

COLLOQUE ANNUEL DU CLUB EPN
Mardi 22 juin 2004
ENA 2, avenue de l'Observatoire, 75006 PARIS

**« Construire et évaluer la performance
publique : du programme à l'opérateur »**

*organisé par le club des dirigeants d'EPN
la Délégation à la modernisation de la gestion publique
et des structures de l'Etat
et l'Ecole nationale d'administration (DFPR/SPFP)*

PROGRAMME

- 10h00 Lancement du séminaire : le mot du Directeur
M. Antoine DURRLEMAN, directeur de l'ENA
- 10h05-10h10 Introduction, présentation des tables rondes
M. Claude ROCHET, professeur à l'Institut de Management Public d'Aix-Marseille III, chargé de mission à la DMGPSE
- 10h10-11h00 **1°) Témoignages d'expériences étrangères**
Les cas québécois et canadiens : les meilleures pratiques en matière de gestion par les résultats
M. Jacques BOURGAULT, professeur à l'école nationale d'administration publique de Montréal
L'expérience anglaise : « plus d'inspecteurs que de chauffeurs de taxis »
Dr Elke LOEFFLER, directrice de « Governance international » (organisme sans but lucratif), chercheur associé à la Bristol Business School
Réaction d'un parlementaire de la commission des finances : quelles sont les attentes ?
M. Gilles CARREZ, rapporteur de la commission des finances à l'assemblée nationale
- 11h00-11h20 Construire et mesurer la performance publique : Où en sommes-nous ?
M. Claude ROCHET, professeur à l'Institut de Management Public d'Aix-Marseille III, chargé de mission à la DMGPSE
- 11h20-12h45 **2°) Témoignages d'expériences françaises**
Un directeur de programme face à un opérateur :
le cas de l'ONF
M. Pierre-Olivier DREGE, directeur général de l'office national des forêts ONF
M. Alain MOULINIER, directeur général de la forêt et des affaires rurales, ministère de l'agriculture de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales
Commentaires et débat
M. Jacques BOURGAULT : la démarche française vue du Canada

12h45-14h00 Buffet dans le patio

Après-midi : La performance et la construction des programmes

14h00-14h10 Pour lancer le débat : le mot du délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat DMGPSE
M. Serge ARNAUD

14h10-14h50 **Débat : La performance est-elle mesurable ?**

Mme Elisabeth BUKSPAN, inspecteur général des finances, *honorary research officer*, université de Londres

M. Pierre LUBEK, inspecteur général des finances, membre du CIAP

14h50-16h20 **Comment intégrer objectifs des programmes, objectifs des ministères et objectifs des opérateurs ?**

Retour d'expérience de la construction du programme 4 de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur

M. Patrick ANTIER, directeur général cabinet Arthur D. Little

M. Michel EDDI, adjoint à la directrice de la recherche, ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Michel DODET, directeur général adjoint de l'Institut national de la recherche agronomique INRA

M. Benoît LESAFFRE, directeur général du centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement CIRAD

M. Pierre-Yves SAINT, secrétaire général de l'institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement CEMAGREF

16h20-16h30 Synthèse: **M. Claude ROCHET**

16h30 **Réaction d'un grand témoin : Dominique BUREAU**, Directeur des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale, au Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable

17h00 Fin du colloque

Monsieur Antoine DURRLEMAN, directeur de l'ENA

Nous nous trouvons aujourd'hui dans un des deux sites de l'Ecole Nationale d'Administration de Paris, dont je voudrais commencer par vous dire quelques mots. Il s'agit de l'ancienne Ecole de la France d'Outre Mer, antérieurement Ecole de la France coloniale : on peut admirer à l'entrée les éléments d'architecture mauresque qui rappellent le passé glorieux de ce bâtiment. L'ENA l'occupe depuis deux ans, à la suite de sa fusion avec l'Institut international d'administration publique, lequel a poursuivi ici pendant près de 30 ans une action de formation et de coopération internationale particulièrement importante, notamment dans le champ francophone.

Ce bâtiment a une histoire, mais il a aussi un présent : il est actuellement le siège de la Direction des relations internationales de l'ENA, qui entretient des liens de coopération avec 110 pays dans le monde. C'est également là que se situe une partie des services de la Direction de la formation permanente et de la recherche de l'Ecole, avec laquelle le Club des établissements publics nationaux, représenté ici par Claude ROCHET, a organisé le présent colloque. C'est enfin un bâtiment qui a un avenir, puisque le ministre a annoncé il y a un mois que l'Ecole nationale d'administration allait vendre son siège historique du 13, rue de l'Université, dans le 7^{ème} arrondissement, pour réorganiser ses activités sur le site de Strasbourg ; conservant en revanche le site de l'avenue de l'Observatoire comme base arrière à Paris — les avant-postes étant, comme ce fut toujours le cas militairement, sur les marches de l'Est. Nous resterons parisiens, en ces lieux de l'avenue de l'Observatoire, pour deux raisons : d'une part du fait de l'importance de la coopération internationale qui s'adresse à nous, accrue par la façon dont notre réseau diplomatique a fonctionné l'an dernier au moment des débats sur le conflit en Irak ; d'autre part pour les problématiques de formation de courte durée, à savoir l'organisation de colloques, les formations sur quelques jours à destination notamment des membres de l'encadrement supérieur des administrations publiques françaises. Ce lieu va donc continuer à rayonner, à être un lieu d'accueil, et c'est pourquoi je suis heureux que ce colloque aujourd'hui se tienne ici et non pas rue de l'Université. Il marque par ailleurs une deuxième rencontre après une première réunion qui s'est tenue à la fin du mois de septembre dernier, organisée par l'ENA, par le Club des établissements publics nationaux et par la Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat, sur les problématiques de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), et de l'interaction entre les administrations centrales et les opérateurs publics.

Nous abordons aujourd'hui une deuxième étape d'approfondissement de ce travail autour de la LOLF. C'est l'occasion pour nous d'affirmer le caractère totalement décisif de ce qui se construit actuellement autour de la LOLF. Ce n'est pas simplement une question de procédures, ni de programmes, d'indicateurs, de rapports, mais une révolution des esprits, un changement culturel en profondeur qui amène l'ENA à faire travailler d'ores et déjà ses élèves de façon très précise sur ces problématiques de la LOLF, et ce depuis l'an dernier. Nous continuerons bien évidemment à le faire en étant extrêmement sensibles au fait que la LOLF doit faire l'objet d'une appropriation : un certain nombre d'acteurs doivent s'en emparer, adopter des modalités d'action qui sont nouvelles, ou du moins qui vont devoir être généralisées. Les thématiques du dialogue nous paraissent extrêmement importantes — dialogue de gestion, dialogue stratégique, mais aussi dialogue social, ne serait-ce que parce que cette fameuse fongibilité asymétrique est en soi un thème de dialogue social — et c'est la raison pour laquelle nous nous positionnons sur ces sujets, en tant qu'Ecole d'administration. L'ENA est structurellement un établissement public national, et fait donc tout naturellement partie du Club des établissements publics nationaux : c'est donc Claude ROCHET qui, en tant

que représentant de ce Club, va à présent exposer le déroulement de ce colloque. Je vous remercie.

Claude ROCHET, professeur à l'Institut de Management Public d'Aix-Marseille III, chargé de mission à la DMGPSE

Nous allons commencer tout de suite un parcours en entonnoir : partant du Canada, puis du Québec avec Jacques BOUGAULT, pour revenir par la Grande Bretagne avec Elke LOEFLER, nous verrons comment ces pays s'y sont pris pour entreprendre leurs réformes, afin d'en tirer un certain nombre d'enseignements. Gilles CARREZ, à partir de ces témoignages, nous présentera les enseignements qui peuvent en être tirés pour la démarche française. Ensuite, je compléterai par une synthèse de l'état de nos connaissances sur les transformations en cours – et nous verrons qu'il est plus aisé de dégager un certain nombre de règles menant à l'échec que de bons principes pour réussir – puisque tous les pays sont dans une démarche empirique sur la base de laquelle les chercheurs cherchent à fonder concepts et théories. Nous passerons à un cas pratique de construction d'un programme entre un opérateur et son directeur de programme, à savoir Pierre-Olivier DREGE qui est Directeur général de l'ONF et Alain MOULINIER, Directeur général de la Forêt et des Affaires rurales, au ministère de l'Agriculture.

Jacques BOURGAULT sera dans la position inverse, puisqu'il réagira à cette présentation et formulera les commentaires d'un observateur extérieur, avec la liberté de parole que cela autorise. S'ensuivra un débat général sur cette matinée, de façon à conserver, selon les usages du Club, un équilibre entre exposés et échanges : il s'agit d'un Club de pratiques, où l'on apprend en faisant, aussi le partage d'expérience est central dans cette démarche. Cet après-midi, seront abordées les méthodes : comment intègre-t-on la performance dans la construction des programmes ? Ce sujet sera introduit par Serge ARNAUD (Délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat DMGPSE), puis sera posée la question suivante : «*La performance est-elle mesurable ?*», et nous aurons à envisager la contribution du « capital social », c'est-à-dire sur le rôle de l'immatériel dans la constitution de la performance. Pierre LUBECK, membre du CIAP (Comité Interministériel d'Audit des Programmes), donnera ensuite une photographie de l'état actuel de la performance telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui dans la première vague de programmes. Puis le compte rendu d'un projet pilote réalisé par la Délégation, six établissements publics, la Direction de la recherche et la Direction de la technologie, sur le programme IV de la mission interministérielle «Recherche». Ce projet, mené conjointement durant six mois, a permis de dégager un certain nombre d'enseignements qui seront proposés au débat. Enfin, nous avons demandé à Dominique BUREAU, Directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale au Ministère de l'écologie et du développement durable, d'intervenir en clôture de cette journée en tant que grand témoin.

Sans plus attendre je passe la parole à Jacques BOURGAULT.

TEMOIGNAGES D' EXPERIENCES ETRANGERES

Jacques BOURGAULT, professeur titulaire à l'université du QUEBEC, chargé de mission à l'école nationale d'administration publique de Montréal

Monsieur le Directeur, Monsieur le Président, Chers amis, c'est un grand honneur que d'être avec vous. Il ne s'agit pas pour moi de poser le Canada ou le Québec comme un exemple à suivre, mais bien de partager ce que nous avons appris à travers ces processus. Je précise que je ne m'exprime pas au nom du gouvernement du Canada ni du gouvernement du Québec, qui ne sont aucunement engagés par mes commentaires.

Je traiterai de la gestion axée sur les résultats, du cadre de travail, des bonnes pratiques observées au Canada et au Québec, et des défis, c'est-à-dire de ce qui reste à développer. Le temps qui m'est imparti ne me permettra naturellement pas l'exhaustivité, aussi je ne pourrai apporter que des éclairages ponctuels sur le sujet.

Le Canada et le Québec ont parcouru un chemin important depuis 7 ans dans le cas du Canada, 3 ans dans celui du Québec, d'où l'intérêt de partager cette expérience. Le Québec est actuellement à la deuxième génération de sa planification stratégique, la préparation budgétaire n'étant en fait que l'expression d'une réflexion de planification axée sur les résultats. Je parlerai du Québec, mais d'autres provinces canadiennes mènent des expériences intéressantes, notamment l'Alberta avec son expérience *Measuring up*, « mesurer de la base vers le sommet », l'Ontario ou le Nouveau Brunswick avec son *Prosperity Plan* qui est une forme de rapport de performance globale du gouvernement.

La gestion axée sur les résultats, qu'est-ce que cela signifie ? : on peut dire de façon schématique qu'auparavant il s'agissait de faire au mieux avec le budget attribué, dans un cadre de contrôle *ex ante*, c'est-à-dire du contrôle préalable où il faut toujours demander des permissions, avec une réglementation très fermée mais très peu de sanctions des mauvaises pratiques. Aujourd'hui, on s'appuie sur une vision, on exploite l'autonomie du gestionnaire pour obtenir des résultats, dont on souhaite qu'ils soient identifiés méthodiquement, et qui sont annoncés au préalable. Enfin, on rend compte de la performance en public, de manière exhaustive et souvent même en temps réel.

La gestion axée sur les résultats est centrée sur le *Core business* : sur les opérations centrales du ministère ou de l'organisme. Trop souvent les planifications s'intéressent aux nouvelles actions à mener, ce qui n'est pas une bonne perspective. La bonne perspective serait que les actions courantes, centrales, soient réalisées au meilleur coût, de la manière la plus efficace.

Dans la LOLF par exemple, il y a 90 programmes et il faut établir les objectifs : se pose donc la question de savoir à partir de quelle méthode seront sélectionnés les objectifs. Dans le cas du Québec et du Canada, on choisit les objectifs à partir d'une méthodologie de planification stratégique répartie sur deux à quatre années. Ce plan stratégique est décliné en plan annuel, appelé « plan opérationnel » ou « plan d'affaires » selon la préférence de chaque organisation. Pour le réaliser, des systèmes de gestion orientés par la planification stratégique fournissent le cadre de mise en œuvre. Il faut exercer le suivi de la performance, et vient ensuite l'opération de reddition de comptes, d'abord par la production d'un rapport annuel de résultats (le rapport annuel de rendement au niveau fédéral), puis par la comparution des hauts fonctionnaires devant des comités ou commissions parlementaires qui leur poseront un certain nombre de questions.

Dans le cas du gouvernement fédéral du Canada, depuis 97 (après un ensemble de projets pilotes conçus en 96), a lieu une opération très semblable à ce que prévoit la LOLF autour du « cahier des crédits », à savoir le dépôt de documents intitulés « Plans et priorités ». 18 mois

plus tard, est produit un rapport sur le rendement portant sur la période qui est venue à échéance six mois auparavant.

Le gouvernement du Canada produit depuis deux ans un rapport global sur les indicateurs clés pour éviter qu'au gouvernement du Canada 90 ministères et organismes fonctionnent chacun en «silo», en l'absence de toute appréciation globale sur la performance macro-gouvernementale. Et enfin, une discussion a lieu aux Comités parlementaires (l'équivalent de vos «commissions»), par comité sectoriel, en théorie. Dans les faits, depuis 5 ans aucun rapport de rendement n'a été discuté par les parlementaires, ce qui n'est pas peu troublant.

Au Québec, a été promulguée en 2000 une loi sur l'administration publique qui implique dans un premier temps le gouvernement, donc le secrétariat général du Premier ministre (le Ministère du Conseil Exécutif). Celui-ci publie des orientations gouvernementales, qui sont inscrites dans un document disponible sur Internet, intitulé «*Briller parmi les meilleurs*». Ministère par ministère, on établit les grands axes de la vision, de la position qu'on veut avoir dans 3 ans au niveau macro-gouvernemental. Ces orientations gouvernementales permettent à chaque ministère et organisme de produire des plans stratégiques sur un horizon de 2 à 4 ans, le ministère ou l'organisme restant libre de choisir cet horizon, comme d'ailleurs de leur méthodologie : seul importe le cadre, le format du produit qui sera livré. Les plans stratégiques ministériels de 2 à 4 ans sont ensuite déclinés en «plan annuel de gestion des dépenses», document doté d'un certain substrat intellectuel mais qui a aussi le format d'un cahier de crédit. Et il y a ensuite les «suivis de gestion», et les rapports et la comparution dont j'ai déjà traité.

Quelles sont les «bonnes» pratiques ? Vous observerez que nous n'usons pas du concept de «meilleures pratiques», qui implique que les options d'un gouvernement étranger, du seul fait de leur excellence supposée, devraient être transposées telles quelles sans discussion possible. La notion de «bonnes pratiques» est plus modeste, il s'agit d'actions que nous jugeons plutôt satisfaisantes et dont on veut témoigner, chacun restant libre d'en faire ce que bon lui semble.

— Première de ces «bonnes pratiques» du gouvernement du Canada : le leadership de la Haute direction. La Haute direction est l'ensemble des sous-ministres du gouvernement du Canada — le sous-ministre étant un poste hybride entre un directeur de cabinet français, moins ses fonctions politiques, et le secrétaire général du ministère, l'autorité en plus. La communauté des sous-ministres doit s'approprier les orientations gouvernementales et le processus de plans et priorités, gestion de rendement. La communauté des sous-ministres s'évalue elle-même avec 40 % de possibilité de *boni* de performance. Les 48 sous-ministres sont évalués par un comité de 8 sous-ministres, ce qui interdit de jouer en *loner*, en solitaire : les gens sont condamnés au jeu collectif. Cet élément est très important. Dans certaines provinces, en Alberta par exemple, le tiers du *boni* de performance est attribué uniquement en fonction de la conduite de projets transversaux impliquant plus d'un ministère. Tout doit être annoncé en début de parcours, donc lorsque sont établis les objectifs de performance de chaque haut dirigeant.

Le leadership à la Haute direction est donc important, c'est une implication personnelle du plus Haut dirigeant du ministère, qui n'est pas défini comme un arbitre comptant les points mais comme quelqu'un qui s'implique, qui se bat, qui engage sa personne, sa carrière, son autorité, sa réputation sur le plan.

— L'Organisation Apprenante : l'idée est de reconnaître les difficultés que l'on vit et d'essayer d'apprendre à partir d'un exercice le plus lucide et le plus humble possible, pour éviter les erreurs, ou encore reproduire la méthodologie des opérations réussies. Donc la notion d'Organisation Apprenante est une notion importante.

— La Transparence : des rapports de vérification interne sont menés de manière continue, dont les résultats sont affichés en temps réel sur Internet, de sorte qu'ils soient accessibles à tout le monde, ce qui ne va pas sans créer des difficultés.

— L'Approche de contrôleur moderne : dans cette approche, le nombre de contrôles effectués par l'organisme nommé Conseil du Trésor, équivalant à votre Direction du budget est réduit au minimum, de même que le nombre de contrôleurs du Conseil du trésor. On donne à la place un cadre réglementaire de principe. Le Conseil du Trésor fournit beaucoup de ressources de soutien, de formation et de conseil, qui donnent aux gestionnaires les moyens de prendre de bonnes décisions. Les contrôles sont faits *ex post*, avec des sanctions qui peuvent être importantes, puisque l'on va jusqu'à relever des personnes de pouvoirs délégués, voire tout simplement de leur fonction.

— La Qualité : il existe des groupes experts, par exemple à l'Agence des douanes ou à l'Agence du revenu au Canada, qui sont en situation constante de validation des méthodes de récolte des données, d'utilisation de ces données. Les corrections dans le processus se font en continu.

— Vous allez beaucoup parler aujourd'hui de la mesure : les indicateurs de mesure, les méthodes de mesure, les perspectives de la mesure sont des enjeux constants parce qu'ils peuvent contribuer à faire perdre sa légitimité au processus. Nous avons un Centre de services aux entreprises Canada-Ontario, qui a développé une initiative très prometteuse, en matière de gestion du risque. Je précise qu'il ne s'agit pas du risque en tant que contenu, comme par exemple l'affaire du sang contaminé, mais du risque du point de vue de la gestion. Il existe une approche pour identifier les risques possibles, pour encourager les gens à prendre des décisions de type entrepreneurial et pour faire reposer cette prise de décision sur un cadre de gestion du risque raisonnable.

— La Gestion de portefeuille : il s'agit de la façon de faire fonctionner de manière transversale, à l'intérieur d'un ministère et de l'ensemble des organismes qui relèvent de ce ministère, les divers agences, organismes et ministères, à l'intérieur du cadre d'un portefeuille. Par exemple, il y a des expériences très porteuses : Agriculture-Canada, Environnement-Canada.

— La méthodologie de l'imputation des coûts indirects : si on veut établir le prix de revient d'une activité, il faut pouvoir, et c'est aussi important que difficile dans le secteur public, établir une méthodologie crédible de répartition des coûts indirects des activités. C'est ce que pratique l'Agence de revenus.

— parmi les « bonnes pratiques » du gouvernement du Québec, il y a l'obligation de faire une déclaration de services aux citoyens, donc d'avoir des normes de service aux citoyens, et d'établir un plan d'amélioration des services aux citoyens.

— Il existe des groupes gouvernementaux de suivi de la gestion axée sur les résultats, répartis par niveau de gestion, et qui tiennent des réunions fréquentes, généralement mensuelles, pour développer les apprentissages à partir des expériences vécues. Des activités de formation sont proposées aux gestionnaires opérationnels, car ils ont un rôle central dans cette opération.

— Le développement des cadres de convention de performance et d'imputabilité : les unités ministérielles reçoivent de l'autonomie supplémentaire lorsqu'elles ont des opérations à grand volume et de même standard, et doivent rendre compte sur des résultats, ce qui est plus aisé dès lors qu'il n'y a pas d'interventions, de jugements d'opportunité politique.

— La diffusion de l'information : elle passe par exemple par l'établissement de benchmarks avec la concurrence du privé. L'exemple en est donné par le Centre hydrique du Québec, qui essaye d'exhausser ses performances à partir de ces outils.

— Au gouvernement du Québec, le Bureau du Vérificateur Général, est un organisme dont les fonctions équivalent plus ou moins à celles de la Cour des comptes. Il rencontre le dirigeant ou l'équipe de direction des organismes, avant que celui-ci ne comparaisse devant les

Commissions parlementaires, pour attirer leur attention sur une vingtaine de préoccupations qu'il a au sujet de la gestion axée sur les résultats pratiquée dans cet organisme. Par la suite, il va rencontrer les membres de la Commission parlementaire, à huis clos, donc sans la présence des dirigeants de ces organismes pour discuter des mêmes points. Ceci contribue à élever le niveau des débats dans une perspective d'apprentissage plutôt que de jugement ou condamnation.

Quels sont à présents les défis face auxquels nous nous trouvons ?

— Les normes des services aux citoyens ne sont pas très élevés ; les délais entre les rapports (18 mois) sont trop longs, éloignant le moment de l'action, de la lecture des résultats et de l'apprentissage formel; le format des rapports est souvent technocratique et peu accessible pour les députés et le public (je rappelle qu'au Canada et au Québec, les députés ne présentent pas le profil du député français, qui a généralement une éducation supérieure, souvent une carrière dans la Fonction publique : ce sont des gens «ordinaires»).

— Le ton des rapports est un élément important, car lorsqu'on veut rendre compte réellement des résultats et qu'on rédige un rapport de performance à l'intention du public, il faut être à la fois loyal à son gouvernement et témoigner de la vérité, ne pas être trop optimiste, et ne pas perdre de la crédibilité dans son organisation, lorsque les gens savent que la réalité est éloignée du ton du rapport. Parfois encore le rapport peut être trop réaliste, ce qui peut démobiliser, car les médias vont donner un écho nocif à ces informations.

— L'appropriation par les parlementaires : quel est le niveau d'intérêt, quelles sont les capacités des parlementaires, quelles sont les ressources des parlementaires pour débattre de ces rapports ? Au Canada il s'agit d'un problème important.

— L'exploitation médiatique est également un problème. Les rapports de contrôleurs sont en temps réel sur Internet : il s'est trouvé qu'il y a quelques années les médias ont annoncé un gaspillage de deux milliards de dollars dans un programme, alors qu'un an et demi plus tard, des vérifications qui ont coûté 16 millions de dollars ont permis de chiffrer à 84.000 dollars seulement les pertes ! Ce sont moins les sommes perdues qui posent problème que l'impact de ces débats sur le moral des fonctionnaires, des cadres. Il agit comme un frein dans les processus d'apprentissage, car les gens refusent d'être utilisés comme de «la chair à médias », comme on parle de chair à canon. Or durant le temps nécessaire à ces vérifications, il y a eu un débat public nocif donnant une mauvaise image du gouvernement.

— L'appropriation des niveaux de conception. Vous faites bien, en France, de prendre du temps pour élaborer le processus : le Québec en est à son second Plan stratégique, et le premier avait été préparé en catastrophe, de manière beaucoup trop violente d'où certaine confusion intellectuelle chez ses concepteurs.

— Le format des plans (il s'agit du même problème, pour le Québec, qui a été mentionné précédemment pour le Canada)

— Le cadre de gestion pour la mise en œuvre. Trop souvent les plans annuels de gestion des dépenses ne sont finalement que des formats budgétaires de présentation des crédits. L'esprit de la planification stratégique s'est évaporé dans le document, bien qu'il existe sur le terrain. Dans le cadre de gestion pour la mise en œuvre, on s'est également aperçu que peu de décisions financières ont eu des rapports avec la planification stratégique.

— Répartir l'examen parlementaire entre les commissions : au Québec, on a commis une erreur en ceci que tous les rapports de performance vont tous au même comité, la Commission de l'administration publique, qui ne peut y faire face. Donc on revoit le processus pour faire en sorte que chaque commission parlementaire soit responsable de l'examen des organismes qui relèvent de son mandat.

- Généraliser la gestion de portefeuille : à Québec, contrairement à Ottawa, la gestion de portefeuille demeure un défi, car à l'intérieur d'un même portefeuille il y a plusieurs silos, plusieurs doublons, beaucoup de compétitions.
- A Québec, l'approche de gestion du risque n'est pas non plus très développée.

En conclusion, les évolutions observées au Canada et au Québec montrent que la barrière culturelle a fini par être franchie. Les gens pensent davantage en termes de gestion axée sur les résultats plutôt qu'en terme de gestion par intrant ou gestion par activité. Cela a des répercussions, non seulement dans la préparation du budget ou à l'occasion d'un exercice annuel de planification : cela crée un substrat intellectuel de réaction dans la vie courante, qui est très sain pour les fonctionnaires et les cadres, qui ont une perspective différente pour prendre des micro-décisions dans la vie de tous les jours. L'impact culturel est donc très important.

Il ne faut pas se décourager, l'apprentissage est long et ardu, il faut toujours affiner l'application de la méthode, et avoir l'humilité d'apprendre en continu, de reconnaître les erreurs, de voir ce que la découverte de ces erreurs implique comme changements dans les façons de faire. Cette approche, fort nouvelle pour les gestionnaires du Canada et du Québec, est très porteuse, mais sa mise en œuvre est un défi quotidien. Il est relativement aisé de produire un plan en début de cycle, mais pendant le cycle il faut vraiment passer à l'acte. Très souvent interviennent des urgences, des contretemps politiques, des changements à la Direction politique, à la Direction administrative, autant de prétextes pour remettre au lendemain.

En fait, il faut prendre 7 ou 8 décisions importantes sur la mise en œuvre du plan. Par exemple, plutôt que de faire des notations idiotes dans l'évaluation du rendement, il faut en début de cycle faire en sorte que tous les objectifs du plan annuel se retrouvent dans ce qu'on appelle les objectifs ou «les attentes signifiées» des cadres, des ministères et organismes. Lorsque ces cadres sont évalués, ils le sont sur l'accomplissement de ces objectifs toujours signifiés en termes de résultat. Ainsi on passe à l'acte. Il faut que les comités de direction des ministères et organismes changent leur façon de travailler, changent leur agenda. Il faut que le tableau de bord du ministère soit adapté en fonction du plan annuel. Je relève ainsi 7 ou 8 éléments de cet ordre, dont la mise en œuvre permettra de passer à l'acte.

La question de l'utilisation parlementaire est très importante : cela ne fonctionne pas très bien au Canada, un peu mieux au Québec. Le défi de l'exploitation médiatique est un des plus grands défis parce qu'il touche l'implication du citoyen par rapport à la gestion publique. Il n'y a pas une compagnie privée qui publie ses erreurs sur Internet, alors que nous, nous le faisons. Pour les médias, c'est une aubaine formidable parce que les fonctionnaires n'ont pas le droit de se défendre en public, que les politiciens sont, quel que soit le pays, dans une approche de compétition : on veut exploiter les erreurs supposées de l'autre alors que ce sont simplement des difficultés de fonctionnement propres à toute organisation qui emploie des milliers de personnes et gère des milliards de dollars. A chaque fois c'est présenté comme étant un échec du secteur public, une illustration de la supériorité de la gestion privée alors que les erreurs du privé sont souvent réglées par entente à l'amiable dans les officines des Palais de Justice, en secret, pour protéger la valeur de l'action sur le marché.

Finalement, peu de gens au Québec ou au Canada voudraient revenir en arrière, même s'il y a un certain nombre de défis à relever, mais les gens apprennent, d'étape en étape. Au gouvernement du Québec, on fait la deuxième génération du Plan stratégique, et des changements sont programmés, déjà la production semble meilleure.

Claude ROCHET

Merci Jacques BOURGAULT. Vous nous avez délivré un message important qui est d'apprendre à procéder de manière humble. Vous disiez hier : «le premier plan stratégique va être tout «croche» », en québécois «tout mal fichu», mais ce qui compte est moins de faire bien du premier coup que d'apprendre par essais et erreurs, et d'avoir engagé un processus irréversible. Une fois qu'on a goûté à la gestion par la performance, finalement on ne revient pas en arrière.

