Cela suppose aussi une coopération entre ministres dans leur activité. Un gouvernement solidaire pour une cohérence des politiques publiques.

Déclinaison d'un PSA en SDA Le programme Sure Start

Sure start est un programme gouvernemental qui a pour buts :

- 1 d'améliorer le départ dans la vie des enfants défavorisés de moins de 4 ans
- 2 de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale
- 3 de délivrer des services intégrés et de meilleure qualité, répondant aux besoins des enfants et des familles défavorisées
- 4 de s'appuyer sur l'échelon local, sans stigmatiser les familles bénéficiaires

Sure Start regroupe près de **522 projets** conduits en partenariat local entre les collectivités, les associations volontaires et les habitants. Sure Start a son propre PSA doté de 4 objectifs stratégiques.

Pour la période 2003-2006, les 4 objectifs stratégiques sont :

- 1 améliorer le développement social et émotionnel de l'enfant
- 2 améliorer sa santé
- 3 améliorer son apprentissage
- 4 renforcer les familles et les communautés

L'objectif "améliorer la santé des enfants" se décline en SDA. Une des cibles de performance retenue vise à réduire de 6% la proportion de femmes enceintes fumeuses d'ici 2006 au moyen :

- ❖ d'informations et de conseils nutritionnels et d'hygiène, délivrés auprès des maisons des enfants
- ❖ d'une réduction de 10% du nombre d'enfants vivant dans des zones du programme Sure Start, admis aux urgences hospitalières pour une gastro-entérite ou une infection respiratoire.

L'apport possible de la Balanced Scorecard dans la mise en oeuvre de la lolf

□ Le 23 janvier dernier, l'Institut du management public a organisé, en collaboration avec le Département Recherche, Études, Veille de l'IGPDE, une journée d'étude □ Elle avait pour thème "l'apport possible de la *Balanced Scorecard* (carte de performance) à la mise en oeuvre de la LOLF et au contrôle de gestion des organisations publiques" □ Elle s'est tenue dans les locaux parisiens de l'ENA et a réuni près de 70 personnes □

"Un nouvel outil de contrôle de gestion s'est progressivement diffusé dans les grandes entreprises -la *Balanced Scorecard* (BSC)- conçue au début des années 90 et dont l'ambition s'est affirmée depuis, en même temps que ce précisait la méthode". Les initiateurs (Kaplan et Norton) ont considéré qu'elle pouvait s'appliquer aussi bien au monde des entreprises qu'aux organisations publiques.

De fait, à partir de la seconde moitié des années 90, cette méthode s'est très largement répandue dans les administrations étrangères aussi bien au niveau national que local. D'Helsinki à Washington en passant par Bruxelles, les modes d'utilisation des BSC sont divers, sans toutefois en

trahir les principes de base : pilotage stratégique, vision prospective et équilibrée de la performance à atteindre, lien entre stratégie et opérationnel.

La mise en oeuvre de la LOLF et la généralisation du contrôle de gestion offrent, aujourd'hui en France, l'opportunité de réfléchir voire de mettre en oeuvre de telles méthodes. D'où la construction de cette journée d'étude qui a croisé les points de vue d'universitaires, de praticiens français et étrangers, ainsi que des consultants rompus à l'utilisation de cette méthode.

Les différents regards portés ont permis de faire émerger quelques questions :

❖ quelle place pour le contrôleur de gestion, quelle place pour le dirigeant ?

❖ comment peut-on piloter une structure sans avoir une stratégie claire ?

❖ quel rapport entre mission assignée et stratégie ?

❖ BSC : outil de contrôle de gestion, de communication ou méthode de management ?

Les thèmes soulevés étant essentiels dans toute démarche de performance, nous accorderons dans les prochains PGP une attention particulière aux expériences de mise en oeuvre des *Balanced Scorecard*.

À vos agendas

Retenez d'ores et déjà les dates des prochaines Rencontres internationales de la gestion publique... Vous trouverez des précisions sur le programme dans le prochain numéro de *Perspective gestions publiques*.

3^{es} Rencontres internationales
de la gestion publique

13 et 14 mai 2004

Centre de conférences Pierre Mendès
France

L'utilisateur-citoyen, le chaînon manquant ?

13 et 14 mai 2004



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
Directeur de la publication : Benoît CHEVAUCHEZ, directeur général de l'IGPDE
Rédactrice en chef : Françoise WAINTRAP
Équipe de rédaction : Céline CHOL, Brigitte COUÉ,
Marie-Th DELEPLACE, Olivier GIRARDIN, Michel MARÉCHAL, Françoise WAINTRAP
Réalisation et mise en page : IGPDE /REV - Marie-Thérèse DELEPLACE,
Publication bimestrielle - ISSN : en attente d'attribution

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