J'accueille Gilles CARREZ qui réagira à l'expérience canadienne et à la présentation britannique d' Elke LOFFLER avec un titre prometteur : «*Evaluation de la performance : plus d'inspecteurs que de chauffeurs de taxi*».

Elke LOFFLER, Chief Executive Officer of Governance international, chercheur associé à la Bristol Business School

Je suis très honorée d'être invitée à ce colloque qui me donne aussi l'opportunité de savoir ce qui se passe en France dans le domaine de l'administration. Encore aujourd'hui, il existe un fossé linguistique et culturel entre l'Angleterre et la France ; en Angleterre on ne sait pas très bien ce qui se passe en France, donc je me réjouis de la discussion.

Je suis allemande, j'habite en Angleterre depuis 4 ans après avoir habité à Paris, je fais le «*benchmarking appliqué*» en tant que citoyenne et chercheur, et je vais essayer de vous donner un aperçu des expériences menées en Angleterre.

J'ai choisi comme titre une citation très connue du professeur Christopher HOOD, de la London School of Economics. En effet, ce matin quand j'étais à l'ENA rue de l'Université, j'ai eu des difficultés pour trouver un taxi et je me suis demandé si, en France, il y avait « plus d'inspecteurs que de chauffeurs de taxi ». A vous de juger.

En Angleterre, les inspections et évaluations ne manquent certes pas. Avec l'arrivée de Tony BLAIR, une gamme de nouvelles initiatives ont été mises en place. En Angleterre, on dit que Tony BLAIR souffre d'*initiativitis*, c'est-à-dire de la maladie de l'initiative, chaque semaine il a une nouvelle initiative, ce qui est impossible à mettre en œuvre pour l'administration anglaise surchargée, et pas par faute de volonté. On pourrait parcourir ensemble la liste, qui n'est pas exhaustive, des initiatives, des entités, des items, des livres blancs... Reste à savoir si ce sont des choses nouvelles ou si on a juste changé les appellations.

Tony BLAIR s'inscrit dans la démarche de Margaret THATCHER et de John MAJOR, de gestion axée sur le résultat, au point qu'il y a même des relances d'initiatives anciennes comme celle de John MAJOR d'introduire des Chartes de service, remises au goût du jour par Tony BLAIR sous un nouveau nom. Les thèmes de la gestion axée sur le résultat, et de la qualité de service restent pertinents.

En Angleterre, chaque administration publique utilise le modèle de gestion de qualité des services EFQM. Donc il y a encore une pertinence du thème de l'efficacité et de l'efficacé, même si l'économie anglaise va beaucoup mieux que l'économie française ou allemande, et donc moins de pression pour les économies, les esprits restent marqués par l'idée de *Value for Money*. Il y a eu un changement culturel des administrations, des fonctionnaires, également menée par la Cour des comptes en Angleterre, qui mesure et s'assure que tout est efficace, efficace.

On constate aussi un changement culturel en ce qui concerne la reddition de comptes, totalement acceptée par les fonctionnaires et par les groupes cibles de ce rapport. La demande reste forte pour une transparence encore plus grande. Je vous conseille de faire une recherche sur Internet pour accéder à n'importe quelle ville anglaise et vous verrez la différence avec la

France ou l'Allemagne et d'autres pays européens à l'exception des pays scandinaves : on y trouve toute sorte de rapports sur la performance et même une sorte de *benchmarking* national. Vous pouvez voir comment votre ville s'évalue du point de vue de la qualité des services. Par exemple, en tant qu'habitante de Birmingham, je peux par ce *benchmarking* national qui s'appelle «Comprehensive Performance» accéder à des indicateurs, qui montrent que Birmingham a obtenu la note C (la première note est A), ce n'est pas excellent pour la gestion des services, comparativement à d'autres villes.

Il y a donc continuité de la démarche sous Tony BLAIR, de même avec la Nouvelle gestion publique, qui reste pertinente même si ce n'est pas nouveau. Il y a cependant des accents nouveaux, qu'on appelle *Governance*. En français, il y a le terme «gouvernance» qui est assez flou. On peut résumer deux idées nouvelles dans la démarche de Tony BLAIR : tout d'abord, l'idée de co-décision, toutes les collectivités locales sont légalement tenues de consulter les usagers, les citoyens avant des projets de planification, d'évaluation et de suivi.

[...] On peut aussi former un partenariat avec le privé, «Public-Private Partnership», faire produire les services publics par le privé mais plus souvent ensemble. Quelquefois il y a aussi des partenariats avec le secteur non lucratif. Le paysage est plus varié, la privatisation n'est plus la seule option.

La gestion axée sur le résultat existe à tous les niveaux. Dans l'administration centrale où chaque département est contraint d'établir un contrat de service public, le «Public Service Agreement», avec le Ministère des finances. Il y définit les priorités, quantifie les objectifs en terme de performance et les met en relation avec les ressources, dans un souci de «Value for Money». Ce système existe à tous les échelons, sous le nom de «Service Delivery Agreement» à un échelon inférieur, et se traduit jusqu'au Contrat de performance individuel du personnel. Il existe également au niveau local, chaque collectivité locale ayant un Contrat de performance avec le ministère équivalent.

Avec Tony BLAIR est apparue cependant une vraie nouveauté, l'introduction de la comptabilité analytique : jusqu'ici on mettait l'accent sur la performance, en négligeant les coûts. A présent, on s'appuie sur les coûts. L'objectif pour 2006 est de préparer tous les budgets incluant les collectivités locales, la santé, etc., sur la base de la comptabilité analytique, ce qui constitue un chantier d'envergure.

En ce qui concerne les « bonnes pratiques », je ne vais pas énumérer des exemples, qui seraient trop nombreux, mais je mettrai à votre disposition des sources qui sont sur des sites Internet que vous pourrez consulter vous-même. Je dirai cependant quelques mots du programme Beacon, qui n'existe actuellement que pour les collectivités locales — il existait autrefois pour les écoles et les administrations centrales mais il a fait les frais de l'*initiavitis*. Il s'agit d'un concours permanent d'administration publique, les thèmes changeant chaque année, mais qui permet toujours d'identifier une vingtaine de collectivités locales comme produisant de bonnes ou meilleures pratiques, au niveau national. Cela fonctionne très bien parce que tous les autres savent qui est le meilleur, qui peut servir de modèle, avec qui avoir un échange.

En conclusion, si l'on fait la somme de toutes les « bonnes pratiques » que vous pouvez trouver sur Internet, peut-on dire que les services publics anglais sont les meilleurs d'Europe ? Certainement pas, et je dirais que ce sont les pires. Il n'est même pas nécessaire de mener une évaluation autre qu'expérimentale : essayez de prendre un train le week-end en Angleterre, c'est une aventure. Même chose pour la santé. Cela ne signifie certainement pas que la nouvelle gestion axée sur le résultat soit une erreur : sans la mise en place de cette gestion, le système public anglais n'existerait plus, c'est elle qui lui permet de fonctionner encore à un niveau minimum.

On peut donc conclure de l'expérience anglaise la nécessité d'une bonne gestion publique basée sur l'efficacité, mais ce n'est pas suffisant : il faut aussi investir dans le secteur public,

ce qu'a maintenant réalisé Tony BLAIR, qui a commencé depuis deux ans à augmenter les dépenses. Pour la première fois depuis une vingtaine d'années, on commence à investir. Donc, en ce qui concerne la gestion axée sur les résultats, l'exemple britannique est recommandable, mais pour les investissements publics, les Anglais regardent en France, en Espagne pour voir comment ça se passe.

TEMOIGNAGES D' EXPERIENCES FRANÇAISES

Claude ROCHET

Merci Elke. Gilles CARREZ, nous avons en commun avec la Grande Bretagne et le Canada d'être des pays à prédominance de l'exécutif : que représente pour vous, parlementaire, ce passage à une gestion par les résultats, comme reprise de leadership sur les affaires publiques ? Vous avez travaillé sur la maquette des programmes de la LOLF, le gouvernement a repris beaucoup de vos propositions : quels sont les défis que nous avons à affronter ?

Gilles CARREZ, rapporteur de la Commission des finances à l'Assemblée nationale

Le souci des parlementaires est de renforcer, de développer notre rôle d'évaluation et de contrôle dans le domaine de la dépense publique. Les expériences étrangères sont tout à fait utiles. Nous avons reçu, il y a un an, nos collègues anglais du National Auditing Office (NAO), sur le thème d'une meilleure organisation de notre fonction de contrôle et d'évaluation, fonction qui n'était pas très présente dans l'institution parlementaire, bien à tort. En effet depuis la mise en place des institutions de la Vème République, l'initiative parlementaire, le vote des textes, relève essentiellement de l'exécutif. Quand je suis devenu député en 93, ma première surprise fut de constater qu'auparavant en tant que haut fonctionnaire je faisais des lois qui étaient votées, et qu'à partir du moment où je suis devenu député, ce fut terminé...

En revanche, la mission d'évaluation et de contrôle est cruciale. Il convient de la développer. C'est pourquoi, dans le cadre d'une initiative parlementaire (à souligner car c'est suffisamment rare) a été modifiée l'ordonnance de 1959, et élaborée la loi organique du 1^{er} août 2001. Cette loi organique comporte un certain nombre de dispositions qui améliorent les conditions de vote des lois de finances, les conditions de contrôle, d'association, d'information du Parlement, etc. Je souhaite me concentrer sur l'aspect essentiel, le plus difficile à mettre en œuvre, qui est la mise en place d'une nouvelle approche du budget consistant à donner une visibilité, une lisibilité aux actions, aux missions de l'Etat à travers le Budget, en passant d'une organisation confuse, hermétique, en plusieurs centaines de chapitres sans signification réelle, à une organisation et un vote de ce budget décliné par mission, par programme. Ceci a été un très long travail que nous avons poursuivi dans le cadre du consensus politique qui a permis à cette loi organique d'aboutir en 2001, et nous venons d'achever l'étape importante de la nouvelle architecture budgétaire. Le gouvernement a annoncé la semaine dernière son choix définitif, même si quelques adaptations sont à prévoir. Il a pris en compte un certain nombre de propositions. Notre souci était d'améliorer sur certains points le travail de bonne qualité mené par l'exécutif, étant entendu que la proposition d'organisation budgétaire relève clairement du pouvoir exécutif qui a bien voulu nous associer voici un an. En particulier, s'agissant des missions qui seront à l'unité de vote, nous souhaitons développer, même si c'est difficile, quelques missions interministérielles qui permettent de donner une cohérence d'ensemble aux politiques, même si elles relèvent de plusieurs ministères à la fois. C'est ainsi que nous avons proposé plusieurs missions interministérielles qui ne figuraient pas dans la proposition du gouvernement. La première est une mission interministérielle de politique des territoires, pour essayer de développer ou d'organiser l'expertise de l'Etat dans le domaine de l'aménagement autour du secteur de l'équipement. Il est clair que les évolutions vont vers une certaine polyvalence et nous avons le souci –on rejoint ici les préoccupations de management public – de l'évolution non

seulement de nos administrations centrales mais aussi de nos services extérieurs. On sent bien qu'entre les DDA les DDE, nous avons à construire des pôles d'expertise unifiés autour des préfets. Là-dessus, nous avons eu satisfaction, alors que dans la proposition du gouvernement, il y avait d'un côté la DATAR, de l'autre côté la stratégie de l'équipement, troisième point les PITE¹ etc. Tout cela était complètement éclaté pour des raisons de «boutique». Nous avons proposé une seconde mission interministérielle qui ne figurait pas dans la proposition gouvernementale, liée à la prévention des risques et à l'écologie et dans laquelle nous proposons de regrouper, à côté de ce qui était proprement écologie-maîtrise des risques naturels, les risques industriels qui ont un rôle de plus en plus important, et d'associer également la sécurité civile. Cette mission avait une cohérence totale, surtout dans la foulée de la modification de la Constitution avec l'introduction du principe de précaution. Cependant, pour des raisons de corporatisme exclusivement, elle a fini par être refusée : le Premier ministre n'a pas osé imposer le rattachement de la sécurité civile, et la lutte entre Bercy et l'Ecologie, entre les DRIRE et les DIREN notamment, les Corps des Mines et ceux qui viennent de l'écologie, a été tel que chacun a souhaité rester sur son pré carré, notamment le Ministère de l'environnement. Ce dernier redoutait plus que tout de se faire absorber par la culture d'ingénieurs issus des Mines, à travers un programme que Bercy Industrie acceptait de constituer au titre des risques industriels, auxquels ils étaient prêts à greffer la sécurité nucléaire.

Ce qui est terrible, c'est de constater que ce qui l'emporte avant tout ce sont des considérations de corporatisme interne aux administrations. Et quand vous demandez à un parlementaire quelle peut être sa valeur ajoutée, c'est précisément d'essayer d'aller au-delà de ces clivages liés à des problèmes de fonctionnement, de rémunération, de rattachement, de gestion de corps, etc. Sur ce point nous n'avons pas eu gain de cause. Nous avons eu partiellement gain de cause sur une autre mission interministérielle nouvelle, et pourtant indispensable, celle de la stratégie et du pilotage de nos finances publiques. Madame LOFFLER évoquait les finances locales, à côté des finances de l'Etat et de celles de la Sécurité sociale. On est dans une situation aberrante : le ministre des finances va à Bruxelles pour présenter, défendre, justifier l'ensemble du pilotage de nos finances publiques, les fameux critères qui concernent les finances de l'Etat, celles de la Sécurité sociale, celles des collectivités locales, celles des ODAC, etc. Cette mission, qui est profondément interministérielle ne figurait pas, parce que chacun est chez soi, la Sécurité sociale, l'Etat, ainsi de suite... Finalement nous avons obtenu la création de cette mission mais dans un premier temps n'y est pas rattaché le pilotage des finances sociales. Quant aux collectivités locales, le sujet était trop tabou, au moment où l'on vote le principe d'autonomie financière...

Sur les programmes, notre combat a été d'éviter des «boîtes noires». Dans la nouvelle architecture budgétaire, il y a des points fondamentaux. D'abord, la fongibilité des crédits, qui va donner aux administrations et à l'exécutif des capacités, des marges de manœuvre considérables : même si elle est asymétrique, elle ne peut pas fonctionner au bénéfice de l'augmentation des dépenses de personnel. En contrepartie d'une fongibilité, et donc d'une responsabilisation et d'une certaine liberté dans le management, il faut qu'il y ait un développement de la mission d'évaluation et de contrôle. Les deux vont de pair. Et nous avons fait la chasse aux programmes gigantesques qui, moyennant fongibilité, vont se transformer en «boîtes noires». Il y a là un point sur lequel nous avons totalement échoué, mais nous avons un pouvoir d'amendement que nous exercerons : nous n'avons pas réussi à obtenir un découpage des deux gigantesques programmes de la Défense qui sont chacun à 15 milliards d'euros. Vous imaginez ce que ça va donner avec la fongibilité et les augmentations

¹ Programmes d'Intervention Territoriale de l'Etat

considérables de crédit dans le cadre de la loi de programmation... Nous avons donc un programme « Préparation - emploi des forces » unique, et un programme « Armement » également unique, le second étant encore plus préoccupant que le premier. Tout cela pour pouvoir aborder la dernière étape, de loin la plus difficile et la plus novatrice, qui est celle consistant à fixer, par rapport à ces programmes et à ces missions, des objectifs, des indicateurs, et à introduire la notion de performance, ce que nous n'avons jamais fait. Je plaide pour une approche pragmatique, progressive. Nous aurons dès l'année 2005 une «simple» présentation à blanc du budget sous la nouvelle nomenclature, et il faut profiter de cette étape d'une part pour multiplier des expérimentations de gestion par rapport à la nouvelle nomenclature (et non pas de l'ancienne, sur la base de laquelle pourtant nous aurons voté le budget), expérimentations aussi pour mettre en place des objectifs et indicateurs les plus simples possibles, robustes, peu nombreux, que l'on s'astreindra surtout à faire durer. Rien ne serait pire en effet que de changer d'indicateurs tous les ans, ou à chaque changement de majorité. Nous abordons cette étape avec beaucoup d'humilité parce que nous nous rendons compte qu'elle va être difficile, mais nous allons concentrer notre énergie sur ce travail. Nous n'avons pas, nous parlementaires, une légitimité directe. Nous sommes au cœur de la gestion, de l'administration. Mais nous aurons une légitimité dans la comparaison des résultats aux indicateurs, aux performances telles qu'on a pu les prévoir. Par ailleurs, le gouvernement a souhaité nous associer en amont, comme il l'a fait dans le cadre de la maquette, puisque le guide méthodologique de performance qui va sortir ces jours-ci a été co-élaboré, co-signé entre l'exécutif et le Parlement, avec les deux présidents de Commission des finances et les deux rapporteurs généraux.

Voilà l'état le plus actuel de ce travail sur la loi organique. Notre crainte est que cette loi organique à travers la nouvelle maquette se plaque sur des comportements existants et n'arrive pas à les modifier en profondeur. La première étape qui consistait à ne pas calquer la nouvelle nomenclature sur les structures est presque gagnée. Et je sens du côté des administrations une volonté positive d'aboutir. Les dizaines d'auditions menées avec les différents directeurs ont laissé une impression très favorable. Ce qui nous exaspère, ce sont ces quelques réflexes de corps dont il faudrait sortir : qui dit responsabilisation, qui dit performance, dit modification de la gestion des ressources humaines et de la politique de rémunération. Je suis persuadé que tant qu'on restera prisonnier du statut des centaines, voire des milliers de corps, et qu'on n'aura aucune marge de manœuvre sur les rémunérations, on aura beaucoup de mal à introduire cette culture de responsabilisation sur des objectifs et des résultats. Merci.

Claude ROCHET

En ce qui concerne les rémunérations, Jacques BOURGAULT, vous parliez hier soir des primes des sous-ministres, ce phénomène hybride entre le *directeur de cabinet* et le directeur d'administration centrale : il y aurait 40 % de prime, mais sur un salaire de base de 175.000 euros à peu près ?

Jacques BOURGAULT

Au gouvernement fédéral du Canada, ce qui est le plus comparable avec la France, c'est 175.000 euros, sans 13^{ème} ou 14^{ème} mois, et les primes ne sont pas très importantes, le système est différent du vôtre. En revanche le *bonus* de performance est important car à 40 % ça vaut la peine. Quand les *boni* de performances sont de l'ordre de 5 à 8 % et qu'ils sont imposés à 52 %, ce n'est plus intéressant. Et il est illogique qu'ils soient intégrés aux échelles, de sorte qu'on tire bénéfice toute au long de sa carrière d'une bonne performance d'une année donnée.

Claude ROCHET

Merci. Je vais demander à Pierre-Olivier DREGE et Alain MOULINIER de venir nous rejoindre puisqu'on va passer à un cas français, avant la discussion générale. Pour faire la transition, un petit état des connaissances et des pratiques puisqu'on a vu qu'on était dans une logique où on progressait de manière empirique. On le verra avec les témoignages français, l'ONF, et on a vu avec le témoignage anglais, le témoignage canadien, celui de Gilles CARREZ, qu'il faut s'inscrire dans la durée, procéder de manière humble et apprendre progressivement.

J'observe dans ces réformes trois éléments forts : le retour de l'Etat, ce qui peut paraître paradoxal parce qu'on sort de deux décennies de remise en cause de l'Etat ; un certain nombre de facteurs clés de succès et d'échecs et peut-être plus de facteurs d'échec facilement identifiables que de facteurs clés de succès; le retour d'une vieille discipline, l'Etat fort. Sur ce point, je citerai une brochure récente de l'OCDE - assez étonnante car l'OCDE est l'institution qui a développé et diffusé les théories du «New Public Management», faisant confiance au marché et s'appuyant sur ses mécanismes pour moderniser l'Etat -où on voit le renouveau d'un courant de pensée que connaissent bien les Français, celui de l'école des Annales, adoptant pour penser la question de l'Etat une approche interdisciplinaire mêlant histoire, économie, sciences sociales. Je cite la brochure de l'OCDE : «Seul un Etat fort aura des capacités administratives suffisantes et seul un Etat fort pourra repousser les exigences de différents groupes d'intérêt». C'est un discours nouveau, qui marque un fort infléchissement dans le discours dominant : on parle ici d'une «bureaucratie performante capable d'exécuter les objectifs du pouvoir politique». Donc, se dessine un Etat fort, mais qui n'est pas celui que l'on connaît. Il va de soi que si, pour des histoires de corporatisme, comme le disait Gilles CARREZ, on se « tire des balles dans le pied » et qu'on n'est pas à même de se réformer, on ne pourra pas évoluer.

Le contexte est actuellement le suivant : nous sommes en train de changer d'ère, passant de la seconde à la troisième révolution industrielle, fondée sur les technologies de l'information. A chaque fois qu'on a changé de contexte, industriel, économique, et de modes de production, les pays avaient plusieurs attitudes possibles : être de ceux qui arrivent à forger l'avenir, à être sur la frontière technologique, à innover, comme l'Angleterre au XVIIIe siècle, les Etats-Unis au début du XXe siècle ; s'inscrire dans une logique de rattrapage — qui est la nôtre, car la logique des Trente glorieuses a été une logique de rattrapage de l'après-guerre qui a très bien marché. Si on ne fait rien, on est sûr de décliner : il reste à savoir ce qu'il convient de faire, mais on sait que c'est la qualité des institutions qui fait la différence.

Pourquoi la première révolution industrielle s'est-elle déroulée en Angleterre et pas en Italie du Nord ? Il s'en est fallu de peu que Milan ne soit le siège de la première révolution industrielle : il y aurait fallu un meilleur débouché sur les mers par Gênes et Venise, car il y avait une meilleure cohésion du bassin industriel que formait l'Italie du Nord. C'est la qualité des institutions, la dynamique de la culture, ce qu'on appelle le Capital social qui fera la différence.

Nous avons aujourd'hui deux grandes tâches: des politiques publiques capables de penser l'avenir, dont Gilles CARREZ a donné de grandes lignes, et dans le pilotage desquelles auxquelles il faut intégrer la notion de gestion du risque, comme l'a rappelé Jacques BOURGAULT alors qu'au contraire se développe une aversion pour le risque préjudiciable au pilotage stratégique ; et surtout moderniser l'Etat en tant qu'organisation. Nous devons gérer à la fois l'Etat comme vision politique et cet Etat devenu une très grosse machine, avec ses problèmes d'inerties sociologiques, de corporatismes qu'il faut faire bouger. A défaut, nous ne pourrions gérer ce changement de paradigme, et faire évoluer un modèle hérité de la production de masse, taylorien, avec de grandes organisations basées sur des principes de

divisions fonctionnelles, qui était celui de la grande entreprise, et qui est resté celui de nos institutions, de nos administrations.

Voici à présent comment je vois le travail qui est devant nous. Une institution sert à faire baisser les coûts de transaction dans une société, pour améliorer la capacité de ses composantes à entrer en interaction, à construire. Plus une société est complexe, plus elle se nourrit de technologies sophistiquées, et plus les coûts de transaction sont élevés : les institutions permettent de faire diminuer les coûts de transaction, et donc de développer la performance globale du système social. Pour gérer ces institutions, il faut mettre en place des bureaucraties, qui engendrent des coûts organisationnels. Puis on traverse des périodes de crise. Première période de crise, celle de 1929, qui s'étend en fait jusqu'à la Seconde guerre mondiale : pour la surmonter, on a développé des institutions performantes avec une forte qualité et un fort effet sur les coûts de transaction mais qui atteignent une phase de plateau à la fin de la seconde révolution industrielle environ (1974). Depuis nous sommes dans une période intermédiaire, après les Trente glorieuses. Le coût des organisations a continué à croître : en 74, on était à 33 % de prélèvements obligatoires, aujourd'hui on est au-dessus de 50 %, d'où un effet ciseau préjudiciable. Notre tâche est de réinventer des institutions puisque nous sommes à nouveau en crise depuis mars 2000, et faire de nouvelles formes d'organisation plus économiques. Dans l'expression «Value for Money» utilisée par Elke LOFFLER, la valeur (*value*), ce sont les institutions performantes, et *money* représente les coûts des organisations. Nous avons à repenser nos institutions et à réaliser de très gros gains de productivité dans les organisations. C'est un changement radical, qui va bien plus loin que de mettre des couches de peinture «programmes, indicateurs, stratégies» sur des structures existantes.

Il n'y a pas de réforme efficace sans intégration de toutes ces nouvelles logiques, et sans comprendre – on le verra dans l'exposé des programmes – que les périmètres stratégiques des politiques publiques ne sont pas les périmètres administratifs. Si je veux gérer une politique de l'environnement, une politique de la santé publique, une politique de l'emploi, je dois connecter des acteurs qui ne sont pas forcément dans l'administration, d'où l'importance des systèmes d'information. En terme de modes d'organisation, un grand chercheur, Alan SCHICK explique qu'il faut viser le mode d'organisation de la firme virtuelle, organisée sur le modèle cellulaire, extrêmement souple, extrêmement flexible, avec de petites unités permettant de reconfigurer l'architecture des organisations quand évoluent les enjeux stratégiques. On ne peut refuser chaque fois une politique au prétexte que les administrations ne peuvent s'adapter ; au contraire, c'est aux administrations de s'adapter aux exigences de la politique, Serge ARNAUD nous le rappellera en début d'après-midi.

La compétence clé à développer est donc le pilotage des systèmes complexes. L'Etat doit être capable d'innover en interne pour pouvoir donner à la société des messages d'innovation. On ne peut pas faire des rapports très brillants, comme on sait les produire chez nous, sur l'entrée de la France dans la société de l'information, sans être nous-même capables de gérer cette transformation. Il y a des limites à la schizophrénie. L'amélioration de notre productivité aura une incidence directe sur les coûts de transaction de la société parce c'est le citoyen, c'est la collectivité qui assument le manque de productivité.

Les technologies de l'information : est-ce l'ancienne organisation à laquelle on ajoute une couche d'informatique, ou s'agit-il d'inventer autre chose ? On compte une réussite, le système Copernic : ceux qui déclarent leurs impôts par Internet ont vu qu'il procurait l'indéniable avantage de permettre de récupérer tout de suite ses données personnelles, l'interface graphique reproduisant exactement la feuille d'impôt : dans la conception du système ont été intégrés l'usage et les fonctionnalités de l'utilisateur, de sorte que le système fonctionne bien. Et puis l'identifiant fiscal unique a permis une ré-ingénierie en profondeur de l'administration des Finances, qu'on n'avait pas réussi à faire en 2000. Dans ces exemples, il

a été possible de briser les logiques de territoire. C'est plus incertain sur d'autres cas. Il en va ainsi du projet Accord, qui nous concerne directement, et où il n'a pas été possible de mettre en place une maîtrise d'ouvrage suffisamment forte pour qu'on ait un arbitrage au niveau de l'Etat, seul capable d'unifier l'ensemble des flux de tâches, d'unifier le *workflow*, qui nécessite une maîtrise d'ouvrage à niveau élevé.

Voyons comment l'ONF et la Direction des forêts s'y sont pris pour élaborer leur programme.

Pierre-Olivier DREGE, Directeur général de l'ONF

Je vais vous présenter, en ma qualité de directeur général de l'ONF la situation de cet établissement public pour donner une illustration de ce qui vient d'être décrit et Alain MOULINIER replacera cela dans le contexte de notre relation avec le ministère de l'Agriculture l'un des trois ministères de tutelle de l'établissement, les deux autres étant le ministère de l'Ecologie et du développement durable et le ministère des Finances.

Quelques mots pour ceux qui ne connaissent pas l'Office National des Forêts : établissement public à caractère industriel et commercial, créé en 1966, il gère les forêts domaniales, c'est-à-dire 1,8 millions d'hectares, ainsi que les forêts des collectivités dans le cadre d'une prestation de service prévue par le Code forestier. Il emploie aujourd'hui 7140 fonctionnaires – c'est une originalité de l'établissement que d'être un EPIC avec des fonctionnaires – mais également 3 330 ouvriers forestiers.

Cet établissement public vit d'abord de ses ventes et prestations de service et réalise 490 millions d'euros de chiffre d'affaires, issus du produit du domaine, c'est-à-dire des ventes des bois, mais aussi de la location des chasses et autres produits du même type, des prestations de service aux collectivités — qualifiées de «garderie» des forêts des collectivités qui est payée en partie par les communes elles-mêmes mais également par l'Etat, en l'occurrence le ministère de l'Agriculture (c'est d'ailleurs un sujet important dans le cadre de ce que je vais dire plus tard)—, et plus récemment des activités conventionnelles dans le cadre concurrentiel avec des collectivités, avec des organismes privés.

Cet établissement a connu une situation difficile au cours des dernières années après les fortes tempêtes de fin 99, puisqu'il a perdu l'équivalent de 20 % de son chiffre d'affaires en 2002. Nous sommes maintenant en période de recouvrement, 12 % de pertes en 2003, 5 % prévues pour 2004, avec retour à l'équilibre prévu en 2005. Sur la base de ces éléments, il a été décidé une profonde réorganisation de l'établissement fin 2001, dont je vais vous parler.

L'ensemble de l'approche adoptée à l'ONF repose sur le concept de gestion et de développement durable, ce qui pour l'ONF va de soi, puisque le mot «soustenable» – «sustainable» en anglais – apparaît pour la première fois dans l'histoire dans une ordonnance de 1346, dite Ordonnance de Brunois, signée par Philippe VI de Valois, et qui demandait aux maîtres des forêts de gérer leurs forêts et de décider de leur coupe de telle façon que la forêt puisse être tenue perpétuellement en état «soustenable». Ceci est donc une seconde nature, mais seuls les forestiers le savaient, depuis sept siècles ! Et donc aujourd'hui, il faut non seulement le savoir, mais le faire savoir et le faire vérifier par les organismes tiers.

Les trois piliers du développement durable sont la partie économique, la partie environnementale et la partie sociale, mais nous avons ajouté des qualités : l'efficacité économique, la performance environnementale, et la responsabilité sociale. L'efficacité économique, c'est bien sûr dans le domaine des ventes de bois, de la qualité et de la pertinence des services offerts aux collectivités et des activités conventionnelles auxquelles des objectifs de hausse consistants ont été assignés. Pour la performance environnementale, c'est la prise en compte de la dimension environnementale dans l'ensemble des actions de cette action, fondamentale en matière forestière, qu'est l'aménagement à long terme de la

forêt sur des programmes de 15 ans. Il s'agit de l'inscription de la gestion des forêts dans le cadre d'une certification et de toutes les questions relatives à l'équilibre entre la gestion forestière elle-même, la faune, la flore et les activités telle que la chasse. Et puis dans l'activité sociale, on trouve l'accueil du public, mais aussi la gestion des risques, puisque la forêt joue un rôle éminent en matière de risques (risques d'avalanches, d'incendies, d'inondation).

L'ensemble de ces questions fait l'objet de notre réponse stratégique prévue dans un contrat, signé pour une période allant de 2001 à 2006, entre l'Etat et l'ONF, l'Etat étant représenté par le ministère de l'Agriculture, de l'Ecologie et des Finances. Ce contrat, qui fixe les orientations stratégiques, dans le cadre d'engagements réciproques, est le troisième du genre, et aujourd'hui nous sommes en train de préparer le contrat 2007-2012. Dans le domaine économique, sur 2001-2006, nous avons pris l'engagement d'augmenter notre productivité de 30 %, ce qui est considérable. Nous avons également pris l'engagement de le faire en veillant à la qualité de l'approvisionnement de la filière bois en qualité, en quantité et en prix. Sur le plan financier, nous avons pris l'engagement de rétablir l'équilibre des comptes dans la mesure où il n'est pas possible, en dehors de circonstances très exceptionnelles comme les tempêtes de 99, qu'un établissement comme l'ONF soit en déficit. De son côté, l'Etat a pris certains engagements, en particulier le maintien de ce qui s'appelle dans notre jargon le «versement compensateur», en réalité le paiement de la prestation que nous réalisons pour les communes, parce que les communes ne paient pas le véritable prix des services réalisées par l'ONF, dans le cadre d'un accord avec l'Etat qui est hors ONF. L'Etat, à différents niveaux (national, régional, départemental), nous passe des commandes spécifiques pour des actions spécifiques d'intérêt général et s'est engagé à nous les payer aux coûts réels. Il y a une propension généralement répandue de payer les prestations 10, 20, 30 % en dessous du prix réel parce que c'est un établissement public...

Sur le plan environnemental, les engagements concernent la prise en compte des nouvelles recommandations, obligations et objectifs fixés dans le contrat en matière d'aménagements forestiers, lesquels ne sont pas destinés uniquement à optimiser la production de bois mais aussi à remplir de nombreuses obligations qualitatives et quantitatives exigées par la société et le citoyen pour un environnement de qualité. Il y a également obligation pour l'ONF de reconstituer les forêts détruites après tempête, l'Etat étant engagé de son côté à y contribuer financièrement, en liaison avec l'Union européenne, dans le cadre d'un programme pluriannuel qui a été fixé. S'y ajoute la mise en place des directives européennes du type Natura 2000 pour la partie qui se déroule en forêt domaniale.

Sur le plan social, un programme d'accueil en forêt et de mise en œuvre d'opérations d'intérêt général

jusqu'à la frontière espagnole.

Voici donc une série d'engagements pris dans ce contrat.

Pour s'assurer de leur application, il faut un suivi permanent, en temps réel. C'est l'objet des outils de pilotage qui ont été mis en place. Ils se fondent tout d'abord sur un dispositif révolutionnaire dans l'établissement, qui a maintenant deux ans d'âge : des contrats annuels internes signés entre le directeur général et les directeurs territoriaux géographiques d'une part et d'autre part entre le directeur général et les directeurs centraux de l'établissement. Ces contrats annuels fixés en termes quantitatifs sont programmés dans le temps. Cela diffère fortement de la vision traditionnelle qui consistait à écrire de nombreuses circulaires d'instruction dont on savait que toutes n'étaient pas appliquées, ou pas appliquées *in extenso*, compte tenu de leur nombre et de leur empilement dans le temps. Or ces contrats proposent des objectifs qui tiennent en une seule page, et non en 283 pages de laïus... Il y a quelques

attendus dans l'introduction, quelques éléments périphériques sur les modalités de calcul, mais le contrat proprement dit, préparé par le directeur financier et le directeur technique, est négocié – je passe personnellement une demi journée par an pour le négocier avec mes collaborateurs directs, un par un. Il s'agit de véritables négociations, particulièrement en 2004, après la période d'essai de 2003. Il y a des contrats qui sont déclinés entre les directeurs territoriaux et les directeurs d'agences (en gros départementaux) et entre les directeurs d'agences et les unités opérationnelles de terrain, soit unité territoriale soit unité spécialisée opérationnelle. C'est une mutation complète qui force la hiérarchie à déterminer des priorités précises et à avoir le courage de les coucher par écrit, au lieu de s'en tenir à des généralités où il faut tout faire. Evidemment, il faut tout faire, mais le Code forestier compte 500 pages, il y a quelques milliers de pages d'instructions ministérielles et quelques dizaines de milliers de déclinaisons internes de ces instructions ministérielles. Il faut donc choisir les objectifs de l'année, qui figureront sur une page : c'est un exercice de synthèse extraordinairement difficile. Il faut que les chiffres soient pertinents, et il faut des outils pour assurer cette pertinence. Nous avons mis en place, dès 1993, une comptabilité analytique qui est un exercice également exigeant pour tout le monde, pas uniquement pour l'encadrement mais pour les 11.000 personnes de l'établissement. Elle fonctionne avec beaucoup d'imperfections mais elle a le mérite d'exister. Je vais d'ailleurs réaliser un rapport d'inspection sur la comptabilité analytique prochainement. Nous disposons de tableaux de bord parce qu'il ne faut pas attendre la sortie des comptes au mois de mars de l'année N+1 pour savoir ce qui s'est passé l'année N. Cela semble une évidence absolue, mais c'est beaucoup plus difficile à réaliser qu'on ne le pense, parce qu'il n'y a pas de culture du «*reporting*» dans l'administration et encore moins du *reporting* en temps réel. Nous avons donc mis en place ces tableaux de bord, issus des éléments de la comptabilité analytique et de la comptabilité générale, et qui sont disponibles en début du mois, au minimum le mois M1 et au pire le mois M2. Lors de notre réunion mensuelle avec l'ensemble des directeurs territoriaux, la première semaine de chaque mois, nous avons les derniers résultats au 30 du mois échu, c'est-à-dire 8 jours plus tôt, pour les principaux indicateurs. Et lorsque ce n'est pas techniquement possible, c'est le 30 du mois antérieur. Ces réunions qui ne voyaient autrefois que des discussions vagues et sans fondements, sont devenues sérieuses : on y parle sur la base d'indicateurs projetés, globaux, nationaux ou direction territoriale par direction territoriale, en cherchant non pas à féliciter les uns et à vouer aux gémonies les autres, mais à analyser les écarts afin de prendre les mesures correctives soit à l'endroit où il y a un écart soit ailleurs pour compenser un écart qui ne peut pas être compensé à l'endroit où il est né. Il s'agit donc d'un outil de management très puissant.

Je prends l'exemple d'un tableau de bord (étudié le 7 juin dernier) présentant les résultats du mois de mai pour les bois vendus en forêts domaniales. Vous avez ici l'objectif de l'année 2004 (6,3 millions de mètres cubes, en volume comparable à celui de l'an passé) : on a le profil de l'an passé, avec une situation courante dans le secteur forestier où une grande partie de l'activité se situe en fin d'année ce qui ne facilite pas la gestion, et on a la lecture au 30 mai, c'est-à-dire 8 jours avant la réunion, où il apparaît que l'on est dans le profil de l'année dernière, légèrement au-dessus. On relève qu'en dépit d'une bonne partie technique, le plan économique est problématique, avec un prix unitaire calculé inférieur d'environ 10 % à celui de l'an passé, qui risque d'avoir une incidence sur le chiffre d'affaires. Nous avons donc pris des mesures correctives : nous allons augmenter le volume vendu à l'automne, de l'ordre de 5 à 7 %, pour compenser la baisse de prix unitaire du début de l'année, d'autant que par ailleurs nous disposons des informations d'un observatoire qui nous laissent penser que les prix vont se redresser à l'automne.

Prenons un second exemple dans le secteur de la gestion interne : ici nous avons les effectifs de partie fonctionnaire, avec les engagements inscrits dans les contrats Etat-ONF d'en baisser

le nombre, année par année. La courbe montre que nous sommes en dessous de l'objectif en temps plein pour l'année en cours. Cette courbe a été présentée aux cadres, je vais la présenter au CTPC de l'établissement et puisque nous sommes en avance sur l'objectif et qu'il y a en réalité des postes non pourvus, nous allons décider de la façon dont nous allons pourvoir ces postes, organiser des recrutements dans l'établissement, malgré le contexte dans lequel nous sommes, malgré l'existence d'un plan de dégrèvement. Ainsi, au lieu de demander au contrôleur d'Etat, au chef du bureau du Budget ou de l'Agriculture ou de l'Ecologie si on peut envisager l'engagement de quelques contractuels, la lecture des tableaux de bord nous rend responsables : c'est nous qui prenons la décision.

Par ailleurs, nous sommes d'ores et déjà allés au-delà de ce contrat, avec une anticipation méthodologique sur un certain nombre de plans que j'énumérerai simplement. Tout d'abord, nous avons anticipé sur la LOLF, et le ministère de l'Agriculture nous a demandé de participer à l'opération expérimentale au titre des deux organismes choisis, de l'ONF et du CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles) : dès 2005, nous aurons une présentation des budgets par destination, avec leurs indicateurs de performance associés. Ceci n'a demandé qu'une faible adaptation par rapport à ce qui était déjà fait. Il a simplement fallu se replacer dans la logique de quelques indicateurs, parce que comme nous avons initié le processus nous avons choisi des critères un peu différents qu'il a fallu juste adapter.

Nous avons mis en place un système d'assurance qualité à l'ONF. L'ONF doit être un des premiers établissements publics à être certifié pour l'ensemble du pays et pour l'ensemble de ses activités à la fois ISO 9001, un engagement vis-à-vis des tiers, des «clients» dans la terminologie de l'ONF, et ISO 14001, engagement d'une norme environnementale et ceci depuis novembre 2003. Ces certifications sont faites par des organismes tiers extérieurs. Cela a été très gros travail mais également un levier puissant d'évolution. Les forêts domaniales ont toutes été placées sous certification européenne PEFC à 100 % depuis le mois dernier. Et nous avons mis en place une Charte avec l'ensemble des communes, négociée avec la Fédération des communes forestières pour la gestion des forêts communales où nous faisons des prestations de service.

Enfin, nous avons décidé de rédiger notre Rapport annuel sous la forme d'un rapport annuel de développement durable en utilisant une méthodologie internationale, à laquelle nous ne sommes pas soumis, en utilisant les critères du *Global Reporting Initiative*, GRI, auquel adhèrent 1.500 entreprises dans le monde. Et ceci pour nous placer dans une démarche de développement durable, car si l'EPIC qui s'occupe de la forêt ne donne pas l'exemple en cette matière, nul ne le fera. Ce document est accessible sur notre site Internet. Il comprend non seulement l'activité en tant que telle, mais aussi tous les critères des indicateurs repérés dans ce système internationalement reconnu. Avant publication, il a été soumis à évaluation externe auprès d'un certain nombre d'experts, dont certains étaient membres de l'administration, d'autres d'organisations écologistes, d'autres d'organisations internationales, du secteur économique, des entreprises qui sont nos clients, tous invités à formuler leurs critiques sur son contenu et sa présentation.

Un certain nombre de questions restent ouvertes aujourd'hui vis-à-vis des tutelles, notamment celle de la gouvernance pour l'établissement. Quels sont les rôles respectifs du Conseil d'administration, des tutelles, du contrôleur d'Etat ?... Manifestement, cet aspect doit être réexaminé, car lorsqu'il y a un contrat on ne peut plus fonctionner de la même façon : le sujet principal est de savoir si cette gouvernance est uniquement stratégique ou s'il y a un suivi méticuleux mois par mois. La gouvernance stratégique est très exigeante : nous demandons davantage à nos partenaires que lorsqu'on s'en tenait à une gestion au jour le jour, se limitant

à exiger telle ou telle remise de documents qui en fait relèvent de notre seule compétence. En ce qui concerne le plafonnement des emplois par exemple : dans la mesure où un objectif a été fixé, nous considérons que nous gérons comme nous le souhaitons nos contrats, nos embauches, nos concours à l'intérieur de l'objectif défini.

Dernier sujet, et sujet difficile, la rémunération au mérite. Cette question n'est pas réglée, seul le Directeur général étant pour l'instant rémunéré au mérite. La négociation de cette rémunération a été longue et difficile : ma rémunération au mérite représente 20 % de ma rémunération totale. Si j'étais d'accord sur le principe, je n'étais pas d'accord sur les modalités car on voulait m'imposer deux choses : une indexation sur le résultat, et une indexation sur la baisse de personnel. J'ai accepté l'indexation sur le résultat, à condition que ce soit le résultat hors fluctuations erratiques liées à des aides budgétaires. Quant à la diminution du personnel, je pensais que c'était intrinsèquement dangereux, car on ne peut gérer correctement les ressources humaines si on indexe la rémunération du directeur général sur sa capacité à mettre à la porte des fonctionnaires. C'est le meilleur moyen de ne pas y arriver et de mettre l'établissement en croix... Nous avons rédigé quelque chose d'un peu plus intelligent, et pour 2003 j'ai eu 100 % de l'indemnité prévue. Je suis donc en train de réfléchir avec mes collaborateurs sur la façon de décliner cela pour les cadres supérieurs, puis en descendant dans la hiérarchie. Reste à savoir si cela doit être mis en place au niveau individuel ou collectif, et c'est un sujet important.

En conclusion, le contrat ONF et les contrats déclinés entre le directeur général et les directeurs territoriaux sont de puissants moteurs dans la conduite du changement : ils permettent à l'ONF de conduire le changement plutôt que d'être conduit par lui. J'appelle être conduit par le changement, le fait de recevoir au mois de mars notification d'une baisse de sa dotation budgétaire ; et conduire le changement, le fait d'avoir un rapport de confiance avec l'Etat qui, en l'occurrence parce ce que nous respectons nos engagements, a tenu à respecter les siens, y compris sur le plan financier. Je vous remercie.

Claude ROCHET

Merci Pierre-Olivier DREGE. Nous avons parmi nous les parties prenantes, la tutelle d'une part en la personne d'Alain MOULINIER, et nous avons le contrôle d'Etat dans la salle, qui pourra intervenir. Alain MOULINIER, vous avez un partenaire qui a une réflexion stratégique très structurée : comment avez-vous intégré cela lors de la mise en place de votre programme ?

Alain MOULINIER, Directeur général de la Forêt, des Affaires rurales, au ministère de l'Agriculture

Face à un établissement aussi exemplaire, la tutelle ne peut qu'essayer de faire preuve d'une exemplarité analogue, voire supérieure, mais la barre est placée si haut...

Je vais vous donner la vision qu'a la tutelle de l'établissement, et surtout des perspectives à venir dans le cadre de la mise en place de la LOLF. La Direction qui a la tutelle de l'ONF est la Direction générale de la forêt et des affaires rurales, que je vais décrire un peu plus. Il y a quatre Directions générales au ministère de l'Agriculture qui couvrent une partie assez large des activités de ce ministère. On va parler de la DGFAR et de l'ONF, de la LOLF, des responsabilités respectives du responsable de programme et de l'opérateur et du contrat d'objectif.

La DGFAR est récente, elle fait partie des efforts de modernisation de l'Etat, puisqu'elle a été créée il y a un peu plus d'un an par fusion de deux directions, l'ancienne direction de l'espace rural et de la forêt (DERF) et la Direction des exploitations de la politique sociale et de

l'emploi (DEPSE). Nous avons maintenant une direction qui couvre les trois piliers du développement durable, de l'économique, du social et de l'environnemental, et qui a adopté une organisation matricielle avec trois directions, des sous-directions à vocation horizontale, une mission Europe et régions qui s'occupe de l'ensemble des contrats Etat-Régions pour le ministère de l'Agriculture et de l'ensemble des relations avec Bruxelles sur tout le volet développement rural ; une deuxième sous-direction qui s'occupe de l'animation des territoires ruraux et qui a été maître d'œuvre du projet de loi sur le développement des territoires ruraux examiné au cours de ces six derniers mois par l'Assemblée nationale et le Sénat ; une sous-direction du travail et de l'emploi qui a aussi une vocation horizontale ; et des sous-directions à vocation sectorielle ou verticale. Parmi celle-ci, la sous-direction des exploitations agricoles qui s'occupe de tout ce qui est structure des exploitations agricoles, installations et exploitations agricoles, modernisation et application de la politique agro-environnementale, qui a la tutelle d'un gros établissement public qui s'appelle le CNASEA. Une deuxième sous-direction qui est celle de la protection sociale, qui a la tutelle de l'ensemble des caisses de MSA avec un budget de 15 milliards d'euros sur cette partie de la protection sociale. Une troisième sous-direction, celle de la forêt et du bois qui a la tutelle de l'ONF. Et enfin une sous-direction du cheval qui a la tutelle des haras nationaux, environ 1.100 personnes, et la tutelle du PMU.

Nous sommes confrontés, à l'intérieur de cette direction générale, à notre métier de responsable de programme et d'exercice de la tutelle d'un nombre d'établissements variés. C'est pour cela que j'ai tenu à proposer deux de ces établissements publics, le CNASEA et l'ONF comme établissements pilotes dans la mise en place de la LOLF. Je préciserai à ce sujet que si les forestiers font depuis 1300 du développement «soutenable», comme le ministère de l'Agriculture existe depuis 150 ans, on peut dire que depuis 150 ans il existe une sous-direction de la forêt et une sous-direction du bois au ministère. Nous avons, dans cette réforme considérable, réuni les deux en une seule sous-direction, la sous-direction de la forêt et du bois, ce qui est une bonne chose quoique délicate car les gens qui s'occupaient du bois et ceux qui s'occupaient de la forêt ne se parlaient pas depuis très longtemps.

Nous exerçons sur l'ONF une tutelle qui compte plus de 11.000 agents ; à l'intérieur de la sous-direction de la forêt et du bois travaillent 50 personnes, et 13 dans le bureau qui a la tutelle de l'ONF, dont une personne s'en occupe en particulier. Ce qui veut dire que nous ne sommes pas en mesure d'exercer une tutelle pointilleuse au quotidien, et qu'on va sans doute être obligés d'exercer plutôt une tutelle stratégique, même si c'est plus compliqué que tout autre tutelle. Cela étant, et c'est de ma part une autocritique, je ne sais pas s'il existe aujourd'hui une véritable tutelle sur l'ONF.

Les crédits du ministère consacrés à la forêt représentent 331 millions d'euros inscrits au PLF en 2004, mais tout n'est pas destiné à l'ONF. En 2003, il y avait 145 millions d'euros de versements compensateurs, c'est-à-dire l'argent que l'Etat donne à l'ONF pour qu'il mette en œuvre l'exercice du régime forestier à l'intérieur des forêts communales, représentant quelque 20 % des forêts françaises. Les communes payent environ 10 % du coût, et l'Etat 90 %. Ce versement représente un enjeu fort pour l'équilibre de l'établissement, sujet chaque année à des discussions redoutables avec la direction du Budget, d'autant qu'il est difficilement envisageable de faire passer la part des communes à 20, puis à 30 ou 40 %. Il y avait aussi 60 millions de subventions exceptionnelles pour l'ONF : j'espère que nous réduirons le déficit actuel à 25 millions en 2004, et que dès 2005 nous serons à l'équilibre, suivant l'objectif de rétablissement des comptes. C'est une action conjointe de la tutelle et de l'Etat qui doit tenir ses engagements financiers et de l'établissement public qui doit aller dans le sens qui permet ce rétablissement.

Les dotations aux établissements publics seront associées, puisque nous allons les fixer aux objectifs et aux indicateurs de résultat du programme. Je vais vous dire ensuite comment se

présente ce projet de programme puisqu'il n'est pas encore validé. Il faut traduire les objectifs du programme en objectifs opérationnels de performance pour l'établissement public : c'est le prochain contrat d'objectif. Et il faudra tout intégrer dans le rapport annuel de performance de programme, et donc adapter les indicateurs de l'ONF à ce que l'on attend de la suite.

En ce qui concerne l'architecture actuelle du programme forêt : nous avons initialement intégré la partie forêt à un ensemble plus vaste couvrant le développement durable de l'agriculture, des espaces ruraux et de la forêt, soit près de la moitié du budget du ministère de l'Agriculture. Les parlementaires ont souhaité que nous coupions ce programme en deux, pour garder d'un côté le développement durable de l'agriculture et des espaces ruraux et de l'autre côté la forêt. Nous aurons à l'intérieur de ce programme précis quatre actions :

— Le développement économique de la filière forêt-bois, parce que le développement durable de la forêt passe d'abord par une soutenabilité économique. Il faut réussir à faire vivre les forêts de leur production pour pouvoir développer d'autres aménités qui ne sont pas forcément rémunérées à ce stade. L'objectif est donc d'accroître la récolte de bois, la compétitivité économique de la filière bois. Nous avons retenu deux indicateurs, l'évolution de la valeur ajoutée dans la filière-bois sur la branche sylviculture (des données qui existent au CES) et le pourcentage de bois récolté par rapport à l'accroissement biologique annuel. Il faut savoir que l'indicateur actuel est à 58 %, ce qui signifie que nous récoltons 58 % du croît annuel de la forêt française. Depuis 60 ans, à grand renfort de subventions publiques, avec le Fonds forestier national, nous avons employé environ 800 millions de francs pour replanter de la forêt. Les résultats sont indéniables, puisque depuis le XIII^{ème} siècle nous n'avons jamais eu une surface de forêts aussi importante. Il reste cependant qu'on utilise un peu plus de la moitié de la croissance annuelle de nos forêts, et que le déficit de la filière forêt-bois en termes de commerce extérieur est le deuxième déficit après celui du pétrole, avec environ 10 milliards d'euros. Donc on peut s'interroger sur l'efficacité de cette politique publique.

— La gestion du patrimoine : elle est menée par deux opérateurs, l'ONF et les CRPF, Centres Régionaux de la Propriété Forestière, qui représentent la forêt privée. La gestion du patrimoine forestier public a pour objectif d'améliorer la gestion des forêts qui relèvent du régime forestier. Vous noterez une évolution sémantique forte : on dit aujourd'hui «relever» du régime, alors que l'on disait autrefois que les forêts communales étaient «soumises» au régime forestier. A l'appui de cette gestion, un indicateur des surfaces de forêts qui relèvent du régime forestier, qui ont reçu approbation d'un aménagement forestier ou qui ont fait l'objet d'une proposition d'aménagement dans l'année. L'objectif en ce qui concerne ces aménagements forestiers est de valoriser ce patrimoine, tant sur le plan économique que sur le plan de l'accueil du public. Il peut paraître étonnant que nous ayons retenu un indicateur exprimé en surface et non en pourcentage, ce qui est rare. La raison en est que nous devons introduire prochainement la forêt guyanaise : or, comme elle n'est pas à la taille de la forêt métropolitaine, et étant donnée sa taille par rapport à l'ensemble des forêts qui peuvent être concernées, si nous avons intégré soudainement cette forêt dans un indicateur en pourcentage, nous aurions eu un ratio qui, dans la série, eût été complètement modifié. C'est, en France, 25 % en surface de forêts publiques et 40 % de la production de bois. On en déduit que la mauvaise ou l'insuffisante utilisation du bois relève davantage de la forêt privée. — —

— l'amélioration de la gestion des forêts privées. Cette action a pour opérateurs l'ONF et les communes forestières. Ces forêts dont on souhaite dynamiser la gestion représentent 75 % des surfaces. On retient ici comme indicateur un pourcentage qui est la surface forestière privée relevant d'un plan simple de gestion, par rapport à la surface théorique qui peut relever d'un tel plan. Cet indicateur est aujourd'hui à 49 %. L'objectif est d'améliorer les choses, puisque nous souffrons d'un morcellement fort de la forêt privée française (4 millions de propriétaires avec une superficie moyenne inférieure à un hectare) : les plans simples de gestion concernent les surfaces supérieures à 10 hectares bientôt davantage, et l'objectif est d'avoir des surfaces

plus importantes et d'obtenir la mise en œuvre d'aménagements permettant de valoriser réellement le bois.

— La prévention des risques et protection de la forêt. Les opérateurs sont ici les CRPF. Les risques en matière d'incendie ont été privilégiés, avec deux indicateurs liés à la mission de prévention de l'Office : le nombre de départs de feux éteints sur le nombre de départs de feux déclarés (le ratio est à 79 % et nous espérons encore l'améliorer) ; le pourcentage de massifs forestiers couverts par un plan de protection des forêts contre l'incendie (nous sommes quasiment à zéro, et devons progresser rapidement en la matière, l'opérateur de l'Etat étant l'ONF).

On voit que l'ONF est opérateur de plusieurs des actions décrites, et intervient à peu près partout. Nous fonctionnons sur la base d'un contrat d'objectifs qui existait depuis 87, et contient 6 volets : la gestion des forêts domaniales, des forêts des collectivités, les missions d'intérêt général (qui sont toutes les missions de prévention des risques, incendie de forêt, dunes, restauration des terrains en montagne...), l'objectif de l'équilibre financier, l'organisation interne de l'établissement public, et les mesures sociales enfin, puisqu'on relève à l'intérieur les corps de plus faible catégorie. Ces objectifs donnent lieu à des engagements réciproques qui ont été décrits, quoique de façon très optimiste en ce qui concerne leur efficacité. Bien que les objectifs affichés soient bons, je ne suis pas certain que nous nous soyons dotés, au niveau de l'Etat, des moyens appropriés pour vous demander les bons résultats ou exercer de façon suffisamment stratégique la tutelle. Je ne suis pas certain non plus du choix des indicateurs ; l'ONF a choisi les siens au niveau de son comité de direction, mais la tutelle n'a pas forcément sélectionné ceux qui lui seraient utiles en tant que DGFAR, ni même ceux qui seraient utiles au ministre ou à son cabinet pour suivre précisément les choses. Nous devons nous y atteler. Ce contrat est en cours d'évaluation à mi-parcours, aussi le contrat d'objectif devra à terme intégrer les objectifs du programme de la LOLF que je viens de décrire : décliner les contraintes de ce programme, les plafonds d'emplois, les questions de fongibilité asymétrique qui relèvent à mon sens uniquement de la gestion de l'établissement... Il faudra organiser le dialogue de gestion entre l'opérateur et la tutelle et prévoir les conditions de révision et d'actualisation des objectifs, parce que tout le monde a le droit à l'erreur : un dispositif est en train d'être mis en place, il faut envisager la possibilité de faire évoluer le système même s'il est souhaitable que les indicateurs soient les plus pérennes possible.

En conclusion, j'insisterai sur la nécessité d'un vrai dialogue de gestion entre l'Etat et l'établissement public : ce dialogue est de très bonne qualité parce que les uns et les autres se connaissent depuis longtemps et qu'il y a une confiance réciproque. Nous essayons de tenir les engagements pris. Vient ensuite l'exigence d'un contrat d'objectif, ce dont l'ONF a l'habitude depuis longtemps, même si nous allons devoir le retoucher au regard des objectifs du programme. L'ONF a les moyens, en termes de ressources humaines et financières, d'être une force de proposition active, la tutelle restant libre de ses choix. Je pense que l'on peut avoir un rapport plus équilibré, notamment en insistant sur ces aspects de tutelle stratégique, quand bien même des interrogations demeurent quant à la liberté des responsables de programme. Je pense à la liberté financière de déplacer des crédits sur des chapitres d'intervention vers d'autres chapitres d'intervention, notamment quand on a des éléments dans le budget qui sont forts et prégnants. J'ai évoqué précédemment la masse du versement compensateur : il faut savoir que si on touche à un centime de ce versement compensateur, les 11.000 communes forestières qui sont toutes représentées au Sénat de façon considérable organisent aussitôt une discussion budgétaire, qui fait que l'élastique de retour est rapide et violent... Et il faudra bien évidemment examiner le rôle de l'ensemble des institutions : les autres ministères de tutelle bien sûr, le contrôle financier, le contrôle d'Etat, et le rôle du

conseil d'administration de l'établissement public. Voilà le contrepoint que je pouvais donner à la présentation de Pierre-Olivier Drège. Merci de votre attention.

Claude ROCHET

Nous avons une demie heure de débat. Je vais commencer par l'ouvrir en demandant à nos amis canadiens et à Elke LOFFLER de donner leurs impressions sur ce bilan.

Jacques BOURGALT, professeur titulaire à l'université du QUEBEC, chargé de mission à l'école nationale d'administration publique de Montréal

Je trouve tout cela formidable : cela prouve que quand on s'attelle à la tâche, avec ouverture et détermination, quand on va vraiment au fond des problématiques, on arrive à trouver des solutions. Je me souviens qu'en 1981 je travaillais pour Air Canada dans la recherche opérationnelle, et que nous avons développé un modèle pour savoir quel était l'effet du bonbon que l'on donne lors du décollage ou de l'atterrissage. Vous savez qu'il faut l'acheter, l'entreposer, mettre un personnel de plus à bord pour le distribuer parce que c'est hors charges par rapport aux charges convenues, etc. Mais c'est juste une question de patience, d'effort, de constance dans cet effort, et ce que ces gens ont fait est fabuleux.

Concrètement, je suis très impressionné par le contrat qui équivaut à la convention de performance et d'imputabilité dont j'ai parlé, et impressionné par le soin que Monsieur Drège met à rencontrer, après préparation interne, personnellement, chacun de ses directeurs pour établir des contrats de performance particuliers. J'admire également les tableaux de bord qui sont adaptés et suivis à un rythme mensuel, en temps réel. Et surtout l'approche d'organisations apprenantes pour discuter de ces tableaux de bord, la collectivisation de la discussion. Je suis très impressionné enfin par l'approche de la vérité des coûts, la vérité des prix. La comptabilité analytique est un élément très important. J'ai une question au sujet de «l'annonce publique» à l'avance pour les résultats recherchés ?

Dans ce qu'a dit Monsieur MOULINIER, je retiens que vous «partagez» partout où il y a des guerres d'empire bureaucratique, avec cette question de la gestion transversale, des conflits de chefs, de clans dans les ministères, etc. Je pense que ce sont des choses qu'il faut changer, il faut être impitoyable à cet égard. Votre idée des tutelles stratégiques est un concept intéressant, avec les questions corollaires des instruments, de la portée du regard de la tutelle, du moment où elle doit s'exercer, autant de réflexions intéressantes. J'ai une question à cet égard : quelle est votre méthodologie pour fixer des objectifs, et quel est l'horizon temporel de ces objectifs ? En ce qui concerne le regard porté sur ce que fait votre opérateur, l'impact est que vous avez dans vos propres objectifs les productions de contenu de vos opérateurs : est-ce que votre objectif ne doit pas concerner uniquement les activités tutélaires ? Vous avez des objectifs, des indicateurs, mais qu'en est-il des cibles ? Est-ce que les cibles sont annoncées d'avance, et publiquement, et jusqu'où ? En effet on peut établir des cibles entre soi, faire de son mieux pour les atteindre, mais ce n'est pas la même chose que de s'engager publiquement devant l'ensemble de la société sur les cibles. Peut-être le faites-vous aussi ?

En ce qui concerne les indicateurs, je note qu'il y a plusieurs niveaux : il y a des indicateurs de produits et des indicateurs d'activité qui servent à réaliser les produits, et les indicateurs d'intrants qui servent à réaliser les activités, lorsque les produits sont faits, les indicateurs de résultats, ce que les produits donnent comme résultats, et enfin il y a les indicateurs d'impact : qui est la séquence des résultats, quel est l'impact qui est fait sur la société, ou dans ce cas précis, sur l'économie française, ou sur l'écologie, etc. Je suis curieux de connaître votre réflexion. J'ai également une question pour le tuteur : le nombre important d'indicateurs ne

nous ramène-t-il pas à la vieille logique de contrôle-police ? Ce n'est pas une critique, mais une question que je me pose. Le contrat avec l'opérateur doit inclure des indicateurs qui sont communs aux parties. Est-ce que c'est le cas ? Et qui sont en supplément des indicateurs que chacun se donne pour atteindre ses propres fins, la tutelle d'un côté, l'opérateur de l'autre. A défaut, cela va générer de la frustration, de la méfiance, d'où retour au jeu du chat et de la souris pour réaliser le contrat.

Sur la question des versements compensateurs : souvent les pouvoirs publics centraux utilisent une ruse qui est de remettre progressivement les responsabilités aux collectivités locales avec des accès de ressource supplémentaires, plutôt que de verser à l'opérateur, qui reste en monopole sur la collectivité locale, qui verse à la collectivité locale qui peut avoir un choix d'affectation parmi ses opérateurs, ce qui accroît la pression concurrentielle sur l'opérateur. Dernier point, lorsque j'ai vu l'impact de l'accident climatique de décembre 1999, j'ai eu tendance à songer à créer un fonds de provision pour risques, et à abonder ce fonds sur une assez longue période, parce que, comme on le voit, l'accident de 99 ne reviendra pas forcément avant 10/15 ans, et cela permet d'avoir une *sustainability* financière à long terme.

Claude ROCHET

Merci pour cette vision détaillée, à laquelle rien n'a échappé.

Elke LOFFLER, Chief Executive of Governance international, chercheur associé à la Bristol Business School

Il faut être toujours conscient que la gestion à la performance est un processus d'apprentissage continu. En Angleterre, on s'est trompé ; la France est au début de cette démarche, et comme il vient d'être observé, je trouve normal qu'au début on définisse plutôt trop d'indicateurs parce qu'on essaye d'être exact : il y a beaucoup de demandes des différents groupes cibles, donc on essaye de toutes les considérer. En Angleterre, nous avons commencé avec plusieurs centaines d'indicateurs, avant de parvenir au bon nombre. Il est aussi caractéristique de cette première étape de s'arrêter avec la définition des résultats, des «outputs», sans penser encore aux impacts : quel est l'impact sur l'économie, sur l'environnement ? A présent, en Angleterre, on se penche sur ce sujet, bien que sans avoir encore trouvé la bonne solution. On se rend compte que ce sont les impacts qui sont en fin de compte les plus intéressants pour les médias et pour les citoyens.

En matière d'évaluation, il me paraît important qu'elle soit effectuée dans un esprit d'apprentissage. Je viens de faire partie d'une équipe d'évaluation d'un programme européen franco-britannique, et pour moi c'était vraiment un processus d'apprentissage culturel. Je me suis rendu compte des différentes cultures en ce qui concerne les évaluations.

Patrick LAPORTE, directeur de la Caisse de garantie du logement locatif social

Je voudrais revenir sur les indicateurs. J'ai cru comprendre de l'annonce de Gilles CARREZ qu'un guide méthodologique des performances allait sortir : est-ce que nous aurons des indications sur les indicateurs ? Il me semble qu'au-delà des critères définis par Gilles CARREZ (indicateurs assez frustes, qui durent dans le temps, en petit nombre), il y a peut-être quelques éléments de méthode à préciser. Comme l'a dit Jacques BOUGAULT, la notion de *benchmarking*, c'est-à-dire de comparaison des performances de l'établissement par rapport à la performance d'établissements, soit du secteur public soit du secteur privé, exerçant des

missions comparables, est quelque chose de très important. Je souhaite que ce point fasse l'objet de débats.

En dehors de la notion de performance, il me semble que les indicateurs devraient prendre en compte la notion de productivité, c'est-à-dire de rapport entre un *output* et les moyens que l'on met en œuvre pour le produire. Aussi faudrait-il que nous ayons un débat sur le poids respectif des indicateurs mettant en lien des valeurs monétaires avec le poids des indicateurs mettant en lien des valeurs physiques. Est-ce que les organisations publiques qui auront à établir des indicateurs seront libres de les choisir, de les retenir, dans le cadre des relations normales avec leur conseil d'administration, avec leur tutelle, ou y aura-t-il au niveau le plus élevé de l'Etat un souci de rendre les processus qui vont être mis en œuvre, organisation par organisation, en tant soit peu homogènes, sans accroître à l'excès la tutelle ? Et ce, plus particulièrement au cours des dernières années ?

Michel LEGALBERT, directeur de CRPF

Je suis impressionné par cette présentation qui me concerne. Je me permets d'intervenir pour poser une question sur la stratégie qui préside à la répartition des moyens au ministère de l'Agriculture. Je suis passé dans tous ces organismes, et je suis impressionné par le fait qu'il y a une continuité et une permanence un peu routinière et corporatiste dans l'affectation des moyens. Les forestiers ont géré avec des moyens peu chers les forêts de l'Etat et des collectivités locales et on les retrouve tous avec des statuts de fonctionnaire — question incidente sur le statut des fonctionnaires : peut-il évoluer ? — et je m'aperçois que, au CRPF, nous avons l'animation de 10 millions d'hectares, 3/4 de la forêt, avec pour moyens d'action officiellement 250 personnes. Bien sûr la direction du ministère de l'Agriculture est soumise au lobby des parlementaires propriétaires de forêts, et c'est une situation délicate. Si nous avons 6 % des moyens de l'ONF... On a dit qu'on ne prélevait pas suffisamment dans les forêts privées, lesquelles ont cependant fait d'énormes efforts de plantation depuis la guerre avec, certes, l'aide du Fonds forestier national mais qu'il faut bien financer d'une certaine façon. Je me demande dans ce contexte s'il n'y a pas une réflexion stratégique à mener sur le fait que, sur les 15 millions d'hectares de notre territoire développé, un quart attire à lui les trois quarts ou la quasi totalité des ressources ? Est-ce bien normal ? N'y a-t-il pas, tout de même, un effet de lobby parlementaire qui masque la logique d'affectation ?

Georges Morin, ingénieur général au Conseil Général du GREF

Je note qu'à l'exception de la dernière, la majorité des questions portait sur les indicateurs et non pas de façon spécifique sur les questions forestières. Comme je sentais que la question forestière posée allait directement sur les corporatismes, j'avais quelques questions à poser en me calant sur les questions relatives aux indicateurs. En matière forestière, on est en présence d'un domaine où, avec les documents d'aménagement des forêts, on a les moyens d'une réelle planification à long terme. Alain MOULINIER a dit que, globalement, le taux d'exploitation de la forêt française était de 58 %, je suis heureux de voir que le discours officiel avoue une diminution, puisqu'il y a quelques semaines on était à plus de 60 %, et que je pense pour ma part qu'à 58 % on est pas très loin de la vérité, quoique légèrement au-dessus encore. L'Office des forêts dispose de forêts admirablement gérées depuis Colbert — et j'invite à lire le rapport de Calonne au VIème Bureau de l'Assemblée des notables en 1787, c'est d'une modernité absolue et c'est aussi une description effrayante de l'incapacité du corps forestier d'Ancien Régime à appliquer l'Ordonnance de Colbert... Il existe un discours, une vulgate forestière selon laquelle la Révolution a saccagé les forêts, ce qui est totalement faux. Je voulais simplement insister sur le fait que l'on est dans un domaine où, par nature, des cycles de

production séculaires permettent de planifier le long terme. A partir d'indicateurs simples, et celui du taux d'exploitation de la forêt (58%) est simple, je vais légèrement le moduler. On doit approcher des 70 % à l'ONF. Je fais état de travaux et de réflexions d'une mission en cours... On est à peu près à 100 % dans la forêt landaise, l'un des principaux bénéficiaires du Fonds forestier national. Ce qui veut que l'on est à moins de 40 % pour le reste de la forêt.

Première question : que va donner dans 50 ans une forêt dont le taux de prélèvement et de récolte effective est d'à peine 40 % ? On est aujourd'hui en mesure d'anticiper et de voir le glissement et ses conséquences. Deuxième question : je suis tout de même gêné par ce taux de 58 %, parce que je me suis demandé si cela voulait dire que la politique du Fonds forestier national était une politique intempestive puisqu'elle avait finalement abouti à créer des ressources forestières dont apparemment on n'avait pas besoin, ou si au contraire qu'il y avait là une politique publique qui a réussi, car si je me réfère au rapport du premier plan en 1946 et du troisième dix ans plus tard, recommandant de créer un service de l'inventaire forestier national, le chiffre de 58 % est la première manifestation publique des résultats de cet outil statistique. Nous avons en réalité parfaitement atteint les objectifs quantitatifs qui étaient fixés à la Libération. Donc la vraie question : pourquoi dans un domaine où la planification à long terme est facile, où l'on dispose des instruments de mesure, n'a-t-il pas été possible au cours des 20 dernières années de tirer parti du potentiel de production ainsi créé ? J'affirme que les politiques forestières conduites tant dans le secteur du feuillu ou de la conversion des taillis dès le 19^{ème} siècle que des reboisements résineux du Fonds forestier national depuis 1946 est une politique publique qui a réussi. Et nous disposons de tous les indicateurs. Il n'y a que deux domaines où on fait de la planification à long terme en France, c'est EDF, avec succès, et dans le secteur forestier où on a réussi le tour de force, alors qu'on est importateurs de créer une ressource qui est sous exploitée et qui va nous poser des problèmes majeurs dans les 50 années à venir.

Elke LOFFLER, Chief Executive of Governance international, chercheur associé à la Bristol Business School

C'est une question compliquée : en Angleterre, il y a une restructuration totale du statut du fonctionnaire et je me souviens des batailles sur la définition de l'effectif. Si on compte comme appartenant à l'effectif les agents travaillant sous contrats privés dans le secteur public on peut dire que dans les dernières 20 années, l'évolution a été assez stable. Le total semble n'avoir pas beaucoup changé, alors que si on entre davantage dans le détail, le nombre des «fonctionnaires» qui travaillent pour l'administration centrale a bien sûr fortement baissé. La plupart des agents travaillent dans des agences plus ou moins autonomes, indépendantes.

Une remarque sur le *benchmarking* : j'y suis favorable, même si je redoute le travers du *benchmarking* réalisé dans un esprit défensif. Chaque organisation justifie ainsi des écarts par un contexte particulier, et il ne se passe rien au final, aucun changement. Il faut se rappeler que le *benchmarking* tel qu'il est né, c'est entre des organismes complètement différents, pas des organismes semblables. C'est seulement quand on se compare avec un autre organisme qui travaille dans un secteur différent qu'on peut trouver des innovations. Sinon, on ne trouve pas de différences.

Pierre-Olivier DREGE, Directeur général de l'ONF

Qui sont les clients ? Ce sont des clients privés. Lorsque nous contractons avec EDF pour élaguer sous les lignes à haute tension, le client est EDF. Mais ce sont également, ce qui est plus nouveau pour nous, les maires de chaque commune forestière. Or appeler un maire un

client, n'est pas culturellement, politiquement correct dans cette maison ! Le client, c'est désormais l'Etat. Appeler l'Etat, le ministère de l'Agriculture, le ministère de l'Ecologie «client», représente une révolution culturelle. La norme ISO considère comme client l'ensemble des personnes pour lesquelles on travaille dans un cadre contractuel, y compris l'Etat.

Je suis également favorable au *benchmarking*. Nous avons lancé des opérations de *benchmarking* très utiles : je reviens de Finlande où a été mis en place un système très instructif de *benchmarking* avec l'organisme homologue finlandais. On y apprend par exemple qu'ils ont choisi une solution radicalement différente en séparant en deux la partie purement économique (exploiter du bois), et la partie environnementale (gérer les problèmes environnementaux). La partie économique est rentable, et procure des profits reversés à l'Etat, et ensuite l'Etat contracte avec qui il veut, en l'occurrence un autre organisme qui fait l'opération environnementale dans le cadre d'une dotation budgétaire qui est financée, certes par le bois, mais qui le fait au travers du processus parlementaire. On essaye de faire la même chose à l'ONF, cependant, malgré les efforts d'Alain MOULINIER, il y a une propension à ce qu'il manque toujours quatre sous pour faire un franc, pour le financement par l'Etat des opérations que l'on fait dans le domaine environnemental pour le compte même de l'Etat. Dans la réalité, on est donc contraints à prélever en partie sur les ressources de l'activité économique pour financer, sans qu'apparaisse dans un débat explicite le manque de financement disponible pour un certain nombre d'opérations qui sont d'intérêt général pour le compte de l'Etat (soit l'Etat national, soit l'Etat régional ou départemental).

Je partage également la conviction que l'affichage des actions devant le public est un grand sujet. A quel niveau affiche-t-on, et avec quelle transparence ? On a décidé de faire un grand pas en avant. Pour donner un exemple, il y a d'abord l'affichage interne. Est-ce que le contrat que je signe avec le directeur territorial chaque année ne concerne que lui, ou est-ce qu'il doit être rendu publique à l'ensemble des personnels de l'établissement ? Nous avons pris l'option de le rendre publique à l'intérieur de l'établissement.

En ce qui concerne la réduction d'effectif : j'ai fait une description sans zone d'ombres d'un système dont l'élaboration a été laborieuse, et a coûté la vie professionnelle à un directeur général et un directeur général adjoint, avec un blocage complet du fonctionnement de la maison pendant un certain nombre de mois. Le parti avait ne effet été pris de ne pas afficher publiquement la réduction d'effectif de 2 % par an prévue dans le cadre du contrat dans une annexe maintenue secrète. Personnellement, j'ai pris le parti d'afficher les chiffres à l'unité près pour avoir un dialogue plus transparent — ce qui ne le rend pas plus simple.

Quels résultats afficher, sachant qu'après coup il faudra se justifier ou s'expliquer sur les écarts ? Nous avons pris le parti d'une augmentation de l'affichage transparent, y compris vis-à-vis de l'extérieur et non pas uniquement vis-à-vis de l'intérieur ou du conseil d'administration ou des tutelles.

La Planification à long terme est effectivement importante. Cela n'a rien à voir avec la qualité des personnes ou des services des ministères de l'Agriculture ou de l'Ecologie, mais un organisme qui gère 500 millions d'euros de chiffre d'affaires et où il y a 11.000 personnes, éprouve des difficultés à entretenir un dialogue du bon niveau avec les tutelles, lorsqu'il y a des bureaux ou des sous-directions avec 10 personnes en face de nous pour en débattre... dont certaines sont asphyxiées par des exigences quotidiennes de gestion de tous ordres. Il y a un problème de niveau de débat avec nos tutelles, si on considère que l'on ne discute que de la stratégie, matière complexe qui demande beaucoup d'investissement intellectuel et du temps. C'est un vrai enjeu, car il y existe une tentation de ne pas aller au fond du débat, de ne pas prendre de vraies options.

Et pour reprendre la question posée par Monsieur MORIN, il y a un grand débat national qui dépasse d'ailleurs les tutelles, à savoir: quel est le degré des prises en compte des trois

grandes missions de développement durable de la forêt, l'économie, l'environnemental et le social ? Quel est le type d'équilibre souhaité ? Ceci appelle un vrai débat et non des réponses liées à des phénomènes de mode. La mode serait d'exploiter de façon moins intensive sous prétexte de mieux prendre en compte les aspirations environnementales et sociales ! Or on voit que l'on exploite de façon sous-intensive, puisqu'on est à 58 % en moyenne de l'exploitation du croît annuel de la forêt, ce qui signifie qu'à long terme on fait le choix que c'est la tempête qui récoltera le bois et non l'homme. Est-ce le bon choix ? Faut-il aller plus loin, exploiter encore moins ? Cette question est un débat de fond stratégique qui est substantiel, et qu'il est difficile de mener. Nous avons souhaité proposer des choix de ce type aux tutelles pour le prochain plan. Nous pensons qu'il faut à la fois être plus exigeants dans les objectifs environnementaux et sociaux tout en étant plus performants sur le plan économique, y compris en prélevant davantage en forêt dans des domaines où on ne prélève pas, en particulier pour faire du bois-énergie par exemple, complément utile à l'approche éolienne des énergies alternatives et renouvelables.

Claude ROCHET

Alain MOULINIER, sur ces questions stratégie à long terme, d'efficacité, de fiabilité des indicateurs ?

Alain MOULINIER, Directeur général de la Forêt, des Affaires rurales, au ministère de l'Agriculture

Je suis très content de voir que le débat sur les indicateurs provoque une discussion de fond sur la forêt. Les indicateurs que j'ai décrits, ou en tous les cas une proposition d'indicateurs, sont des indicateurs LOLF. Ce ne sont pas des indicateurs de gestion de l'établissement public, c'est différent. L'établissement public devra, si ces indicateurs sont retenus, et qu'il est opérateur des actions, dans ses propres indicateurs me fournir la matière et avoir des batteries d'indicateurs qui illustrent ce dispositif. Mais ce ne sont pas les indicateurs de gestion de l'ONF. Je rappelle les grands objectifs retenus, accroître la récolte de bois et la compétitivité, d'où découlent les indicateurs cités, qui sont essentiellement des indicateurs d'impact, avec pour une part des indicateurs d'activité (améliorer la gestion des forêts publiques, dynamiser la gestion des forêts privées et développer la prévention des risques). Il s'agit d'éléments suffisamment panoramiques pour orienter, et surtout donner aux parlementaires une vision nette de l'impact de l'argent public. A ces quatre objectifs sont associés six indicateurs, mais il faut décliner sur les relations entre l'Etat et l'établissement public.

Je voudrais revenir sur la stabilité budgétaire : on ne déplace pas les grandes masses aussi aisément que cela, il y a un effet de permanence de la dépense publique. Un seul exemple : je verse chaque année à l'ONF une somme importante pour le poinçonnage des choux-palmistes dans les DOM-TOM, comme l'ONF me réclame avec insistance au motif que c'est tout à fait prioritaire. Je pense être le premier directeur général des forêts à avoir demandé une mission pour savoir s'il était aujourd'hui utile de poinçonner les choux-palmistes, et j'espère une réponse argumentée bientôt. Il est donc certain que les grandes masses sont difficiles à faire évoluer, mais est-ce pour autant, et j'en viens à la question du versement compensateur, que l'on doit modifier un système qui bénéficie davantage à la forêt publique qu'à la forêt privée ? C'est une vision qui ne recouvre pas la globalité de la gestion de la forêt française, qui n'est pas uniquement budgétaire. Les trois grandes masses financières des interventions publiques en matière de forêts sont le versement compensateur ; les replantations de forêts, davantage tournées vers le privé ; la fiscalité, car il y a une fiscalité à vocation patrimoniale qui représente financièrement au moins l'équivalent des trois, et s'adresse là aussi au privé.

Simplement quand on parle de stratégie, il faudra remettre sur la table ces trois éléments et savoir si ces trois instruments permettent de faire ce que l'on souhaite faire. En effet, on plante bien des forêts, mais on ne les utilise pas ; on veut regrouper les forêts, mais on a un instrument patrimonial qui n'oblige pas à les regrouper lors des successions ; on a des communes forestières qui considèrent que la forêt doit rendre, mais qui ne s'en préoccupent pas véritablement et qui en confient la gestion à des établissements publics extérieurs. Oui, je suis critique aujourd'hui sur les instruments et les financements de l'Etat sur ce secteur, et je pense que l'on a, au travers d'indicateurs simples, le moyen de reposer un certain nombre de vraies questions.

Claude ROCHET

En guise de conclusion, je voudrais pointer l'intérêt de cet échange et d'un exercice que l'on a beaucoup développé dans le secteur privé, le «Business Case», qui consiste à prendre un cas et à le disséquer : on a vu ce que Jacques BURGAULT en tirait en quelques minutes, et le gisement de questions qui a été soulevé.

LA PERFORMANCE ET LA CONSTRUCTION DES PROGRAMMES

Claude ROCHET

Nous commencerons cet après-midi par quelques mots de Serge ARNAUD qui lancera le débat sur la question délicate de l'adaptation des structures au projet — et non l'inverse, on a vu que dans tous les pays c'était un problème de sociologie des organisations, un problème de résistance des structures, qui résistent d'autant plus qu'elles sont grosses, et veulent qu'on s'adapte à elles alors que la logique stratégique exige l'inverse. Ensuite, avec Pierre LUBECK nous traiterons de la question : «*La performance est-elle mesurable ?*», question avec un point d'interrogation puisqu'on a vu ce matin que c'était une «démarche apprenante». Pierre LUBECK donnera une photographie des programmes, un état des pratiques, des compétences,. Ensuite nous aurons un collectif de six directeurs qui présenteront leur démarche commune, avec leur tutelle puisque Michel EDDI nous rejoindra. Puis on demandera à Dominique BUREAU, directeur des Etudes économiques et de l'évaluation au ministère de l'Ecologie et du développement durable, de jouer le rôle de grand témoin et de répondre à quelques grandes questions structurantes de cette journée.

Serge ARNAUD, Délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat DMGPSE

Les témoignages présentés ce matin ont montré qu'il était vain de vouloir isoler une réforme budgétaire ou une réforme de la gestion publique de la démarche globale de transformation de l'administration autour du thème de la création de valeurs pour la société. C'est ce que j'ai encore redit récemment en comité de pilotage des directeurs des affaires financières pour la LOLF, à savoir que la LOLF entraînerait automatiquement une ré-ingénierie des organisations et des structures d'administrations centrales en particulier.

Combiner planification stratégique, réforme de la gestion publique et réforme budgétaire est un projet complexe. Des pays comme le Canada, qui s'y sont essayés avant nous, l'ont clairement montré, mais il faut que nous partions de leur exemple, avec le *benchmarking*, pour essayer de profiter de leurs erreurs et de ne pas les refaire, pour avoir un temps d'avance. Il a fallu dix ans dans les autres pays pour mettre en place ce qu'on appelle le «New Public Management», la nouvelle gestion publique, et nous disposons entre le 1^{er} août 2001 et le 1^{er} janvier 2006, de quatre ans et demi : c'est une gageure qu'il convient de tenir.

Dans un monde idéal, pour paraphraser Martin Luther KING avec son fameux «I have a dream», on aurait un gouvernement qui fixerait à l'administration des orientations stratégiques claires, que celles-ci auraient pour charge de décliner en programmes. Il faut partir des plates-formes des partis politiques, du parti politique majoritaire élu qui a sa plate-forme, donc ses objectifs politiques, qui se déclinent dans le discours de politique générale du gouvernement, objet du vote de confiance, et que l'on peut décliner ensuite sur les objectifs de la LOLF. Ces programmes seraient articulés autour de quelques objectifs permettant de dégager l'essentiel au cœur de l'important qui est le lot quotidien de toute administration sollicitée de toutes parts. Lorsqu'on parle stratégie, on ne veut pas d'un inventaire à la Prévert. Ce qui est important pour un décideur, n'est pas de savoir tout ce que font les personnels placés sous ses ordres — le directeur général de l'ONF n'a pas à savoir ce que font ses 11.000 personnels et d'avoir comme objectifs les 11.000 objectifs de ces personnels. Il faut qu'il dégage uniquement quelques objectifs en nombre limité qu'il considère comme stratégiques.

L'impératif du «Value for Money» que l'on pourrait traduire par «la valeur vaut-elle le coût ?», est une question essentielle du débat sur les rapports annuels de performance et de la reddition des comptes : cela créerait une pression suffisante pour que les administrations se lancent dans des opérations de ré-ingénierie des processus permettant d'améliorer leur productivité en intégrant tout le potentiel des nouvelles technologies. Je vous rappelle que le bouclage de la LOLF, c'est que le RAP de l'année N-1 soit voté juste avant le PAP de l'année N+1. C'est un verrouillage important du dispositif, parce qu'on a le retour d'expérience. La procédure budgétaire de la LOLF viendrait tout naturellement couronner cet édifice en permettant au Parlement d'allouer des ressources à des objectifs clairs, mesurés par la performance. C'est l'esprit même de la LOLF.

Malheureusement, cela ne se passera pas ainsi dans le monde réel. Sur le plan institutionnel, notre exécutif prédomine sur le législatif de manière assez proche des systèmes de type Westminster dans le modèle britannique auquel appartient le Canada. Gilles CARREZ a montré la difficulté qu'il avait à confronter une vision politique à une rationalité technocratique qui se pense infaillible. Vous voyez qu'on est en train d'essayer de faire un glissement de l'exécutif vers le législatif : la LOLF permet justement au Parlement d'être plus impliqué dans la procédure budgétaire. Même en ce qui concerne les stratégies ministérielles de la réforme qui sont aussi partiellement l'organisation interne des administrations de l'Etat, les stratégies ministérielles de la réforme sont présentées devant le Parlement qui voit son rôle développé, ce qui est nécessaire pour l'équilibre des pouvoirs, tout en restant dans un cadre constitutionnel.

Sur le plan organisationnel, les administrations se pensent, comme l'Etat, immortelles. Or c'est un principe connu de sociologie des organisations qu'elles s'opposent à tout changement pour préserver leur identité. Les organisations publiques ne bénéficient pas, comme les organisations privées, de la pression de la concurrence et du client sur leur existence. C'est quand elles ont senti le souffle de la mort que nos grandes entreprises ont pu trouver l'énergie pour se réformer. Il nous faut inventer d'autres voies pour provoquer le changement.

L'une de ces voies pourrait être la réforme budgétaire. Le dernier budget voté en équilibre l'a été en 1974, cela fait trente ans que nous n'avons pas de budgets déficitaires. Et la dette publique représente aujourd'hui 62 % du produit intérieur brut. C'est lorsque le déficit budgétaire a représenté 6 % du PIB que le Canada a pu faire, en 1994, de la contrainte budgétaire un levier de réforme. On ne réforme que sous contrainte. Malheureusement, la contrainte budgétaire n'est pas encore assez forte pour pousser au mouvement de réforme. Bien qu'un peu paradoxal, c'est malheureusement la vérité.

Pour des raisons politiques évidentes, la réforme française a choisi de bien dissocier réforme budgétaire et réduction du déficit. Il ne peut donc être question de faire de la pédagogie de la réforme budgétaire un levier de réforme. Nous avons choisi avec la LOLF une voie ambitieuse qui nous amène à nous battre sur ces trois fronts. Cela suppose une évolution en profondeur des pratiques, des métiers et des compétences des administrations que je peux résumer en trois points :

- raisonner à partir de la production de valeurs socio-économiques, les *outcomes* anglosaxons, c'est-à-dire que l'on passe des *outputs* aux *outcomes*, des indicateurs d'activité aux indicateurs d'impact, c'est toute la logique de la performance, pour la conception des programmes et non à partir d'une simple rationalité comptable si nécessaire soit-elle ;
- bâtir la configuration des programmes à partir des enjeux stratégiques et non à partir des organisations existantes. C'est aux administrations de s'adapter au programme et non l'inverse ;
- introduire le pilotage stratégique qui permet de rapprocher les coûts de la valeur produite. Nous rencontrons là le difficile problème des indicateurs, leur pertinence, leur fiabilité et la gestion des effets pervers bien connus d'une gestion uniquement fondée sur les quantités.

Tout cela demande de l'apprentissage, du temps, de l'expérimentation par essais et erreurs. On passe donc d'une logique cartésienne à une logique purement expérimentale et c'est relativement difficile pour faire évoluer la mentalité française. Quand la DMGPSE a initié le pilote sur le Programme IV de la recherche, elle se posait la question de savoir comment, face à six opérateurs différents donc six établissements publics différents, un programme pouvait aboutir à autre chose qu'à la somme des actions de ces six opérateurs. Nous nous félicitons que les résultats de ce pilote aient été validés par le gouvernement dans son nouveau cadre budgétaire présenté au Conseil des ministres du 16 juin dernier. Ils concluent à la faisabilité d'une approche transversale avec des objectifs et des métiers, des actions de la LOLF en accord avec la stratégie du programme. Cette démarche a permis au ministère de la Recherche de bâtir un véritable dialogue stratégique avec ses opérateurs et de construire une nouvelle approche partenariale qu'il pourra généraliser sur les onze autres programmes de la mission interministérielle Recherche et aussi que tous les autres ministères peuvent généraliser à partir de cette expérience.

J'insiste sur cette méthode pragmatique et la méthodologie que ce groupe a pu bâtir et il me semble utile que ces éléments de conclusion vous soient tous diffusés pour vous éviter de commettre les erreurs les plus récurrentes. Il faut savoir que ce pilote a nécessité plusieurs mois de travail avec énormément de matière grise à l'intérieur.

Pour revenir aux problèmes des structures, c'est dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme que les évolutions doivent être proposées. Le Premier Ministre, par circulaire du 2 juin 2004, demande à chaque ministre un bilan et une actualisation de sa SMR d'octobre 2003, et les réponses sont attendues pour le 30 juin. Ce nouvel exercice permettra à chaque ministre d'approfondir sa stratégie de réforme servant de cadre à la transformation de son ministère. Devra être précisé à cette occasion l'impact de la décentralisation et de la réforme de l'administration territoriale sur l'organisation des services centraux et déconcentrés. Des repères de calendrier devront être également précisés et l'impact attendu des propositions de réforme évalué. Ces évolutions de structures ne devraient pas avoir d'incidences majeures sur les programmes au sens de la LOLF puisqu'ils sont bâtis sur des stratégies pluriannuelles et non sur des contingences organisationnelles.

Le Club des dirigeants d'établissements publics nationaux a pour vocation de soutenir les apprentissages collectifs nécessaires à l'évolution considérable dans laquelle nous nous sommes engagés, et dont il faut bien être conscients, si l'on regarde l'expérience de nos partenaires et concurrents étrangers, qu'elle ne peut s'inscrire que dans un temps long, soit au moins une dizaine d'années. La Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat continuera à soutenir des démarches de ce type qui privilégient l'interaction entre centrales et opérateurs pour bâtir les tutelles stratégiques dont nos établissements publics ont besoin et pour développer cette notion de pilotage stratégique qui fait tant défaut à notre pays. Merci.

Claude ROCHET

Nous allons nous attaquer, avec Pierre LUEBECK à la question : «La performance est-elle mesurable ?». D'abord, pourquoi poser cette question ? Si l'on observe les ingrédients de la performance, on trouve d'un côté beaucoup de méthode et de technologie, ce qui est spécifique à notre domaine, c'est le savoir-faire des modèles de lien entre les *outputs* et les *outcomes*, toutes les administrations travaillent là-dessus, c'est-à-dire la relation entre ce qu'on produit et l'impact de ce que l'on produit. Monsieur MORIN a fait le lien ce matin entre la production de mètres cubes de bois et l'impact à long terme sur l'état du patrimoine forestier. On travaillera avec le programme Recherche sur le lien entre la production de science et la compétitivité technologique d'un pays. Ce sont des modèles complexes, ce qui

est très spécifique aux politiques publiques. Si vous êtes dans une entreprise, l'indicateur ultime est : est-ce que ça rapporte de l'argent ? Même si les stratégies sont très complexes, très sophistiquées, l'indicateur ultime est qu'il n'y a pas de bonne stratégie qui ne rapporte pas d'argent.

Il faut des systèmes comptables : le cas de l'ONF a montré qu'un des facteurs de performance est la connaissance des coûts complets pour la négociation avec l'Etat. Enfin les systèmes d'information : il faudra, pour pouvoir bâtir un rapport annuel de performance avoir des systèmes comptables homogènes, ce qui n'est pas le cas, avoir comme dans le Programme IV une administration centrale, des OPST, des EPIC, avec en plus le secteur social où se trouvent des opérateurs associatifs qui sont sous un régime privé sans être totalement privé puisqu'ils doivent appliquer de nombreuses normes. Tout cela doit être unifié au sein de systèmes comptables homogènes, des objets de coûts homogènes, avec du contrôle de gestion, et puis des systèmes d'information. Or nous avons ici un handicap puisque nous fait défaut une direction des systèmes d'information au niveau de l'Etat. Notre collègue Jacques Sauret le déplore sans cesse et en chiffre le coût, puisque cela représente plusieurs centaines de millions d'euros gaspillés chaque année, faute de démarches communes d'appels d'offre. Et puis, est-ce que les systèmes sont communicants, ont-ils été bâtis avec la même architecture ? Tout cela est un travail peu visible mais considérable.

Mais ce n'est pas seulement ça qui fait la différence. J'évoquais ce matin les trois options qui sont offertes à chaque période de rupture, arriver à se battre sur la frontière technologique, adopter une logique de rattrapage ou de déclin. C'est la culture, globalement les capacités sociales qui vont faire la différence et c'est cette souplesse sociale qui doit devenir une compétence organisationnelle de nos administrations. Pour commencer, on va regarder une photographie de nos capacités. Pierre LUEBECK, vous participez au CIAP (Comité Interministériel d'Audit des Programmes), dont vous allez nous expliquer le rôle et la mission. Le CIAP a fait l'audit de certains programmes, et vous nous donnerez une photographie de la situation, que nous mettrons en regard des cahiers des charges dressés ce matin, en termes d'exigence de pilotage stratégique. Mais pour reprendre l'expression de Jacques BOURGAULT, peu importe si les premières réalisations sont toutes « croches », l'important est d'avoir engagé un processus irréversible et d'avoir un certain nombre d'acquis.

Pierre LUEBECK, Comité Interministériel d'Audit des Programmes

Je ne pense pas être en mesure de vous donner une photographie développée, faute d'avoir trouvé le « révélateur », mais je vais essayer de vous préciser les conditions qui permettent de répondre positivement à la question que vous posez : « La performance est-elle mesurable ? ».

Je vais vous préciser à la lumière des réflexions que nous avons conduites au CIAP quelles sont les conditions indispensables pour parler de la mesure de la performance. Le CIAP, (Comité Interministériel d'Audit des Programmes), a la particularité de réunir l'ensemble des inspections générales des différents ministères : nous sommes 13 ou 14 inspections générales autour de la table, qui nous réunissons environ une fois par mois. Notre mission essentielle, en sus de la participation par nos avis à la construction du dispositif, est de réaliser des audits qui dans une première phase sont initiaux des programmes, et dans une seconde phase, après 2006 ou 2007, seront des audits de réalisation des programmes. Les audits initiaux ont une fonction pédagogique au stade où nous en sommes, ils visent à établir si le programme ressemble à un programme : est-il « labelisable », répond-il aux impératifs de la LOLF ? Nous diligents des équipes d'audits composées de 3 personnes, un membre de l'inspection générale du ministère concerné, deux autres inspecteurs d'autres ministères, de sorte que la variété des points de vue engendre le dialogue. Les auditeurs restent en général deux mois, voient tout le monde, listent les documents, posent toutes les questions qu'ils souhaitent et remettent un rapport, transmis

au ministère concerné, qui lui-même établit une réponse. Sur la base du rapport et de la réponse, le CIAP émet un avis, préparé par un autre membre qui n'est pas engagé dans l'audit et a donc du recul. Nous en discutons collégalement, et les avis sont toujours rendus sur discussion collégiale des 14 inspections générales concernées.

Nous avons réalisé un premier cycle d'audits, qui a couvert à peu près l'ensemble des ministères, sachant que nous n'avons audité qu'un seul programme par ministère, généralement un programme suggéré par le ministère en question comme étant le plus avancé ou celui qui lui posait le plus de problèmes, les motivations peuvent varier. Dans les prochaines vagues de programmes à auditer, le CIAP va prendre une petite autonomie. Il va de lui-même décider quels sont les programmes qui lui paraissent intéressants à auditer.

Les avis du CIAP ne sont destinés qu'au ministère concerné et au ministère des Finances, en tant que gestionnaire de l'ensemble de la Loi de finances, ainsi qu'à la Cour des comptes et aux Commissions parlementaires si elles le demandent. Le CIAP a décidé d'établir un rapport annuel, le prochain devrait paraître à l'automne, et donnera, sans reprendre le détail de tous les avis, l'essentiel des constats et des suggestions.

Tous les avis que nous avons adoptés sur le terrain de la mesure de la performance concluent que les choses ne sont pas suffisamment avancées. Le CIAP s'est attaché aux éléments structurants du programme : qu'est-ce qui est dans le programme par rapport à ce qui est en dehors du programme ; est-ce qu'il y a des choses qui sont en dehors et qui devraient être dedans, et inversement ; est-ce que les missions regroupent les bons programmes entre eux, est-ce qu'il y a des programmes qui devraient être regroupés au sein de missions, *quid* des documents prévus de politique transversale qui doivent remplacer les missions là où il n'y a pas mission ? Le deuxième point sur lequel le CIAP a examiné les projets de programmes, est la structuration interne des programmes, c'est-à-dire leur structuration en actions : est-ce que la décomposition des programmes en actions répond à une cohérence, à une logique ; est-ce que les actions sont compréhensibles ? Lorsqu'on est arrivé à l'étape suivante, c'est-à-dire est-ce que les objectifs stratégiques sont présents, clairs et y a-t-il des indicateurs attachés à ces objectifs pour en mesurer la réalisation ?, la réponse a été le constat que les choses ne sont pas d'équerre.

Nous avons constaté que dans la plupart des programmes, les choses étaient prises un peu à l'envers, c'est-à-dire qu'on avait des batteries d'indicateurs, des batteries d'objectifs correspondant à des études déjà faites, à des directives nationales d'orientation, donc tout un matériau qui était la «sommation» des réflexions existantes à l'instant T, mais qui ne permettaient ni de structurer ni de savoir quels seraient les objectifs du programme et quels en seraient les indicateurs. Les avis du CIAP consistent à dire qu'il faut hiérarchiser, définir les lignes de force stratégiques, choisir les indicateurs adaptés.

Je voudrais essayer de préciser les conditions qui rendent la performance mesurable au sens de la LOLF. Il faut distinguer la performance des acteurs, dont je vais parler, de l'évaluation des politiques publiques. Lorsque l'on parle LOLF, lorsqu'on parle programme, lorsqu'on parle performance au sens de la LOLF, c'est-à-dire projet annuel de performance, rapport annuel de performance, on ne parle pas d'évaluation des politiques publiques. Bien entendu, l'évaluation des politiques publiques est à la fois dans la ligne de mire et dans la continuité de tout cela, et le déroulement des programmes, le déroulement des projets de performance, les éléments fournis par les rapports de performance de différents ministères permettront d'évaluer au fil du temps des politiques publiques. Mais lorsqu'on évaluera des politiques publiques, on ne mesurera pas une performance. On mesurera au sens très général l'adéquation de l'action publique par rapport à des finalités générales.

Ce qui caractérise la performance pour qu'elle soit mesurable et utilisable, c'est qu'elle doit épouser les contours de l'exercice de responsabilité d'un acteur. Un acteur, c'est bien sûr le responsable du programme, mais ce sont également toutes les équipes qui travaillent avec lui

au sein du programme. C'est la performance des personnes, des équipes ou des structures, qui peuvent être de formes diverses, qui participent à la réalisation du programme. Il est important de le définir dès le départ sinon on ne sait plus de quoi on parle et on risque de s'orienter vers des objectifs ou des indicateurs qui seraient inutilisables parce qu'ils ne rendraient pas compte tout simplement de la performance d'un responsable de programme bien identifié.

Un programme LOLF recouvre une partie d'un ministère et peut recouvrir des opérateurs associés à cette partie d'action du ministère. Mais, à nouveau, ce n'est pas la performance de l'Etat, car elle s'établit à travers un certain nombre de programmes conjugués qu'il faut regarder ensemble pour pouvoir juger si l'Etat a été ou non performant, et c'est encore moins la performance de la Nation qui, elle, met en jeu tout le monde y compris les individus. J'en prendrai pour exemple un des objectifs de la politique de prévention sanitaire, qui est de fixer à l'horizon 2008 ou 2010 ou 2015, peu importe, un objectif de baisse de 20 % de la consommation du tabac. C'est un objectif de politique publique assurément louable, ce n'est pas un objectif de programme LOLF même s'il y a un programme LOLF Prévention sanitaire. En effet, si on constate dans l'année considérée que la consommation du tabac a effectivement baissée de 8, 10, 15 ou 20 %, personne ne sera capable de dire si c'est dû à l'action de ce programme ou à beaucoup d'autres choses, depuis la fiscalité sur le tabac jusqu'à un certain nombre d'autres facteurs. Il y a donc la performance du programme prise globalement, qu'il faut essayer de mesurer, mais il y a aussi la performance à un niveau inférieur, des composants du programme : il ne suffit pas de mesurer la performance globale du programme, il faut que le responsable du programme puisse mesurer les performances des différents acteurs qui contribuent à son programme, et à qui il donne des moyens (gestionnaires de BOP voire des gestionnaires d'unités opérationnelles). La performance doit pouvoir, d'une certaine manière, se décliner le long des chaînes de responsabilité jusqu'aux acteurs de terrain, sinon il y a une coupure entre le haut et le bas, et la performance du haut ignore en quoi elle est réalisée par le bas, si la connaissance du chaînage fait défaut.

Se pose également la question des objectifs : en vue de quels objectifs maîtrisables par l'entité s'effectue la mesure de performance ? Il est évident qu'il ne faut pas construire les objectifs à partir des indicateurs dont on dispose, bien que ce soit une commodité tentante. On peut en effet toujours considérer que les indicateurs dont on dispose ont été historiquement construits parce qu'ils répondaient à des objectifs souhaitables. Mais il faut partir des objectifs, qui doivent être stratégiques au sens du programme LOLF. Si on descend dans la chaîne des réalisateurs du programme, la dimension stratégique s'efface au profit de la dimension opérationnelle, mais si on appréhende les choses globalement, il s'agit bien d'objectifs stratégiques. Ceux-ci doivent être hiérarchisés, il ne s'agit pas de les aligner tous, mais de sélectionner ceux qui paraissent le plus en ligne avec la stratégie. Ils doivent être maîtrisables par le responsable du programme, c'est-à-dire qu'un objectif dont la réalisation serait ou ne serait pas brillante, médiocre ou détestable, indépendamment de l'action du responsable programme, serait un mauvais objectif pour ce programme. Il faut donc choisir des objectifs maîtrisables et mesurables, il faut pouvoir leur associer un indicateur *in fine*, il faut qu'ils soient signifiants, qu'ils veuillent dire quelque chose à ceux qui les lisent, que ce soit le Parlement, le grand public. Enfin les objectifs doivent être cohérents entre eux, et avec les objectifs d'autres programmes de la même politique publique générale, c'est-à-dire des programmes que nous appelons connexes ou associés. Un exemple : le programme Police-gendarmerie. Il faut que les objectifs et les indicateurs soient clairement harmonisés entre ces deux programmes puisqu'on parle *grosso modo* de la même chose.

A ce stade, nous rencontrons des risques importants qu'il faut savoir juguler pour mesurer la performance : le risque d'inverser le sens de la question, de définir l'objectif à partir de l'indicateur, le risque de ne pas synthétiser assez. La Direction de la réforme budgétaire a

établi une doctrine disant que le nombre idéal d'indicateurs pour un programme se situe entre 5 et 10. Cela donne bien l'idée que cela ne peut pas être 50 ou 100.

En règle générale, les objectifs doivent être de trois natures pour qu'il y ait un équilibre satisfaisant — cela dépend évidemment du programme considéré, tous n'étant pas susceptibles de viser ces trois types d'objectifs, mais il faut essayer de les rechercher. Il s'agit d'abord des objectifs d'impact (les *outcomes* dont nous parlions), qui correspondent à la finalité de l'action publique : pourquoi l'Etat mène-t-il une telle action ? Ensuite vient l'objectif de qualité, ce qui est fait par l'Etat devant être bien fait, en termes de qualité de services rendus à la population. Enfin, un objectif d'efficacité, c'est-à-dire de coûts satisfaisants. Ces trois objectifs doivent être atteints simultanément, car il est évident qu'on ne peut se satisfaire par exemple d'une action certes effectuée par l'Etat, mais mal ou à un coût excessif. Il importe de trouver un équilibre entre l'efficacité, la qualité et l'impact.

Le risque qui menace à présent est d'avoir des objectifs trop technocratiques ou non signifiants, notamment aux yeux du contrôle parlementaire. Il faut enfin, par le pilotage opérationnel des différents participants au programme, que ces objectifs puissent recevoir une déclinaison qui sera elle-même de moins en moins stratégique et de plus en plus opérationnelle, jusqu'à l'unité d'exécution du programme.

Les indicateurs doivent être en relation avec les objectifs dans les deux sens, ce qui signifie qu'un indicateur qui ne répondrait à aucun des objectifs du programme est évidemment inutile, et qu'inversement chaque objectif doit avoir au moins un indicateur, sans quoi il n'est pas un objectif. Les indicateurs doivent être en nombre réduits, une batterie trop nombreuse d'indicateurs perdant tout sens et toute lisibilité. Il faut donc bien les choisir, mais également ne pas confondre les indicateurs de performance des objectifs du programme avec les indicateurs de contrôle de gestion qui, eux, doivent perdurer et se développer, et qui descendent peu à peu dans la chaîne de responsabilité des acteurs, permettant de savoir si les gens font leur travail. Les indicateurs de contrôle de gestion doivent s'enrichir d'indicateurs d'activité, d'indicateurs de coûts, etc. Il faut éviter un indicateur trop synthétique : un indicateur *ad hoc*, fabriqué à partir de grilles complexes de notation sur des indicateurs de base par exemple, qui serait une sorte de note générale à partir de notes partielles, devient difficilement compréhensible, difficilement interprétable et ne répond pas à un critère simple qui doit caractériser les programmes de la LOLF. La DRB a une doctrine un peu maximaliste mais qui est une donnée fondamentale : aucun indicateur composite, les indicateurs doivent être basés sur des éléments définitivement déterminables.

Dernier écueil à éviter, un indicateur biaisé dans sa bonne corrélation avec l'objectif poursuivi. Il faut que le progrès de l'indicateur indique bien un progrès vers l'objectif et vice-versa. Il ne faut pas non plus qu'il conduise à biaiser les comportements des acteurs, car l'objectif n'est pas uniquement d'afficher de bons résultats d'indicateurs... si par ailleurs des biais de comportement ont sacrifié outre mesure des pans de l'action qui n'étaient pas représentés par cet indicateur qui, n'étant pas trop synthétique, ne représentera jamais tout. C'est pour cela aussi qu'il faut trouver l'équilibre entre l'impact, la qualité et l'efficacité pour être certain qu'aucune de ces dimensions n'est définitivement sacrifiée.

Pour finir, l'indicateur doit être fiable. Les systèmes d'information qui le produisent doivent être fiables techniquement, doivent pouvoir être testés. Ils doivent être, au-delà de l'automatisation, dans l'ensemble des processus de traitement des informations, à l'inclusion donc de l'entrée des données dans les systèmes en amont, ou du traitement des données issues des systèmes en aval. Les processus de traitement des informations doivent donc être fiables. Il faut établir une piste d'audit pour rendre compte de la manière dont l'ensemble des résultats des indicateurs sont donnés, et elle doit être assortie d'un contrôle interne qui permette de verrouiller le dispositif, et de s'assurer qu'il n'y a pas de manipulations possibles des résultats. Au-delà du contrôle interne et de la piste d'audit, à un niveau encore supérieur, il

faut utiliser cette piste d'audit en audit interne du responsable du programme. Il me semble indispensable en effet que le responsable du programme ait à sa disposition une force d'audit interne pour veiller à l'ensemble de la fiabilité de ses systèmes. Il faut également un audit externe, le CIAP notamment sert à cela, la Cour des comptes également dans son domaine, pour sécuriser l'ensemble des informations.

Telles sont les conditions qui me semblent nécessaires à une mesure de performance : bien définir la performance à laquelle on s'intéresse, les objectifs, les indicateurs, la fiabilité. J'ajouterai une dernière question : la performance peut-elle être appréciée ? C'est une chose de mesurer, de fixer des cibles aux indicateurs, de regarder si l'indicateur a atteint ou non la cible, c'en est une autre que d'essayer d'apprécier si la cible était placée au bon endroit, si on est bon ou non notamment par rapport aux autres sur ce type d'actions, ou par rapport au passé, d'évaluer l'amélioration des processus dans le temps.

Evidemment si on se fixe une cible facile à atteindre, peu exigeante, on l'atteindra mais cela ne veut pas dire que l'on soit bon. Il faut comparer les progrès. De là une question plus difficile encore : est-on bon par rapport à notre potentiel ? Quels sont les facteurs qui font ou qui feraient qu'on puisse faire encore mieux ? Les réponses ne sont pas données par la mesure de la performance, ni par les systèmes de gestion existants, mais je pense que des audits adaptés permettraient de tenter des réponses à ces questions évidemment difficiles. Merci.

Claude ROCHET

Merci à Pierre LUEBECK. Je crois que vous allez avoir l'occasion, sur la prochaine présentation, d'appliquer en direct ces critères d'évaluation. Auparavant, y a-t-il quelques questions ou commentaires sur les excellents principes qui viennent de vous être prodigués ? Et plus particulièrement au sujet de cette échelle de 0 à 10 d'un monde parfait : à regarder les projets de programmes aujourd'hui, où en sommes-nous aujourd'hui ?

Pierre LUBECK, Comité Interministériel d'Audit des Programmes

En dessous de la moyenne. Il faut dire que la réflexion sur les objectifs synthétiques et les outils a démarré assez tard. Par ailleurs, nos audits du CIAP ne reflètent pas la photo instantanée au jour d'aujourd'hui : c'est un travail qui dure depuis plus d'un an, certains audits ont été menés l'an dernier. Cela ne signifie pas que les ministères concernés n'ont pas fait depuis des progrès fulgurants. En revanche, au moment où nous avons regardé les projets de programmes, on ne pouvait pas dire qu'il était répondu de façon satisfaisante à cette question. Je pense que les éléments pour pouvoir y répondre étaient présents, et qu'il y a un travail à faire de synthétisation, de choix et d'arbitrages, qui peut se faire sans difficulté en quelques mois.

Question de la salle (hors micro)

Je voudrais revenir sur ce que disait Monsieur ARNAUD à propos de la contrainte budgétaire. A défaut d'entendre Madame BUKSPAN, qui devait parler des facteurs culturels et du capital social, qui sont les éléments différenciateurs, je me demande s'il n'y a pas contradiction avec la volonté de faire de la contrainte budgétaire l'alpha et l'oméga de la réforme de l'Etat. L'adhésion culturelle est nécessaire pour changer, et ce changement se fait plus facilement dans un environnement dégagé de la contrainte budgétaire.

Serge ARNAUD, Délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat DMGPSE

Je crois que nous sommes tout à fait en phase : j'ai dit que dans d'autres pays c'était la contrainte budgétaire qui avait poussé à la réforme, qui avait été l'externalité permettant la réforme, alors qu'en France la contrainte budgétaire n'était pas encore assez forte pour pousser la réforme. Donc, parce que nous souhaitons cette réforme, nous la poussons par d'autres moyens. En revanche, dire que la contrainte budgétaire freine la réforme est se placer dans une analyse automatiquement systémique. Il existe une contrainte budgétaire, et des exigences de qualité qui vont croissant ; il y a appropriation de nouvelles technologies qui obligent à des ré-ingénierie de processus, il y a un certain nombre d'externalités. Et vous devez prendre tous ces ingrédients pour produire la meilleure réforme possible.

A l'heure actuelle nous ne pouvons tout de même pas nous exonérer d'une contrainte budgétaire : il serait difficile d'envisager une réforme visant à augmenter encore le déficit budgétaire. Donc notre réforme devra être telle qu'elle permette une résorption partielle du déficit budgétaire, bien que ce ne soit pas l'objectif premier. L'objectif premier de la réforme est d'améliorer la qualité de service, et c'est sur cela que nous avons fondé justement l'exercice de stratégie ministérielle de réforme, qui n'est absolument pas un exercice d'économie structurelle tel qu'il a pu être mené par le ministère du Budget et de la réforme budgétaire. Nous ne nous situons pas dans la même logique. De notre point de vue toute réforme est un investissement, il faut investir pour pouvoir en retirer des fruits. Par exemple, on sait très bien que si l'on souhaite procéder à une fusion de corps, il faudra s'aligner sur le corps le plus favorisé si l'on veut que la fusion soit acceptée, ce qui implique des points d'indice, etc. Comme dans toute contractualisation, il y a une contrepartie, qui sera de contraindre à la réduction de l'effectif global du corps, selon un échancier à prévoir. Malgré l'existence de cette contrepartie, il est exact que l'on sera obligé de décaisser un peu plus au départ, pour avoir le retour dans quelques années. Donc nous ne sommes pas pour le moment sur une réforme conditionnée par une contrainte budgétaire, mais nous ne pouvons quand même pas dire que cela se fait sans contraintes.

Claude ROCHET

Il me semble que je comprends ce que visait cette question : quand j'étais sidérurgiste, à la fin des années 80, mon président me disait — excusez la crudité de l'expression — : «On ne fait pas bander les usines avec un compte d'exploitation». L'équilibre budgétaire ne fait rêver personne, ce n'est pas avec cela qu'on va enthousiasmer les gens. Mais c'est bien pourtant bien parce que le gouvernement a arrêté de subventionner les pertes de la sidérurgie qu'on a pu la transformer. Si on avait continué à subventionner les pertes, notre industrie sidérurgique n'existerait plus aujourd'hui. Donc il faut qu'il y ait un élément de contrainte, pourvu qu'il soit «endogénéisé», réapproprié, pour en faire quelque chose de vivant. Il faut trouver des leviers culturels, humains pour obtenir des transformations. Sinon, comme le disait Gilles CARREZ chaque mois se manifeste une demande nouvelle : les intermittents du spectacle, la Sécurité sociale, et toutes ces demandes s'ajoutent... Et personne ne parle de retrancher. Où fait-on des gains de productivité ? Où gagne-t-on des marges de manœuvre ? Le robinet est ouvert là où l'eau ne manque pas, alors qu'il y a des secteurs qui sont secs, et il n'y a plus d'eau lorsqu'on veut ouvrir le robinet. Il faut bien quelque part faire une opération de ré-ingénierie et affirmer que la masse n'est plus extensible. Gilles CARREZ disait ce matin que même parmi les 400 parlementaires de la majorité, il y en a 380 qui souhaitent qu'on dépense plus, sans se demander d'où vient l'argent. Il faut bien intégrer une nouvelle culture, ce que Henri Guillaume appelle la «pédagogie de la contrainte budgétaire». On ne peut pas faire tout,

tout le temps. Il faut «trouver l'essentiel au cœur de l'important» : les ressources n'étant pas extensibles à l'infini, il faut identifier les objectifs essentiels, et la logique stratégique est d'allouer les ressources à cet essentiel.

Serge ARNAUD, Délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat DMGPSE

Et pour aller plus loin sur cette question du capital social qui n'a pu être traitée, j'ajouterai que le capital social rassemble tout ce qui est de l'immatériel et qui fonde une organisation, en particulier les valeurs sur lesquelles est fondée l'administration. C'est la réponse à l'attrait de l'emploi public comparativement au secteur privé, par exemple. Au récent Salon de l'emploi public, plus de 70 % des jeunes voulaient être fonctionnaire. Donc il faut que nous travaillions sur ces notions de valeur : pourquoi sommes-nous fonctionnaire, pourquoi sommes-nous fiers de l'être ? Ceci nous amènera à définir la conduite du changement pour pouvoir mener à bien les réformes.

Les réformes, bien évidemment ont des objectifs que nous connaissons tous, mais ensuite vient la façon de les atteindre. Des groupes de travail se sont réunis depuis plus d'une centaine d'années sur la réforme de l'administration, des études ont été faites et on connaît par cœur ce qu'il faut faire. Par exemple, s'agissant de l'Agriculture, la fusion des DDE et des DDAF fait partie des choses qui ont été prônés, voire qui ont eu des commencements d'expérimentation il y a déjà quelques dizaines d'années. Ce qui est nouveau en revanche, et c'est là-dessus qu'il faut que nous aidions le capital social, c'est la conduite du changement, la définition des étapes à franchir pour atteindre le but fixé.

COMMENT INTEGRER OBJECTIFS DES PROGRAMMES, OBJECTIFS DES MINISTERES ET OBJECTIFS DES OPERATEURS ?

Claude ROCHET

Michel EDDI étant arrivé, la question du capital social va me permettre de faire la transition avec la présentation de l'atelier Recherche. Qu'est-ce que le capital social ? Le concept fait référence aux travaux d'un chercheur américain, Robert PUTNAM, qui a remarqué que là où il y avait du lien social (il l'a étudié en Italie du Nord et à Los Angeles), il y avait plus de performance. Il y a une corrélation positive entre la capacité des gens à se parler, ce qu'il appelle le «binding», la création de liens, et la performance économique. Au contraire, là où les choses sont cloisonnées, où il faut faire des ponts entre des gens qui ne se parlent plus, c'est-à-dire du «bridging», la performance globale est mauvaise. Il est inutile d'accumuler de la technologie, des bonnes pratiques, du contrôle de gestion, si le tissu social ne fonctionne pas de façon satisfaisante. Il est intéressant de noter que le système d'évaluation des programmes fédéraux de recherche aux Etats-Unis comporte trois axes : l'avancement de la connaissance (avancement de la science fondamentale) ; l'application de la connaissance (on capitalise sur la recherche en produisant de la richesse économique et des bénéfices sociétaux) ; le développement du capital humain, c'est-à-dire tout ce que l'on va garder, à partir de l'offre scientifique, en terme de capacité pour écouter les besoins sociaux, répondre à l'évolution de la société, innover. S'il n'y a pas cette accumulation, ce condensateur d'accumulation du capital humain, les choses ne pourront avancer, quand bien même on aurait de très bons chercheurs. En outre, l'absence de cette capacité à transformer la recherche en biens sociaux, en richesses et en performances économiques, engendre la fuite des cerveaux, et une baisse de la performance. C'est un levier important : on peut avoir les meilleurs systèmes de pilotage stratégiques, si on a des administrations cloisonnées et rivées à leurs logiques de corps et de territoire, cela ne fonctionnera pas. On ne peut faire fi de la culture : cela se travaille dans la durée, dans l'apprentissage, la confrontation, avec des logiques de clubs. C'est ce que vont montrer les acteurs de cette opération pilote qu'est le programme IV de la mission interministérielle Recherche.

Il s'agit d'une opération réalisée avec l'aide d'Arthur D. Little, société de conseil en stratégie française et qui a rassemblé les six directions générales de ces établissements publics de recherche, le BRGM, le CEMAGREF, l'IFREMER, l'INRA, l'IRD et le CIRAD.

Nous entendrons donc Benoît LESAFFRE, directeur général du CIRAD, Pierre-Yves SAINT, secrétaire général du CEMAGREF, Michel DODET directeur adjoint de l'INRA, et Michel EDDI qui représente la tutelle du ministère de la Recherche, et Patrick ANTIER directeur général d'Arthur D. Little France.

Pour la DMGPSE, il s'agissait d'étudier, au travers de ces démarches apprenantes, un problème complexe, la Recherche. Contrairement à ce qui se passe à l'ONF, où il y a des mètres cubes de bois qui sortent, des quantités physiques auxquelles peut être attribuée une valeur marchande, la Recherche pose un réel problème en termes d'indicateurs. Comment la mesurer, en mesurer la valeur ? Il s'agit de problèmes massifs, comportant des enjeux stratégiques considérables.

C'est l'INRA qui a été moteur de cette opération, aussi je vais demander à Michel DODET de nous expliquer quand il a découvert cette dynamique de programme dans laquelle il lui était demandé de s'inscrire ?

Michel DODET, directeur adjoint de l'INRA

Le travail qui avait été engagé bien plus tôt par le ministère de l'Education nationale avait été mené de manière interne. Nous avons eu tardivement, à l'automne, une première idée de ce que serait la maquette de la mission Enseignement supérieur et recherche, et dans la constitution de laquelle nous ne nous retrouvions pas totalement. Il nous a semblé qu'il était intéressant de faire un exercice de notre propre point de vue, en mêlant la logique de la LOLF et nos préoccupations d'établissement, et de le soumettre au ministère, pour participer à l'évolution du projet tel qu'il était en train de se dessiner.

Nous sommes partis de l'existence de plusieurs choses. D'abord, du cadre de gestion fourni par les organismes. De ce point de vue la situation était plutôt favorable, puisque les établissements publics de recherche, du moins une partie de ceux qui se sont retrouvés dans ce programme, étaient déjà engagés dans la réforme de leur cadre budgétaire et comptable, et que cette réforme était prévue en anticipation de la LOLF, et sur les mêmes principes, puisqu'il s'agissait de passer d'un budget par nature de dépense à un budget par destination. Un certain nombre d'éléments de la philosophie de la LOLF étaient donc déjà présents, en ce qui concerne les établissements publics scientifiques et technologiques. Pour les EPIC, d'autres techniques de gestion étaient déjà à l'œuvre dans ces établissements, notamment la gestion par programmes, ou des comptabilités analytiques plus évoluées que celles que nous avons dans les EPST. Tout cela constituait des éléments de culture commune, sur la base de laquelle nous avons essayé de construire quelque chose qui soit dans l'esprit de la LOLF.

J'ai dit que nous avions eu connaissance d'une première maquette dans laquelle nous ne nous retrouvions pas. Cependant, nous pouvions au moins nous y retrouver intellectuellement puisque, à côté de programmes relativement vastes, intégrant la totalité de la recherche universitaire, la totalité de la recherche de type académique CNRS, INSERM, ou la recherche fondamentale du CEA, figuraient aussi des programmes très finalisés comme la recherche spatiale, la recherche sur l'énergie. Donc il nous est apparu que ce cadre-là pouvait être amélioré, en prenant en compte ce qui pouvait nous être commun, à savoir les milieux et les ressources.

Sur la base de ce qui existait déjà, de ce qui existait à l'étranger en Angleterre ou aux Etats-Unis par exemple, nous avons pu construire une maquette commune de programme dans un premier temps, puis dans un second temps une redéfinition du programme. Le premier produit proposé au ministère de la Recherche était assez bien défini dans son contenu, dans son contour, mais ne l'était pas encore suffisamment dans l'expression de sa définition en termes d'actions à l'intérieur du programme. Nous avons donc retravaillé sur ce point dans un second temps, nous engageant dans la construction du programme en termes d'actions, puis d'objectifs, et d'indicateurs.

Grâce à l'intensité des échanges que nous avons pu avoir entre nous, et grâce à l'exemple de ce qui était en cours sur d'autres programmes au ministère, nous avons pu surmonter une difficulté qui consistait à concevoir le programme comme un ensemble et non la simple addition des six organismes qui le constituaient. Il fallait parvenir à formuler une ambition pour le programme, sur la base de laquelle nous pûmes définir ensuite ce que pouvaient être les objectifs du programme dans son ensemble, et non les objectifs adaptés à tel ou tel opérateur membre du programme : il s'agissait d'avoir une vision collective de quelque chose qui dépassait le simple ajustement d'un programme aux structures telles qu'elles existaient. Aidés par la Délégation, nous avons bien conscience de la nécessité de trouver un bon compromis entre ce qu'étaient les structures et notre capacité à les changer, à les faire évoluer, et la philosophie de la LOLF, donc la construction de programme.

Nous avons élaboré ce programme sur un mode très participatif entre nous, avec de nombreuses réunions de travail, avec le soutien de la Délégation et d'Arthur D. Little, qui

était en collaboration avec le ministère. Ce dernier menait par ailleurs sa propre réflexion sur l'ensemble de la mission, définissant par conséquent un certain nombre de cadres de réflexion généraux dans lesquels nous pouvions nous insérer, en essayant d'équilibrer les différentes logiques qui pouvaient être à l'œuvre (logiques budgétaire, stratégique et managériale), pour construire cet ensemble Programme, Objectifs et Indicateurs.

Tout ceci a pu être fait dans un assez bon climat entre les organismes, dans la mesure où nous avons tous assez rapidement et spontanément adhéré à l'idée que nous n'étions pas là pour défendre chacun nos particularités mais pour essayer de construire quelque chose qui nous aiderait dans nos organismes, en répondant à la fois aux objectifs et à la philosophie de la LOLF et à améliorer notre activité. Donc il y avait un intérêt à se donner un cadre commun, qui par la suite serait inévitablement et heureusement un cadre de travail et de coopération.

Claude ROCHET

Vient à présent la question de la méthodologie adoptée. Nous avons choisi une méthodologie, qui a fait ses preuves, celle du tableau de bord prospectif, traduction française de la méthodologie américaine du *balanced scorecard*. Le terme de tableaux de bord *prospectif* est intéressant, car un tableau de bord doit dire ce qui va se passer et non ce qui s'est passé. Dans l'expression anglaise, «balanced» renvoie à la notion d'équilibre : on va intégrer toutes les dimensions du pilotage stratégique, celles de la création de valeur pour le client. Pour la recherche finalisée, nous verrons que les processus qui permettent de créer cette valeur, les ressources et compétences humaines qui sont le carburant du processus, enfin la ligne financière, sont plus difficiles à identifier que dans le cadre de l'ONF.

L'ordre n'est absolument pas neutre parce que ça veut dire que je mets en tête de ma carte stratégique (le ministère de la Défense est en train de bâtir une carte stratégique pour le pilotage stratégique de l'ensemble du ministère, un *balanced scorecard* unique).

Se pose donc la question de savoir quelle valeur est créée : comment, dans le cadre de la Recherche, peut-on anticiper et s'adapter à la demande des pouvoirs publics, des communautés scientifiques, des institutions, des filières professionnelles — puisque nous sommes dans un programme de recherche finalisé « gestion des milieux et des ressources ». On va se poser la question : comment améliorer les processus opérationnels ? Comment mieux produire de la valeur ? S'agissant des ressources humaines, on peut avoir des processus très performants, des «faire», mais derrière chaque activité il faut mettre des «savoir-faire», donc des compétences organisationnelles. Comment optimiser l'apprentissage collectif ? Comment accroître le capital social ? Une fois que tout cela a été mis en place, il reste à se demander s'il faut ajouter de la ressource financière ? Donner des ressources à des processus qui dysfonctionnent, c'est accroître le dysfonctionnement. Tout cela nous permet de bâtir un discours : avant de demander toujours plus d'argent, regardez comment fonctionnent vos processus, regardez vos compétences, faites des pilotes, et une fois que vous saurez retracer vos processus entre les ressources et les résultats, vous serez à même de formuler des demandes budgétaires pertinentes.

Comme le disait Michel DODET, on a rajouté au processus LOLF une étape, la vision et l'ambition stratégique préalable à l'élaboration des objectifs stratégiques. L'ambition, c'est le «voir loin» : par exemple dans la politique forestière, Colbert plante la forêt de Tronçais pour bâtir les bateaux de la Marine française à l'horizon de 250 ans. Et puis cette vision se décline en stratégie, en objectifs que l'on peut atteindre, avec des indicateurs d'objectifs, des niveaux de performance, et comme le disait Pierre LUEBECK, on mesure, on regarde l'écart, et en fonction de l'écart on prend des initiatives et les mesures correctives pour avancer.

Telle est la méthode du tableau de bord prospectif. Quand j'ai reconstitué le plan stratégique de la BNF, je me suis amusé à le mettre dans les cases du *balanced scorecard*, et je me suis aperçu qu'ils avaient appliqué cette technique sans le savoir, parce que c'est une logique intuitive. C'est du bon sens : le management consiste à faire ce qu'il faut pour arriver à l'objectif souhaité. Le but est de fournir au directeur de programme un tableau de bord de programme qui tiendra sur une page, avec des feux verts, des feux rouges, des feux orange, pour ce qui est de la production de valeur pour le client, de la fiabilité des processus, l'état des ressources humaines, l'état des indicateurs financiers. De ces indicateurs, on va extraire les faits marquants (pourquoi sont-ils vert, rouge ou orange) ; on va les rapporter aux objectifs afin de mettre en évidence les écarts et s'ils existent, on note les initiatives prises, qui seront décrites. Sur une seule page tient donc une vision globale du programme. Evidemment, tout cela demande un énorme travail d'alignement des processus et d'alignement des systèmes d'information, et surtout de bâtir une vision commune.

Benoît LESAFFRE, pourquoi entreprendre cette démarche collective au niveau des directeurs et quel a été votre point de départ, quel était l'état des lieux ?

Benoît LESAFFRE, directeur général du CIRAD

Michel DODET vient de mentionner le climat sympathique des travaux, et je souscris à ce qui a été dit au sujet de la confiance. La démarche qui a mobilisé les directeurs des six établissements a été naturelle, parce que nous avons déjà l'habitude de travailler ensemble. Par exemple, le CIRAD, le Centre de coopération International de Recherche Agronomique pour le Développement, a de longue date une politique de proximité avec l'INRA, l'Institut National de la Recherche Agronomique, et l'IRD, l'Institut de Recherche pour le Développement. Ces trois établissements, ainsi que l'IFREMER, l'Institut Français de Recherche et d'exploitation de la Mer, ont une cellule de coordination pour leurs activités dans l'Outre-Mer français, cellule qui va d'ailleurs s'ouvrir aux deux autres membres du programme. Autre atout : dans la dynamique de la recherche actuelle, il y a une politique du ministère de la Recherche consistant à rapprocher les établissements de recherche et l'enseignement supérieur. Nous avons donc dans tous nos instituts des unités communes, mixtes, de recherche. Et nous sommes en train de mutualiser un certain nombre de moyens, ce qui entre bien dans le cadre de la LOLF. Par exemple, nous mettons en place une maison d'édition commune qui associe 4 de nos établissements, INRA, CIRAD, IFREMER, CEMAGREF. Encore plus important, 5 de nos instituts et le Muséum National d'Histoire Naturelle avaient depuis décembre 2002 des rencontres régulières au niveau des dirigeants pour préparer la contribution de la recherche à la stratégie nationale de développement durable et nous avons proposé des priorités pour cette stratégie. Décembre 2002, on commençait à parler de la LOLF. Nous avons d'abord travaillé sur des questions de contenu, c'est-à-dire sur ce que nous souhaitions faire ensemble. Nous avons formulé des propositions précises, qui ont été reprises par la stratégie nationale de développement durable, des propositions d'objectifs, de programmes communs. Lorsque le travail sur la LOLF est venu, en octobre 2003, nous sommes passés du contenu au contenant sans trop de difficultés. La LOLF n'a pas été perçue comme une contrainte extérieure nouvelle mais plutôt comme une opportunité pour franchir une étape supplémentaire en définissant des objectifs communs et en réfléchissant ensemble sur les mêmes indicateurs de performance.

Qu'avaient en commun nos établissements ? D'abord, ils sont unis par une même finalité : contribuer au développement durable dans les sociétés développées, dont un des volets, dans la stratégie nationale, est d'évaluer, de contribuer à la gestion des risques sanitaires et

environnementaux. Le 21 juin, un plan national Environnement-Santé a été présenté par le gouvernement comme composante de la stratégie de développement durable. L'IRD et le CIRAD ont en outre en commun de contribuer au développement des sociétés du Sud. L'intérêt de former un groupe de 6 instituts dont 2 ont cette finalité, c'est que ces deux instituts peuvent s'adosser à une recherche de nature plus métropolitaine ou européenne. Nous avons encore en commun nos domaines d'application. Les tâches élémentaires sont celles de la recherche finalisée : vous retrouvez la production de connaissance et de technologie. Produire de la valeur socio-économique, fournir de l'expertise en appui aux politiques publiques, voilà ce qui était commun à nos établissements et qui a facilité notre tâche.

A présent, qu'est-ce qui nous a guidé dans notre démarche ? Trois principes : d'abord nous avons essayé de dépasser la lettre de la LOLF, c'est-à-dire une interprétation minimaliste, purement budgétaire et comptable. Comme il vient d'être dit, partir d'une ambition était pour nous important, pour que la LOLF soit bien un outil au service d'une politique. Deuxièmement, l'aspect participatif et interactif. Il y a eu beaucoup de travail entre les dirigeants, des allers et retours avec le ministère de la Recherche, un fort travail avec le ministère de la Réforme de l'Etat. Troisièmement, nous avons adopté une démarche descendante, un peu «Top-Down», en essayant de définir des ambitions partagées pour ensuite définir les objectifs et les actions. Un point important a été de partir de nos contrats d'objectifs, des engagements que nous y avons pris, puisque chacun de nos établissements a un contrat d'objectifs quadriennal avec l'Etat. Malgré quelques difficultés marginales il a été agréable de constater que la mise en commun des différents objectifs n'était pas malaisée. En revanche, le fait que ces contrats d'objectif ne sont pas des contrats d'objectif et de moyens a posé problème.

Petite exception dans notre démarche, nous avons suivi une démarche ascendante lorsque nous avons défini les objectifs du programme. Pour résumer, nous avons donc défini ensemble notre ambition, mais pour faire émerger les objectifs de manière plus précise, nous sommes partis des projets en cours au sein de nos établissements. Nous sommes partis de la base pour essayer de les agréger en un ensemble cohérent. La difficulté a été de définir les indicateurs de résultat et de performance associés à ces objectifs.

Claude ROCHET

Merci. Patrick ANTIER, directeur général d'Arthur D. Little, vient d'arriver dans le domaine du management public mais a une grosse expérience internationale. Quelle a été votre vision du problème posé par la conception de ces programmes au regard des expériences étrangères ?

Patrick ANTIER, directeur général d'Arthur D. Little

On a regardé ce qui s'était passé chez nos voisins. On a été surpris de voir qu'il y avait des traits communs et qu'en même temps les cas étaient différents. En Angleterre, ils ont commencé leur réforme il y a un peu plus de 20 ans ; c'est un système très décentralisé. Les agences ont plus d'envergure qu'en France. Le cas n'est donc pas tout à fait similaire. Mais à la fois en Angleterre et aux Etats-Unis, un vrai dialogue existait entre les agences et le gouvernement au niveau stratégique, avec cette recherche d'objectifs formalisés reliés à des indicateurs de mesure de la performance.

Nous avons essayé de voir si on pouvait repêcher des indicateurs de type d'impact ou d'efficacité qui sont plus difficiles à générer que des indicateurs purement financiers ou de moyens, et on a trouvé quelques éléments. Par exemple, aux Etats-Unis, on essaye

d'équilibrer entre les indicateurs financiers ou de volume et ceux de type qualitatif, pour avoir une vision de la dynamique de progrès, et compléter les tableaux de bord et les indicateurs d'informations et de rapports formalisés écrits qualitatifs qui permettent de mieux expliquer. Aux Etats-Unis comme en Angleterre se retrouvent les mêmes objectifs *in fine* de donner plus de transparence et de voir l'impact des ressources sur les résultats qui peuvent être mesurés. Pour autant, on ne peut pas appliquer le cadre, ou repêcher des indicateurs directement. On ne peut pas faire notre *shopping list*. Par contre les principes restent les mêmes.

Nous avons également trouvé un rapport intéressant de l'Académie des sciences américaine, dans le domaine de la recherche, domaine particulier à cause de l'horizon temps, lequel rapport va dans le même sens : ils préconisent à la fois des rapports d'expertise qui ne soient pas uniquement quantitatifs, et également de compléter, dans le domaine non financier, par des indicateurs sur la qualité des ressources humaines, ce qui permet de sortir de la mécanique strictement budgétaire et de redonner une vision à ceux qui lisent les tableaux de bord, de relier les programmes à leur stratégie, ce qui est la seule façon d'évaluer leur réelle performance. Ils demandent également qu'il y ait des processus qui soient formalisés, notamment pour la coordination de programmes qui recouvrent différentes agences. C'est quelque chose qui reste à construire dans ce cadre-là.

Pour les indicateurs, quel que soit le milieu dans lequel vous souhaitez construire un tableau de bord (l'étranger, les entreprises privées...), il faut systématiquement appliquer un certain nombre de filtres. J'en prendrai deux : le premier, c'est que les indicateurs doivent être focalisés, c'est-à-dire qu'il ne faut pas rechercher la performance qui n'a pas de lien direct avec l'objet du programme en question ; et en matière d'indicateurs eux-mêmes, il faut s'assurer que les indicateurs sont mesurables. Nous avons commencé le travail dans le cadre du Programme IV, c'est une question qui peut avoir des implications fortes notamment en termes de degré de maturité des systèmes d'information. Elle peut générer un délai important de mise en place des systèmes pour avoir des indicateurs mesurables, constructibles dans les délais impartis. Cette grille peut être appliquée pour filtrer les 5 à 10 ou 15 indicateurs qui sont à retenir pour les programmes.

Claude ROCHET

Merci. Ce sont donc là les grands principes. Je vois notre ami québécois qui est en train dire : «oui mais les Français c'est des *grands jaseux et des petits faiseurs* », nous restons dans les concepts... Nous allons donc demander à Pierre-Yves SAINT de nous expliquer ce que ça a produit pour le Programme IV.

Pierre-Yves SAINT, secrétaire général du CEMAGREF

Deux difficultés concrètes sont apparues lorsqu'il s'est agi de descendre la pyramide programme, actions, objectifs, indicateurs de performance de la LOLF : il fallait traduire, pour un contexte de recherche à dominante finalisée, la dualité entre l'objectif d'excellence scientifique, celui de la recherche au sens générique du terme, mais aussi la pertinence par rapport aux enjeux de société et de politique publique dans nos domaines. Sur ce dernier point donc, il importait de bâtir une approche de la performance des opérateurs de recherche dans la politique publique, qui n'est pas la performance des politiques publiques elles-mêmes. Le schéma de la LOLF est formaté pour les performances d'exécution des politiques publiques et non pas pour les opérateurs de recherche en appui.

Comme Michel DODET l'a expliqué, nous avons commencé par sortir du cadre de LOLF, et à réfléchir ensemble pour définir une véritable identité du programme, d'une manière qui soit

transversale aux différents opérateurs, et en détaillant tous les enjeux stratégiques communs, les «invariants» à long terme du programme. Ce fut l'étape la plus longue du travail.

L'important est que chaque enjeu soit transversal à plusieurs opérateurs du programme. Tous ne s'expriment pas en termes d'objectifs génériques des métiers de la recherche, sauf l'objectif d'excellence scientifique qui est un facteur commun dans l'ambition. Nous voyons cet ensemble d'enjeux ou d'invariants comme un possible référentiel ultérieur pour évaluer la pertinence de l'action des organismes. Etant entendu que le dispositif LOLF lui-même a un caractère évolutif, avec des temps différents selon qu'on parle des objectifs stratégiques, opérationnels ou des indicateurs.

Le titre du programme est « Recherche d'un modèle de gestion d'amélioration des ressources au Nord et au Sud ». Dans les dernières maquettes gouvernementales, la mention «au Nord et au Sud» a été supprimée... Les actions visent à l'allocation des ressources des opérateurs, donc ce sont des ensembles à mailles assez larges, où il faut des éléments d'homogénéité au niveau de l'ensemble des programmes de la mission. C'est pour cela qu'on retrouve des éléments génériques comme «diffuser, transférer, valoriser les connaissances scientifiques» ou les actions de moyens généraux qu'on retrouve dans tous les programmes. Les autres actions sont, elles, spécifiques au domaine du programme.

Permettez-moi d'apporter quelques éclairages sémantiques relatifs aux documents présentant notre programme : quand il est question des « systèmes socio-économiques associés », on entend essentiellement la gestion des territoires et de l'approche intégrée, par exemple la gestion de l'eau dans les bassins versants, on vise les relations entre les opérateurs et les acteurs socio-économiques : il s'agit de la dimension « sciences humaines et sociales » du programme. L'action « système de production et de transformation », vise les filières économiques. Un point particulier peut porter à confusion, celui de sécurité alimentaire. Ce point est spécifique aux deux organismes agissant au Sud, le CIRAD et l'IRD puisqu'il s'agit de la sécurité alimentaire d'approvisionnement des populations. La notion est donc différente de celle utilisée dans un contexte européen.

Je terminerai par un commentaire sur la gestion des infrastructures partagées pour la recherche et l'appui aux politiques publiques. C'est un élément important puisque nous avons des exemples, comme la flotte de l'IFREMER ou certains observatoires de l'environnement, qui sont gérés par différents organismes du programme, et on peut étendre cette notion jusqu'aux grandes bases de données sur l'environnement. Il est important d'afficher cela comme des éléments partagés par les opérateurs du programme mais aussi comme des éléments qui ont vocation à être partagés par l'ensemble de la communauté scientifique du domaine.

Continuons à descendre la pyramide, et passons maintenant aux objectifs. Il faut reconnaître que nous avons un peu hésité pour la transcription des objectifs. Nous avons fait un exercice en partant de la base, et mis à plat tous les objectifs de production scientifique des organismes du programme. En conséquence, nous nous sommes retrouvés avec 300 *items* qu'il a fallu regrouper, agréger par similarité pour essayer de dégager des objectifs communs à partir d'une matrice thèmes stratégiques / métiers des opérateurs. On produisait alors naturellement des indicateurs de nature composite qui ne sont pas tolérés dans le schéma actuel de la LOLF. Cependant ce travail s'est révélé particulièrement utile et on va le retrouver plus loin à titre d'exemple. Il a été important pour produire un consensus final à la fois quant aux méthodes et aux résultats.

Puis nous avons repris une démarche descendante, à partir des enjeux, en réfléchissant sur les objectifs stratégiques et la façon de les décliner en objectifs opérationnels. Pour cela, nous avons dû prendre en compte la dualité entre des objectifs génériques du métier de la recherche (la production de connaissances de niveau international, l'apport ou la compétitivité de filières économiques), et des objectifs plus «identitaires» du programme (mobiliser les connaissances

en appui aux politiques publiques ; l'aide au développement du Sud par le partenariat), et un objectif très identitaire qui est de confronter l'offre de recherche et les enjeux et attentes de la société. Rappelons sur ce point que le lien recherche-société fait partie des grandes priorités de la recherche européenne telles qu' exposées récemment par le commissaire BUSQUIN

Claude ROCHET

Michel EDDI, vous représentez la direction de la Recherche : ces grands objectifs ont été retenus, il y a de légers écarts... Comment s'est passé le processus d'arbitrage pour arriver à une version définitive, et pourquoi y a-t-il eu des problèmes d'ajustement sur cet objectif 3 (« confronter l'offre de recherche et les enjeux et attentes de la société ») ? Dans une logique de recherche, confronter n'est pas négatif, c'est avoir une démarche itérative entre une offre de recherche, l'identification de besoins sociaux, la rétroaction de ces besoins sociaux sur le développement de la recherche, etc., et sortir de ce qui a longtemps été le modèle canonique de la recherche (depuis le laboratoire vers la société), qui n'est plus adéquat aujourd'hui.

Michel EDDI, Ministère de la Recherche

Des différences sont apparues, parce que chacun est intervenu dans le cadre de ses attributions et de ses responsabilités, et qu'il y a des différences entre la mission du ministère et celle des opérateurs. Ce que je voudrais indiquer d'emblée, pour expliquer cette différence d'appréciation somme toute naturelle, c'est que du point de vue du ministère, lui-même en charge de préparer ce cadre global, il faut mesurer que la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur regroupe 7 ministères, et 13 programmes. Nous avons la responsabilité de construire un cadre de cohérence non seulement entre chacun des programmes et les opérateurs qui répondent à chaque programme, mais ensuite de façon plus intégrée au niveau de la mission avec l'articulation avec les programmes.

Le dialogue que mène la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur est un dialogue entre le gouvernement et le Parlement. Du point de vue du ministère, l'appréciation des objectifs à fixer aux différents programmes se fait en ayant à l'esprit que c'est devant le Parlement que le ministre va rapporter. Rapporter devant le Parlement n'implique pas le même type de dialogue et de discussion que rapporter devant les responsables des établissements de recherche, qui sont les opérateurs de la politique publique de recherche. Il y a là donc une différence de système qui peut expliquer cet écart.

Au-delà de «l'interministérialité», et au-delà de la dimension importante de la mission (13 programmes), il faut mesurer l'impact d'une autre caractéristique de cette mission : les crédits de la recherche sont déconcentrés opérationnellement sur des opérateurs publics de recherche et d'enseignement supérieur qui mènent dans la réalité la politique de recherche. Ce n'est pas le ministère, ce ne sont pas les autres ministères techniques avec lesquels nous travaillons qui font la politique de recherche, mais les opérateurs. Pour ce qui est des crédits, ceux que gère en direct et en propre le ministère de la Recherche sont à 95 % délégués à des opérateurs.

Le deuxième défi est de bâtir un système cohérent au niveau de la mission, dans une vision politique à présenter devant le Parlement, mais en même temps d'avoir un système soutenable dans notre relation permanente et logique avec les opérateurs qui font la politique de recherche. Or sur les 13 programmes évoqués interviennent environ 200 opérateurs publics. Il y a donc une dimension de cohérence à trouver.

Nous nous sommes appuyés et aidés les uns sur les autres, chacun porteur d'une logique globalement convergente bien que les objets soient spécifiques. Finalement ce qui compte le plus, c'est que nous soyons arrivés à converger vers quelque chose qui, somme toute, reprend pour l'essentiel ce que les établissements ont proposé dans le cadre du travail que vous avez

conduit avec eux. Et c'est satisfaisant, parce que ce Programme IV est à 100 % un programme dédié à ces six établissements. Il aurait été surprenant que, travaillant entre eux, nous arrivions à un schéma final, présentant un écart-type important par rapport au schéma proposé. Bien au contraire, nous sommes dans une logique de co-construction qui permet que chacun à son niveau prenne en compte les besoins des uns et des autres et, pour ce qui est de la vision finale que le ministère a arbitrée dans son dialogue avec le Parlement, avec un petit écart sur un objectif parmi les 5 objectifs fixés... Cet écart peut aussi s'expliquer par le souci que nous avons eu, au ministère, de trouver sur chacun des programmes une sorte de transversalité d'un certain nombre d'objectifs. La recherche du Programme IV a des caractéristiques particulières, mais elle a aussi des éléments partagés avec la recherche conduite par l'université et la recherche conduite par les opérateurs de recherche dans les autres programmes. Nous avons, pour notre part, fait un travail de mise en cohérence et de condensation, de manière à donner aussi cette dimension transversale à la mission, au-delà des spécificités de chacun des programmes. Si, à l'arrivée, il n'y a d'écart que sur l'un des objectifs, je trouve que nous avons bien travaillé. J'ajouterai que cet écart se voit dans la présentation des objectifs de la mission à l'intérieur de chaque programme, mais il faut bien mesurer que cela n'épuise pas le sujet. D'autres cadres de pilotage sont à construire et à développer et, s'agissant en particulier du Programme IV, ce qui a été fait va être recyclé de manière utile dans un dialogue stratégique et de gestion à construire avec le gouverneur du Programme IV et les six opérateurs qui font la réalité du Programme IV.

Claude ROCHET

Merci. Benoît LESAFFRE va commenter la maquette à laquelle on arrive en terme d'objectifs et d'indicateurs.

Benoît LESAFFRE, directeur général du CIRAD

Nous nous sommes interrogés sur ce qui pouvait intéresser le Parlement : qu'est-ce qui intéresse les élus quand on leur dit qu'on produit des résultats de recherche, Nous sommes partis des critères SMART que Patrick ANTIER rappelait, en y ajoutant un critère qualitatif bien dans l'esprit de la LOLF, la lisibilité et la compréhension par nos citoyens et par le Parlement. Nous avons souhaité que nos indicateurs soient compréhensibles par tous. Par exemple un indicateur comme « Montant en millions d'euros des contrats de recherche passés avec les entreprises et des cessions de savoir-faire » peut intéresser le Parlement, il s'agit de l'utilité économique de la recherche associée à l'objectif compétitivité. On pourrait citer aussi un autre indicateur plus classique en matière de recherche, les publications : « nombre de co-publications et ouvrages scientifiques et techniques rédigés avec les partenaires du Sud ». « Nombre de doctorants et de postes doctorant du Sud accueillis par nos organismes ».

Donc vous voyez les limites de l'exercice : si nous, opérateurs, définissons seuls les indicateurs, nous allons retenir les indicateurs que nous savons à peu près remplir. Sont-ils pertinents par rapport aux attentes ? Nous avons parlé de fiabilité : pour être fiables, il faut qu'ils soient mesurables et quantifiables. Dans nos domaines, des indicateurs fiables ne peuvent refléter qu'un aspect partiel des objectifs, et parfois pas le plus important. Prenons un indicateur quantitatif simple comme le « Nombre de publications dans des revues Comité de lecture ». On sent bien que c'est une condition nécessaire de la production scientifique. Si les chercheurs ne publient pas dans les revues scientifiques, ce ne sont pas des chercheurs. Mais ceci n'est pas suffisant pour mesurer l'impact d'une recherche finalisée qui puisse par exemple être illustrée par une question : est-ce que la recherche de nos établissements

améliore la qualité de l'eau et dans quel délai ? Est-ce que la recherche de nos établissements permet d'améliorer la qualité du bois ? Est-ce qu'elle permet de stocker plus de carbone dans les forêts et dans les sols ? Nous sommes manifestement sur des types d'indicateurs totalement différents. Il faut reconnaître qu'aujourd'hui nous peinons à identifier des indicateurs qui puissent mesurer les performances.

J'aborderai ensuite la question des impacts à plus long terme, dont on voit qu'ils ne sont pas faciles à montrer dans un cadre d'annualité de présentation des résultats. Par exemple : « qualité des cours d'eau » ; « développement de procédés et de systèmes améliorant la productivité agricole » ; « développement de procédés et de systèmes diminuant les émissions polluantes issues des opérations agricoles », etc. Nous entrons dans des finalités plus complexes dont l'impact n'est pas mesurable. Ce qui intéresse le citoyen et le Parlement, ce sont les effets concrets sur le terrain. Mais là nous entrons dans les politiques publiques. La recherche en appui aux politiques publiques donne un éclairage, des outils, mais ce n'est pas elle qui va être la totalité de l'explication des résultats. On a du mal à aller jusqu'aux impacts, la performance par rapport au produit élémentaire, la distinction *outputs*, *outcomes*, impact : nous naviguons pour notre part entre *outputs* et *outcomes*. Aujourd'hui, ceci n'a pas encore été traduit sous forme d'indicateurs, et il y a forcément un dialogue, non seulement avec le ministère de la Recherche dont relève le programme, mais aussi dans le cadre de la mission interministérielle qui associe les autres ministères, que le système de gouvernance du programme on met en place pour que les utilisateurs de nos travaux (en l'occurrence les ministères utilisateurs, l'Environnement, l'Agriculture, l'Outre-Mer, les Affaires étrangères) soient associés à la définition des objectifs et donc des indicateurs.

Pour terminer sur ce point, je dirai que les systèmes de recherche présentent cet avantage que nous sommes habitués à l'évaluation de nos travaux. Pratiquement tous les établissements de recherche ont un système d'évaluation qui évalue le niveau établissement, le niveau équipes au programme, le niveau chercheurs. Et le *patent* habituel est un *patent* quadriennal. Nous savons produire du temps long en recherche, mais la question qui se pose maintenant est d'articuler ce temps long, nos dispositifs d'évaluation et le cadre de la LOLF.

Claude ROCHET

C'est un point important, parce que le système des indicateurs peut avoir comme effet pervers de nous ramener dans le temps court. Dans votre dossier vous avez une fiche de système d'évaluation américain des programmes de recherche dans laquelle ils disent que le mésusage des indicateurs quantitatifs peut amener à des effets pervers préjudiciables dans l'évaluation de la recherche.

Michel EDDI, quand on fait la synthèse des questions qui se posent autour de la mise en place de la LOLF, quant à l'exercice de la tutelle, quels sont les grands traits structurants qu'on peut en tirer ?

Michel EDDI, Ministère de la Recherche

Le premier point concerne les indicateurs. Une des difficultés rencontrées tient à l'absence de relation directe avec l'utilisateur final de nos résultats. Nous travaillons en appui à des politiques publiques, et il faut faire attention de ne pas confondre les indicateurs qui vont caractériser cette politique publique avec les indicateurs qui vont caractériser l'activité qui est la nôtre en appui aux politiques publiques. Je ne sais pas si on est arrivé à l'éviter ou si l'on n'est pas retombé de l'autre côté en restant sur les indicateurs plus spécifiquement recherche ou plus classiques de recherche. En revanche, nous avons cet avantage de bénéficier, sur l'ensemble de la mission Recherche et enseignement supérieur, d'une vision transversale à

travers un certain nombre d'indicateurs communs aux programmes, même s'il est clair qu'il y a encore du travail à accomplir.

En ce qui concerne la performance du programme, il existe une évaluation annuelle. Qu'est-ce qu'on mesure spécifiquement dans cette performance, par rapport à la performance des opérateurs ? C'est un programme qui regroupe six opérateurs ayant chacun une responsabilité particulière. Donc comment rendre lisible pour le Parlement l'action de chacun de ces opérateurs, puisqu'il y a quand même un contrôle parlementaire légitime sur les actions des uns et des autres ? Comment ceci peut-il se traduire dans le programme pour qu'on reste dans le cadre normal d'examen du Parlement ?

La performance d'impact : nous n'avons pas tous les outils pour être certains de pouvoir faire des mesures de performance d'impact, comme il serait logique de le faire dans le suivi normal d'un programme. Un exemple : aujourd'hui, il y avait au CNRS une présentation du rapport biennal que l'Observatoire des sciences et des techniques va publier en septembre sur l'évaluation de la recherche. Dans le domaine des publications, on est capable d'examiner les publications de 2001 de manière comparative avec les autres pays européens, avec l'ensemble du système mondial. Une publication de 2001 renvoie à des travaux de recherche menés entre 96 et 99. Il s'agit donc d'indicateurs très en retard par rapport aux politiques en place. Donc il y a un travail à faire tout à fait intéressant parce que, là encore, il n'en va pas seulement de l'intérêt du programme mais aussi de l'intérêt des opérateurs du programme.

Enfin, dernier point, la LOLF pose la question du cadre de l'exercice de la tutelle. Cela oblige à réexaminer l'exercice de cette tutelle. Nous sommes tous, opérateurs de ce programme, organismes en co-tutelle. Nous avons tous la tutelle du ministère de la Recherche, et puis une co-tutelle, quelquefois plusieurs, ministère de l'Agriculture, de l'Environnement, des Transports pour l'IFREMER, etc. Comment cette co-tutelle va-t-elle s'exprimer ? Le programme est un cadre d'expression de cette co-tutelle. De même qu'il y a un cadre de coopération à monter entre les organismes et la tutelle principale, la Recherche, et voir comment va se définir le rôle du directeur de programme. Comment redéfinit-on le fonctionnement normal d'un établissement public de recherche qui a l'autonomie financière et la personnalité juridique ?

A l'intérieur des organismes, nous avons à développer des outils. Je suis frappé du caractère à la fois très intéressant et ambitieux de cet exercice. Ambitieux parce qu'on faisait tout à l'heure référence à des expériences anglaises ou américaines : aux Etats-Unis cela fait des décennies que le budget est voté par le Congrès par destination, par programme. Ils ont une pratique de l'établissement du budget par programme et de sa discussion parlementaire que nous n'avons pas du tout. Les systèmes de contrôle de gestion sont très embryonnaires. Finalement, nous effectuons une espèce de Big-Bang en changeant dans le même temps les méthodes budgétaires, l'approche budgétaire, les outils de gestion, et nos systèmes d'information... Cela veut dire que le développement des outils nécessaires pour entrer dans le cadre de la LOLF va être forcément progressif. Tout ne sera pas réussi du premier coup : il y a des choses qu'on sait mesurer, d'autres non, des choses qu'on saura mesurer dans 2 ou 3 ans parce que nos systèmes d'information ayant été rebâties à grands frais nous permettront de répondre à des questions. Il y a toute une évolution à faire.

De la même façon, du côté du ministère, il y a aussi toute une évolution à faire pour voir comment, à partir des systèmes d'information des organismes, on peut produire des informations agrégeables au niveau du ministère, à la fois pour lui permettre de jouer son rôle de tutelle et aussi pour lui permettre de répondre aux interrogations que lui fera le Parlement aux interrogations sur la conduite de la politique qui est la sienne. Au total ce sont des systèmes assez complexes, pas totalement définis aujourd'hui, qui s'engagent dans une dynamique de progrès qui prendra quelques années.

Claude ROCHET

Quels grands enseignements peut-on en tirer quant à la relation entre les opérateurs et leurs tutelles ? C'est qu'il faut insister sur ces démarches apprenantes et itératives entre établissements publics et ministères, dans lesquelles cette relation de dialogue doit pouvoir s'installer. Il faut définir les rôles de chacun, d'où l'intérêt du concept québécois «d'imputabilité» (savoir à qui on attribue les causes de tels effets). Tout ce qu'il reste à faire, c'est articuler les programmes avec les contrats pluriannuels, refaire une maquette de contrat pour «lolfiser» le processus des contrats. Michel EDDI, qu'est-ce qui s'est passé avec la construction des autres programmes ? Est-ce que cette démarche a représenté pour vous une valeur ajoutée et vous aide à mieux piloter l'ensemble de ces programmes ?

Michel EDDI, Ministère de la Recherche

Cet exercice est assez exemplaire, et c'est propre au champ de la recherche à cause de ses spécificités qui font que ce sont des opérateurs publics de recherche et d'enseignement supérieur qui conduisent en pratique les politiques de recherche, dans une sorte de co-partage, de co-responsabilité de la politique et de sa mise en œuvre entre des opérateurs et le ministère. Il y a eu une initiative prise par des établissements, et je m'en félicite, c'est une saine conception de l'autonomie, et cette initiative, au lieu de rencontrer une réticence ou une opposition du ministère, a rencontré notre agrément et on a été très rapidement capable sur un mode co-actif de mettre en place un système itératif qui nous a permis ensemble de réagir sur des produits que vous nous fournissiez, en vous donnant un cadrage plus global qui vous permettait de rétroagir et de re-préciser vos objectifs. Au final, à ce stade, c'est assez satisfaisant.

Sur le second point, j'ai l'intime conviction que nous entrons dans un processus long. Le discours sur la réforme de l'administration est un discours permanent, on en parle beaucoup, mais il reste à savoir si on en fait beaucoup ... Sommes-nous entrés cette fois-ci dans quelque chose qui va permettre d'agir concrètement ? C'est une grande question, que tous les responsables publics présents partageront. Mais il y a une fenêtre de tir qui s'ouvre et qui, dans le champ de la recherche, est exemplaire. Elle doit nous permettre, dans ce champ particulier où il y a tant d'opérateurs, à travers la LOLF qui me semble un enjeu stratégique du point de vue du ministère, d'arriver à faire mieux correspondre ce qu'est la politique d'objectifs et la politique de moyens.

Le budget de l'Etat sur lequel sont inscrites les dotations budgétaires des établissements, c'est la politique de moyens et c'est un cadre d'instructions spécifique, qu'on conduit sur un *patent* d'un an, en discussion en liminaire avec les établissements, en final un peu moins, et puis on ramasse les copies en fin d'année et il y a une dotation qui est attribuée à chacun des établissements qui fait voter son budget. Telle est la politique de moyens, essentiellement concentrée sur une logique budgétaire. Et puis il y a la politique d'objectifs, c'est le cadre de discussions plus politiques, prenant une forme très explicite quand on discute des contrats d'objectifs, et Benoît a eu raison d'insister sur le fait que nos contrats d'objectifs sont des contrats d'objectifs et pas des contrats de moyens.

Il me semble que la LOLF, dans le champ de la recherche, et la mission interministérielle, donnent une nouvelle opportunité pour voir reposer en des termes neufs, plus opérationnels, l'articulation politique d'objectifs et la politique de moyens au niveau du budget de l'Etat. Au niveau des opérateurs, on verra ce qu'on fera, mais au niveau du budget de l'Etat, maintenant le ministre va présenter une politique transversale après avoir débattu avec ses autres collègues ministre, il y a 7 ministères. Le ministre va devoir faire une synthèse, présenter une politique, présenter des objectifs discutés avec ses collègues et présenter des moyens devant le

Parlement. Non seulement il va le dire, mais le cadre de la LOLF oblige maintenant de mettre en conformité ce que l'on aura dit avec ce que l'on aura fait. Parce que l'année suivante, il viendra dire ce qu'il a fait par rapport à ce qu'il avait dit. Tout le monde va voir s'il y a un écart entre ce qu'il avait dit et ce qui a été fait, et surtout comment il va l'expliquer. Expliquer l'écart, pour nous, c'est l'expliquer en relation avec les établissements, puisque ce sont les opérateurs qui font la politique. On est devant un sujet qui suppose de l'innovation administrative et de l'innovation technique pour concevoir un nouveau cadre de gestion dans lequel on puisse faire cette articulation.

Les programmes construits, les objectifs fixés vont devoir être déclinés en tableaux de bord opérationnels, un peu ce que vous avez fait avec le Programme IV, qui a pris un peu d'avance. Le gouverneur de programme a la chance de disposer aujourd'hui d'un travail fait par ses six opérateurs, qui va lui permettre de concevoir son propre tableau de bord de gestion opérationnelle, pour son programme (et non celui qu'il va donner au Parlement) : quand il va discuter avec les six directeurs généraux, comment il va suivre l'exécution de son programme parce que son ministre va lui demander des comptes. Et le ministre va devoir rendre des comptes au Parlement. Vous avez fait un travail qui le permettra. Il faudra qu'on fasse des choses équivalentes avec les autres programmes.

Et puis dans la couche supérieure, il faudra que les ministères conçoivent quelque chose qui soit transversal au niveau de la mission. Comment va-t-on concevoir un cadre de travail avec nos autres collègues des autres ministères, pour afficher une politique de l'Etat transversale à 7 départements ministériels ? Surtout si ce doit être aussi un cadre de négociation, et un cadre de recherche d'objectifs, ce qui aujourd'hui n'existe pas dans l'appareil de l'Etat. Voilà un cadre d'innovation administrative intéressant.

Claude ROCHET

Merci Michel, merci à tous pour ces six mois d'énergie. Vous avez la parole pour réagir, poser des questions. Pierre LUBECK ?

Pierre LUBECK, Comité Interministériel d'Audit des Programmes

Je reste un peu sur ma faim quant aux actions. On a l'impression que vous avez fait un gros travail, d'abord à partir du bas, puis finalement vous l'avez repris en partant du haut, pour définir des actions du programme, c'est-à-dire la structuration interne du programme, qui sont les domaines de recherche. Et après, quand on passe aux objectifs, on est dans d'autres concepts complètement transverses aux actions : mobiliser les connaissances, confronter l'offre, etc. et il me paraît difficile de faire une relation entre les objectifs et les actions.

Je sais bien que l'on a toujours dit que les objectifs du programme ne sont pas uniquement des objectifs des actions, mais on ne retrouve pas une thématique d'actions dans les objectifs du programme, ce qui me gêne. Les actions servent quand même à quelque chose, ne serait-ce qu'à informer sur les coûts. Il est délicat d'avoir une information sur une certaine structuration des coûts de la recherche qui va être celle-là, par domaine, et de n'avoir aucun objectif, aucun indicateur. Il me semble qu'il aurait été préférable d'essayer, dans les objectifs, de déterminer quelques objectifs transverses à tout, parce qu'il y en a, mais peut-être moins que ce que vous avez marqué, et d'essayer d'identifier au moins un objectif par grande action pour arriver à dire ce que vous voulez faire dans les différents domaines de la recherche, en bref sur quoi doit porter la recherche et quel type de résultats elle doit impliquer.

Michel EDDI, Ministère de la Recherche

C'est une réflexion méthodologique que nous avons eue d'emblée et qu'il faut reposer. La segmentation en actions a pour propos de décrire dans l'exhaustivité l'affectation des crédits. On décrit les activités des opérateurs. Et les objectifs du programme disent ce que le ministre donne comme objectifs aux opérateurs dans son programme sur un patent donné. C'est vrai qu'*a priori*, il n'y a pas de raisons qu'il donne des objectifs par action, il donne des objectifs au niveau du programme. Autant on peut suivre l'activité — et il y aura un suivi de l'activité qui sera thématiqué par rapport aux actions —, autant les objectifs de la politique n'ont pas de raisons d'être à l'intérieur de chacune des actions, parce que la politique se mesure au niveau des opérateurs et au niveau du programme. Il faut prendre aussi en compte une autre contrainte de construction, celle des 5 objectifs, 10 indicateurs que nous a imposée à tous la direction de la réforme budgétaire. 5 objectifs, 10 indicateurs. Comment faites-vous ?

Benoît LESAFFRE, directeur général du CIRAD

Du point de vue de l'opérateur, si vous prenez une action comme « Recherche sur les ressources et les milieux et leur biodiversité », qui consiste à faire des travaux de recherche sur la qualité des milieux, les ressources génétiques, la biodiversité en forêt, on commence par remonter aux objectifs : dans ce domaine de production de recherche, on produit des connaissances, on mobilise les connaissances en appui aux politiques publiques, on confronte l'offre de recherche et les enjeux, on a nos développements du Sud, on renforce la compétitivité des filières économiques. On voit bien qu'il y a des objectifs au niveau du programme, qui se déclinent champ par champ, domaine par domaine et forcément on doit croiser. Ce sont deux entrées différentes qui sont perpendiculaires. Donc il est normal que les objectifs et les actions soient de nature différente.

Claude ROCHET

Nous nous sommes posé la question au début : avec six opérateurs, il serait bon qu'on ait chacun son action avec une petite case pour vivre tranquille. Nous avons cherché à identifier par les actions les processus transverses, les métiers. En ayant à l'esprit que les actions sont le terrain de jeu de la fongibilité asymétrique. Donc, en fonction du poids qu'on va donner aux objectifs stratégiques, ou l'évolution de l'outil stratégique, le gouverneur de programme va mettre plus ou moins d'énergie dans tel processus. Mais ces actions, ce sont bien les grands processus invariants.

Michel EDDI, Ministère de la Recherche

Nous avons beaucoup travaillé là-dessus. On avait à comprendre les rapports qui existaient ou non entre les actions et les objectifs. Finalement, on a considéré que ce n'était pas la même nature. Les actions ont vocation à décrire de manière exhaustive l'ensemble de ce qu'il y a dans le programme. Les objectifs sont une façon de mettre en lumière une activité particulière ou un accent particulier que l'on met sur telle ou telle caractéristique du programme.

Parallèlement à ce travail, il faut que nous mettions en place un suivi des crédits thématiques par actions. De fait, l'exhaustivité de l'activité représentée au travers de cette segmentation d'actions est une manière pour le gouverneur de programme de suivre l'exécution de son programme, de savoir ce qui est mis sur les différentes thématiques. Et donc parallèlement à

ce que nous allons rendre en direction du Parlement, nous allons nécessairement développer un suivi de gestion du programme qui tiendra compte de cette segmentation. Nous n'aurons pas d'objectifs spécifiquement dédiés aux actions mais nous aurons un suivi des coûts par action, et une traduction de l'activité au niveau de ces actions. Parce que cela rend quand même compte de l'activité du programme.

Claude ROCHET

La répartition par action est indicative.

Michel EDDI, Ministère de la Recherche

Sachant que derrière cela, nous avons aussi les budgets des établissements qui sont recomposés à partir de ces répartitions indicatives sur les actions, et les budgets des établissements sont votés de manière autonome par les conseils d'administration.

Question de la salle

Anne BERRIAT, inspectrice des services judiciaires

Une question générale qui porte sur le dialogue social à propos de l'application de la LOLF : la mise en application s'efforce d'être transparente vis-à-vis des citoyens et du Parlement, en revanche, même si on est bien d'accord sur le fait que les services publics travaillent d'abord pour les usagers et non pas pour les fonctionnaires, c'est eux qui vont modifier leur façon de travailler. comment ont été associés les différents représentants des fonctionnaires ? Cela me paraît particulièrement important quand on sait que certains ministères ont la réputation, méritée ou non, de fonctionner sur un mode de co-gestion avec des syndicats...

Michel EDDI, Ministère de la Recherche

Pour le ministère de la Recherche, le travail présenté l'a été fait au niveau des responsables opérationnels du ministère et des responsables opérationnels des établissements. On avait un travail politico-technique à produire dans un délai proche pour le soumettre à l'arbitrage de nos cabinets et de notre ministre. Ça n'a pas fait l'objet de rendus comptes systématiques et suivis en comité technique paritaire, cela ne relevait pas, pour moi, de cette logique là.

Néanmoins, je suis d'accord sur le fait que la LOLF, par son importance et par son impact, suppose, si on croit vraiment que c'est un outil de réforme de la gestion publique, un management un peu responsable, qui fournisse des explications à ceux qui sont en charge de faire fonctionner les choses au quotidien.

J'ai moi-même prévu de faire au mois de juillet une présentation devant la Direction de la recherche dans son ensemble pour expliquer le cadre de travail auquel nous étions parvenu, parce que je considère qu'il m'incombe, après avoir travaillé avec les établissements, d'informer tous les collaborateurs de la Direction de la manière dont ça allait fonctionner et de répondre à leurs questions.

Michel DODET, directeur adjoint de l'INRA

Pour l'INRA, ce qui va être sensible à l'intérieur de l'établissement, c'est le nouveau cadre budgétaire et comptable issu du décret de 2002, qu'il réforme et qu'il met en harmonie avec la philosophie de la LOLF.

Ce nouveau cadre n'est pas totalement défini, mais il a déjà fait l'objet de deux présentations devant le comité technique paritaire et est en discussion avec les organisations syndicales. Il s'agit d'ailleurs davantage d'information que de discussion. Ce n'est pas un sujet dont aujourd'hui les partenaires sociaux se sont emparés, même s'ils commencent à comprendre qu'il recouvre des possibilités d'évolution auxquelles ils ne sont pas forcément favorables. La fongibilité asymétrique, et donc la possibilité de ne pas remplacer un certain nombre de postes pour avoir des crédits de fonctionnement ou d'investissement en plus, est quelque chose qui ne les enthousiasme pas.

Notre expérience de ce point de vue est un peu particulière. Un établissement public de recherche, l'INRA en l'occurrence, c'est 270 unités de recherche, c'est-à-dire 270 centres de décision. J'ignore comment ils réagiront par rapport à la fongibilité asymétrique.

On peut avoir une politique d'établissement, elle peut faire l'objet d'une large négociation, mais ce qui sera décidé au niveau de chacune des unités de recherche est plus incertain. C'est un processus qui débute : nous avons fait de l'information, il faudra à nouveau en faire notamment lorsqu'on aura précisé le cadre budgétaire et comptable de l'établissement, mais c'est dans l'application, petit à petit, qu'un certain nombre de questions apparaîtront et sur lesquelles il y aura matière à des discussions et des ajustements.

Benoît LESAFFRE, directeur général du CIRAD

Au niveau du CIRAD, la question se pose de façon différente puisque nous sommes un EPIC. La structure budgétaire et son adaptation au nouveau cadre ne se pose pas de la même façon que dans les EPST ou les EPA. Nous sommes plutôt en avance sur certaines questions puisque nous avons un contrôle *a posteriori*. Ce n'est pas cela qui pose problème aux agents. Ce qui pose problème est la définition d'objectifs de recherche en commun avec 5 autres établissements de recherche. Le fait de systématiser une approche par objectif inter-organisme est un profond changement culturel.

Le dialogue social interne au CIRAD n'est pas suffisant. Nous avons travaillé un peu en urgence depuis octobre, puisque nous avons nous-même découvert la première maquette en octobre, et nous avons travaillé au niveau des dirigeants pour faire des propositions. Après il y a eu cette itération avec le ministère.

En, ce qui me concerne je n'ai fait que des informations au conseil d'administration, et nous travaillons sur le rapprochement en terme de contenu avec les autres établissements. Mais il est vrai que nous aurons besoin de socialiser le processus en montrant non pas que c'est un processus « négatif » qui va générer des contraintes, mais en mettant en avant les atouts d'une démarche commune. C'est un vrai travail.

Pierre-Yves SAINT, secrétaire général du CEMAGREF

Nous disposons effectivement de peu de temps. Par contre, le CEMAGREF étant en période de bouclage du projet de plan stratégique, nous avons fait une tournée de présentation du projet de plan à l'ensemble des unités. Sur chaque présentation de 2 heures 30, la LOLF a occupé environ 20/25 minutes. Il y a une véritable prise de conscience du fait que cela aura de l'influence sur va changer l'avenir. Il y a eu beaucoup de questions, beaucoup d'intérêt. Il faudra effectivement communiquer bien davantage en interne à l'avenir.

Anne BERRIAT, inspectrice des services judiciaires

Précisément la question du choix des indicateurs me paraît être une question qui peut fâcher. Une information, c'est bien, est-ce qu'une réflexion avec les syndicats ne serait pas préférable ?

Claude ROCHET

Le processus qui a été conduit entre la tutelle et les directeurs opérateur est à décliner jusqu'au niveau le plus opérationnel. Parce qu'effectivement, le but d'un indicateur est de déclencher un comportement. S'il y a mésinterprétation dans la lecture de l'indicateur, et qu'il déclenche un comportement peu souhaitable, on se tire une balle dans le pied. D'autre part, quand on dit que le but de la LOLF est de remettre en cause les structures, il va de soi que certaines structures disparaîtront et que d'autres vont voir le jour, selon un processus de «destruction créatrice». Il y a des qualifications qui disparaissent, d'autres qui naissent. Cela suppose du dialogue social. Nous organisons chaque année au Club un séminaire en résidentiel pour les directeurs. Cette année, sur le thème : Qu'est-ce qu'être un patron ?, nous avons invité Maryse DUMAS, numéro 2 de la CGT, chargée du dialogue social. Elle m'a dit que c'était la première fois qu'on lui demandait de venir former des patrons. Je lui ai répondu : «si vous voulez pouvoir faire du dialogue social, il faut que vous ayez en face de vous des patrons qui sachent négocier, qui sachent faire du dialogue social». En France, on sait négocier, mais on ne sait pas faire du dialogue social, et cela nous renvoie à notre problème de capital social, de capacité d'adaptation. Un grand cybernéticien américain disait «La souplesse sociale est une ressource naturelle aussi précieuse que le pétrole ou le titane». Et la société qui sait mettre de l'huile dans les rouages va évoluer plus vite que les autres et sera gagnante.

Michel EDDI, Ministère de la Recherche

Le monde de la recherche a un atout, l'habitude de l'évaluation. Et l'évaluation d'une recherche finalisée comme la nôtre passe par des indicateurs. La mise en cohérence entre des indicateurs d'évaluation quadriennale, des indicateurs de type LOLF, est encore à faire. Mais si la question des indicateurs est vraiment intégrée dans la démarche d'évaluation, elle ne fait pas peur au monde de la recherche, où elle est considérée comme stimulante. C'est un système qui crée de la transparence. Il existe cependant un biais : si les indicateurs sont trop réducteurs, les gens s'alignent dessus et on perd l'avantage.

Serge ARNAUD, Délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat DMGPSE

Quelques petites réflexions. Il y a plusieurs lieux de dialogue social en France. Tout en haut, il y a le Conseil supérieur de la fonction publique, et il existe un organisme subsidiaire de ce conseil, qui s'appelle la Commission de modernisation des services publics, que j'anime, et que j'ai réunie à plusieurs reprises depuis un an pour leur présenter un certain nombre de réformes et en particulier la LOLF. Plus généralement, la LOLF, la réforme de l'administration territoriale, et différents projets qui tous s'entrecroisent. Quand on travaille sur les budgets opérationnels de programmes, on s'aperçoit tout de suite qu'on est au croisement entre la réforme de l'administration territoriale et la maquette budgétaire de la LOLF. Nous avons présenté tout cela aux syndicats. J'ai animé un atelier spécifique pour les

syndicats sur la LOLF, en invitant la Direction de la réforme budgétaire. J'ai également fait des interventions pour présenter la LOLF auprès de centrales syndicales. Qu'est-ce qu'on retire de tout cela ? On observe d'abord que tout ce que nous pouvons apporter comme enseignement est perçu comme technocratique. Dès qu'on prononce l'expression «fongibilité asymétrique», on est taxé de technocrate. Dès qu'on parle d'approche «up-down», on a un discours totalement américain, etc. Il est finalement difficile d'intéresser des syndicats à l'exception de tout ce qui concerne la GRH. Or, malheureusement, et c'est en tant que membre du comité de pilotage de la LOLF que je parle, les travaux « LOLF-GRH» ont pris du retard. Nous sommes à l'heure actuelle en train de pousser les feux avec la DGAFP pour combler ce retard, en partant d'expériences de globalisation menées en particulier dans les préfectures qui ont permis des avancées pour résoudre à la fois le problème de crédit budgétaire au sein des programmes et le problème du plafond d'emplois en ETP qui est au sein du ministère. Ce n'est pas facile à résoudre. Ensuite, il faut définir qui seront les responsables de programmes. Ils doivent être définis pour la fin de la semaine courante dans la perspective du débat d'orientation budgétaire qui commencera le 24 juin. Nous avançons et dès que nous aurons plus de choses à dire sur « LOLF-GRH» nous ferons des communications aux syndicats.

Lorsque j'ai posé la question aux syndicats dans l'atelier, ils ont été très clairs. Ils m'ont dit : «Nous ne sommes pas en système de co-gestion, nous n'avons pas à vous faire des propositions, nous sommes là pour vous écouter». Je leur ai demandé de répercuter à leurs mandants au niveau local ce que j'avais dit. Au sein de la DGAFP, nous avons lancé une mission auprès d'un inspecteur général de l'administration pour définir un nouveau dialogue social au niveau local, et nous n'avons pas encore les résultats de cette mission. Les résultats vont permettre de renouer un dialogue social nouveau et en particulier de réanimer les fameuses CLIC, les Comités Locaux de Concertation, qui étaient présidés par les préfets et qui sont les principales structures de dialogue social au niveau local. Bien évidemment, il faudra passer en comité technique paritaire ministériel un certain nombre de choses dès qu'elles seront finalisées.

Claude ROCHET

Des questions ?

Question de la salle

Mme ROMAN, Ecole supérieure de Limoges

J'ai l'impression qu'il y a des notions de transversalité, de nouvelle culture, de systèmes complexes, de capital humain, toutes difficiles à quantifier et qui témoignent en même temps de la nécessaire réorganisation de nos structures, alors qu'en face les qualités exigées des indicateurs me paraissent inadéquates, puisqu'on parle d'indicateurs simples, robustes, durables, non composites. Je suis respectueuse de la nécessité de la lisibilité, mais je me demande si en refusant un indicateur composite, on n'est pas en train de jeter le bébé avec l'eau du bain, puisqu'une structure transversale va générer, me semble-t-il, à un moment donné, des indicateurs de type composite. Vous avez ainsi évoqué le croisement de métiers et de thématiques stratégiques qui produisaient de tels indicateurs. Je sais que l'on est sur un terrain de négociations permanentes pour mettre en cohérence les exigences des uns et des autres. Ma question est de savoir si ces indicateurs composites complexes réfractaires à votre grille d'intégration ne seraient pas précisément ceux sur lesquels on pourrait se pencher pour voir ce que l'on serait en train de perdre, pour voir comment on peut faire évoluer les

consciences et les seuils de tolérance pour la lecture de choses plus complexes ? Parce que trop souvent ce qu'on appelle complexe n'est en fait que différent. Je trouverais regrettable que dans la définition des nouveaux objectifs, on soit tributaire d'un système d'indicateurs qui relève d'une autre époque.

Question de la salle

Marie-Laurence PITOIS-PUJADE, ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie, contrôle d'Etat

J'ai été très intéressée par la présentation qui nous a été faite et qui témoigne de ce travail très collectif, très itératif entre trois composantes : la tutelle, les organismes, et Claude ROCHET. On voit le côté progressif et itératif qui manque souvent dans le domaine de l'élaboration de la LOLF.

J'ai été sensible à la présentation des objectifs pour le programme et à des actions qui sont effectivement communes à l'ensemble des organismes et à l'ensemble des programmes. Mais je me demande comment vous abordez la question de la fongibilité asymétrique au niveau des actions de l'ensemble du programme, dès lors que les budgets sont votés par organisme ? Est-ce que sur ce point vous avez des pistes, à défaut de solutions complètes, pour articuler l'autonomie des opérateurs avec la vision globale ? Par ailleurs, est-ce que vous avez pu engager le dialogue sur le fonctionnement de chaque opérateur avec les autres éléments de sa tutelle, sa tutelle principale Recherche, et sa tutelle sectorielle spécifique ?

Claude ROCHET

Dominique BUREAU nous rejoint. Il va être notre grand témoin. Vous êtes un client de ce que l'on produit, sans en avoir forcément la tutelle... Qu'est-ce que tout cela ouvre comme expertise ? Quelles sont vos remarques ? Quels sont les points forts que vous soulignez à l'issue de cette journée, notamment par rapport aux questions, la questions des ressources humaines, des indicateurs composites, et la question de Marie-Laurence PITOIS-PUJADE ?

Dominique BUREAU, directeur des Etudes économiques et de l'évaluation au ministère de l'Ecologie et du développement durable.

Je suis un témoin, mais aussi un témoin engagé, puisque je suis engagé dans la LOLF au niveau de ma direction, et concerné par les programmes de recherche puisqu'ils représentent un enjeu pour notre ministère. Il n'est donc pas évident d'avoir du recul. Et de fait je suis partagé.

On peut être impressionné par les progrès réalisés dans le travail de la LOLF et ce qui a été présenté sur le Programme IV ; par la remise à plat du *Mission Statment* de l'Etat dans son ensemble. *A contrario*, si je prends les enjeux du Programme IV, si cher au développement durable, je crains que nous ne soyons pas à la hauteur, et ma crainte la plus forte est qu'on nous reproche de nous être fourvoyés même avec de bonnes intentions.

Il est clair que si tout ce travail débouche sur un renforcement du «suivi» pluriannuel, voire infra annuel, d'un certain nombre d'objectifs, cela ne peut paradoxalement que desservir les gestionnaires soucieux d'efficacité : les gestionnaires négligents ne se posent pas de questions, mais les gestionnaires soucieux d'efficacité peuvent légitimement se demander s'ils ne sont pas en train de donner les verges pour se faire battre... Or le contrecoup les atteindra avant qu'ils aient pu s'organiser pour réellement progresser dans la performance. Donc je suis partagé.

En ce qui concerne l'importance du Programme IV, il y a eu le rapport Guennery qui est essentiel. Benoît LESAFFRE a cité l'importance de la recherche, reconnue hier dans le Plan santé-environnement. Hier également, fut rendu officiel un travail sur les besoins de recherche en matière de biodiversité. C'est lié à un problème plus général. Nous avons commencé à mener des politiques de développement durable en prenant des mesures. Plus nous progressons, plus nous réalisons les besoins en termes d'infrastructure d'observation, d'expertises économiques, et en amont, d'expertise scientifique, parce que tous les sujets concernés sont entachés d'incertitudes scientifiques. Il y a donc besoin, à tout moment, d'être capables de préciser ce qui fait l'objet de controverses, quelle est la nature des controverses scientifiques, d'où la nécessité de re-mobiliser en permanence des chercheurs, des disciplines sur des sujets émergents, voire de créer de nouvelles disciplines.

Il est difficile d'envisager de dépasser le Programme IV et de traiter simultanément des milieux et des risques. Le calcul en avait été fait, en excluant la partie recherche amont (sciences de l'univers, sciences de la terre), et en aval la recherche technologique spécifique à ce thème (qui peut s'intégrer dans le droit commun de la recherche technologique en général) : au total, la recherche autour des thèmes du rapport Guennery représentait 1,3 milliards d'euros, deux fois le budget du ministère de l'Ecologie. Alors on peut penser que c'est excessif et qu'il y a trop de chercheurs, mais je ne le crois pas : c'est tout à fait essentiel, car une bonne politique d'écologie et de développement durable est d'abord une politique assise sur des données scientifiques rigoureuses. Voilà pour souligner l'enjeu du Programme IV.

Deuxième point en ce qui concerne les enjeux : on constate que cette recherche intermédiaire est fournie par des opérateurs qui sont en général des établissements publics, et qui se réforment finalement assez vite. Je prendrai trois exemples. Nous n'avons ainsi rien à voir avec l'INRA, dont nous ne sommes pas tutelle, dont nous ne votons pas le budget, mais nous avons avec l'INRA une convention pluriannuelle d'objectifs qui a joué un rôle d'influence tout à fait sensible dans sa réorganisation interne, dans la manière de prendre les sujets liés aux pesticides par exemple. Il ne s'agit que de jeux d'influence, dans un cadre de pilotage stratégique, qui permettent d'infléchir jusqu'à l'organisation des structures, sans que nous ne nous ne soyons directement mêlés puisque nous ne sommes pas tutelle de l'établissement.

Le deuxième exemple concerne un établissement sous notre tutelle, l'INERIS (qui n'est pas dans le Programme IV mais dans le Programme VII), établissement d'expertise dont on pensait il y a quelques années qu'il pouvait être durablement compétent en expertise si on renforçait sa capacité de recherche. Des objectifs ambitieux lui ont été fixés, puisqu'un accord salarial d'intéressement a été mis en place qui fait dépendre le salaire ou l'intéressement de l'établissement des publications de ROA, soit le critère le plus exigeant en terme de qualité scientifique. Ce dispositif a été accepté des syndicats, il a été mis en œuvre, et ce en quelques années.

Troisième exemple : l'IFREMER, dont nous sommes co-tutelle. Là aussi, le contrat d'objectifs a permis une très forte mobilisation de l'IFREMER sur les sujets qui nous intéressent. Le pilotage stratégique, voire simplement une régulation par la mise en valeur des enjeux, est donc du domaine du possible, et il ne faut pas désespérer de nos établissements publics, car il y a des capacités.

A présent, j'aborderai la question de la mobilisation de notre recherche. Il faut qu'au sein du Programme IV, l'appui aux politiques publiques soit reconnu. Et je suis un peu sur ma faim quand je vois qu'on va uniquement le mesurer en équivalent temps-plein par des objectifs de moyens... Vous avez souligné la difficulté de trouver des indicateurs d'objectifs et de performance pour ce genre de situation. Je pense qu'il y a un moyen, qui consiste à aller voir davantage le client final qui peut vous donner des idées.

En ce qui concerne le pilotage stratégique et l'articulation avec la restructuration des établissements, je dirai que la LOLF intervient au niveau du pilotage stratégique et qu'il faut bien différencier ceci de la gestion des établissements, même s'il existe un lien entre les deux. Je prendrai une analogie en économie pour éclairer mon propos : il y a toute une réflexion sur ce qu'est un marché et ce qu'est une entreprise. Une entreprise est une organisation qui va essayer de mettre en valeur des talents, une entreprise peut disparaître, se restructurer, les talents seront toujours là. Le marché, c'est ce qui va permettre de délivrer un certain nombre de services. Evidemment il y a un lien entre un boulanger et la qualité du pain qui va être produit, mais il faut bien séparer les choses : le pilotage stratégique est le service qui va être rendu au client final, qu'on essaye de reconstituer à travers le Parlement ou un certain nombre de choses ; par contre, la gestion interne relative à la façon dont le boulanger s'organise pour mettre en œuvre les talents, comment les différentes boulangeries se regroupent, ce n'est pas le sujet de la LOLF. J'ai une vision un peu plus nuancée que Serge ARNAUD lorsqu'il dit que «l'organisation s'ajuste au programme et non l'inverse». Je crois que ce sont les deux : sur un marché, l'offre et la demande s'ajustent. Si on a une version trop hiérarchique de «l'ajustement» entre les programmes et les établissements publics, les opérateurs, on fait fausse route parce qu'on revient à ce qu'a dit Patrick ANTIER, d'Arthur D. Little, qui a remarqué qu'en Angleterre ils étaient encore plus décentralisés que nous. Donc je crois qu'il faut faire attention, parce que si c'est une grande re-centralisation qui est en train de s'engager, nous faisons fausse route. Je vais y revenir. Je crois qu'il faut respecter l'autonomie de gestion des entreprises, parce que c'est la condition de l'efficacité, et donc la question posée par Marie-Laurence PITOIS-PUJADE sur l'articulation, le vote des budgets et le pilotage de la LOLF, est tout à fait essentielle. Avec une vision trop hiérarchique, on ne peut s'en sortir.

Je vais prendre un exemple qui m'intéresse plus que les boulangeries, l'éco-toxicologie. Il y a des éco-toxicologues au CEMAGREF, à l'INERIS (qui n'appartient pas au programme IV), à l'IFREMER. Dans le pilotage stratégique du programme, se pose la question de savoir si on est à la hauteur. Ensuite, dans le pilotage interne de chaque organisme, on va se demander si on fait de la bonne éco-toxicologie, ou à la limite si on a choisi la bonne niche. Et donc il faut un dialogue entre ceux qui pourraient être très performants qui ont intérêt à se positionner sur des niches plus étroites qui mettront en valeur leur excellence, et puis éventuellement une demande sociale qui exige qu'on s'occupe de champs un peu plus larges. Donc le problème au niveau de la LOLF, c'est de s'assurer que la discipline éco-toxicologie anticipe les problèmes d'évaluation des produits chimiques par exemple, sur l'ensemble des six opérateurs du programme, voire d'autres opérateurs. Cela nécessite une certaine souplesse, une certaine panoplie d'instruments. Lorsqu'une lacune apparaît, soit on suscite un rapprochement des établissements, si on pense qu'ils disposent des compétences requises, soit on peut les mettre en concurrence, ce qui est parfois pertinent. Il faut vraiment bien identifier les problèmes, et tout ce qui va vers la re-centralisation et une vision trop hiérarchisée, très pyramidale, me semble voué à l'échec.

Je reviens sur la gouvernance. Au ministère de l'Ecologie, suite à un rapport juste mais sévère de la Cour des comptes dans les milieux des années 90, ont été mis en place des systèmes de gouvernance distinguant un comité d'orientation et un comité scientifique pour s'assurer que les programmes Recherche incitative répondent simultanément à des critères de qualité scientifique et aux besoins de l'action publique. Il faut mettre en place un certain nombre d'institution de gouvernance. A défaut, les instruments risquent d'être très vite dévoyés et de ne pas fonctionner. Je prendrai à nouveau l'exemple du Programme VII, avec une référence un peu dépassée, celle du FDES, le Fonds de Développement Economique et Social, que j'ai connu quand j'ai débuté dans l'administration, à une époque où l'Etat pilotait des investissements publics importants. Dans le secteur du transport et de l'énergie, il y avait un

dispositif piloté par le Trésor avec une logique financière, mais il y avait un pilotage au long terme au Commissariat au Plan, et puis les comités spécialisés étaient présidés par un très haut fonctionnaire du ministère technique le plus concerné, Transports et énergie. Tous ces acteurs se réunissaient deux fois l'an, une fois pour discuter des programmes, une seconde fois pour valider ce qui avait été réalisé. Je pense qu'une gouvernance de ce type permet d'associer les différentes parties prenantes : il est nécessaire d'associer le ministère de la Recherche pour garantir la qualité scientifique, d'associer le client final de la politique concernée, ce qui implique de travailler avec les ministères techniques, mais aussi d'intégrer éventuellement des visions de long terme, ce qui nous intéresse nous, le plan. Si on veut piloter la LOLF, notamment sur la recherche, il faut adosser au système comptable des dispositifs de gouvernance, ce qui était compatible avec les conseils d'administration. Comment faisait-on ? Grossièrement, je dirais qu'à l'automne les programmes priment le budget de l'établissement, c'est-à-dire qu'il faut que le budget primitif de l'établissement soit voté en conformité avec la structuration des programmes LOLF, notamment pour les établissements publics qui vivent essentiellement de subventions. Le cas des EPIC est plus compliqué car leur gestion est externe. Par contre, en exécution, il faut que les opérateurs puissent gérer et donc si l'ADM est anodine et ne remet pas en cause l'équilibre général, évidemment il ne faut pas re-vérifier toutes les imputations par programme, actions, *etc.* Enfin il faut qu'à l'intérieur de l'établissement public on puisse gérer l'exécution, sachant que par la suite, au mois de septembre, il y aura une réunion de notre comité de gouvernance du programme qui vérifiera que l'on ne reporte pas chaque année l'engagement du programme — c'est-à-dire qu'on peut justifier une année au Parlement d'avoir retardé le programme d'une année, car naturellement il serait problématique de faire voter au Parlement des crédits sans engager jamais les programmes. Si on sépare assez bien cela, on peut articuler les choses. Bien évidemment, le risque existe aujourd'hui de cumuler toutes les rigidités de la fongibilité asymétrique à l'horizon de 2005 avec les rigidités des circulaires A9 des comptables, ce qu'il faut l'éviter à tout prix. Il faut d'emblée traiter cela avec pragmatisme.

J'aurai trois éléments à apporter sur les indicateurs. Il est plus facile de définir des indicateurs, et on retrouve ici l'articulation entre le pilotage stratégique et les opérateurs. Nous avons pour notre part fait une réunion avec les opérateurs du Programme VII. Il est clair que pour l'INERIS, qui a un contrat d'objectifs comportant déjà des indicateurs, il est beaucoup plus facile de voir quels indicateurs rajouter dans la logique pilotage stratégique que pour un opérateur qui n'a même pas encore de lettre de mission, ni de programme stratégique, et qui fonctionne sur les à-coups des commandes de sa tutelle au quotidien depuis 5 ans. Cela montre aussi que les choses ne fonctionnent que par un processus cumulatif progressif.

Le deuxième élément, souvent débattu, concerne le caractère multi-tâches de la gestion publique. Il rend l'évaluation très complexe, du fait de deux risques : soit on sélectionne simplement une tâche dans les indicateurs performants, et le résultat immédiat est que toutes les autres tâches vont être abandonnées ; soit on essaye de dire qu'on veut autant d'indicateurs que de tâches à réaliser, et évidemment il est très facile de se cacher derrière la multiplicité des tâches pour justifier de n'avoir pas fait telle ou telle chose, et rien n'est plus mesurable. Il faut donc savoir que ces deux risques existent et le problème des indicateurs doit être discuté en ayant conscience qu'on peut se tromper soit par excès soit par défaut d'indicateurs.

Pour le Programme VII, nous réfléchissons à un dispositif d'indicateurs proche de celui du DEFRA, notre équivalent britannique, qui a en fait un Programme IV qui fonctionne déjà aujourd'hui, et qui s'appelle «Defra's Science and Innovation Strategy», avec dix indicateurs mélangeant quantitatif et qualitatif. Comme le disait Madame ROMAN, si on veut tout faire avec un petit nombre d'indicateurs quantitatifs, se produira l'effet de focalisation excessive que j'ai indiqué. Il y a des éléments intéressants, comme le fait de mesurer certaines choses tous les ans, d'autres tous les trois ans : ainsi, tous les 3 ans le DEFRA fait une enquête auprès

du public pour savoir si la politique britannique de l'Environnement, alimentation et des affaires rurales, est perçue comme fondée sur des bases scientifiques. Il s'agit donc d'un indicateur de client pour le Programme IV. Le critère ultime de réussite est de vérifier tous les trois ans que le public a bien le sentiment que la politique est établie sur des bases scientifiquement rigoureuses. Il est bien évident que si l'on cherche un indicateur quantitatif qu'on a presque déjà calculé, on ne le trouvera pas ; en revanche, il serait dommage de s'interdire des indicateurs complémentaires. Autre exemple : sur le problème de focalisation, il est clair que du point de vue qualité scientifique on va focaliser sur les évaluations de ROA mais dans ces conditions chacun a tout intérêt à s'associer un chercheur vedette qui va lui fabriquer de l'*impact factor* : il ne s'agit pas de l'*impact factor* de l'établissement, mais de celui de ce chercheur.

Dernier point, au sujet de l'articulation tutelle-établissement public. Je parle ici en économiste issu de l'école des incitations : quand cette école réfléchit à ce qui empêchait la planification soviétique de fonctionner, elle met au jour un élément central qu'on appelle le problème de l'expropriation, du hold-up. Chacun connaît ce problème pour l'avoir rencontré avec ses enfants : on a envie de les récompenser s'ils travaillent bien, et de les punir s'ils travaillent mal, mais l'affection qu'on leur porte nous fait hésiter à sévir en cas de mauvais travail. Et inversement, s'ils ont bien travaillé, cela paraît somme toute normal, et il n'y a pas besoin de les récompenser. Une démarche de ce genre génère immédiatement un comportement dommageable, puisqu'il n'y aura jamais de possibilité de gains de performance. Donc si nous voulons que la mise en place de la LOLF soit crédible, il faut veiller à supprimer toutes les incitations à ne pas mettre en place un système de performance. Or un système de performance ne peut se mettre en place que si on crée des relations de confiance. Il est donc normal de demander aux établissements publics ce qu'ils peuvent faire pour leur performance, comment ils peuvent améliorer la performance des subventions qu'on leur donne, mais il faut aussi que les tutelles se posent la question des dispositifs crédibles qui permettent d'inspirer confiance en la tutelle, le Budget, la Fonction publique, les ministères techniques. S'il n'y a pas ce dispositif qui garantit des bases de confiance et un retour des gains de productivité pour les gens qui vont les accomplir, il ne se passera rien. Il faut être absolument conscient de ce phénomène, d'où l'inquiétude que j'exprimais en introduction.

Pour conclure, je crois tout de même que nous avons plutôt bien progressé. Je suis d'accord avec beaucoup de choses dites. Il faut bien se rendre compte que tous nos instruments de réforme de l'Etat ne sont que des instruments, qu'ils peuvent être le meilleur ou le pire, et pour qu'ils soient le meilleur il faut se demander s'ils vont dans le sens d'une amélioration de l'imputabilité de l'action publique. Si l'on n'en est pas sûr, il faut s'arrêter. Je pense qu'il faut se hâter lentement, avec une devise comme *primum non nocere*, car la précipitation peut engendrer des effets totalement opposés aux fins recherchées.

Claude ROCHET

Tout cela ouvre un chantier, et dans la logique de ce qu'a dit Dominique BUREAU, nous aurons probablement l'occasion de nous revoir pour faire des bilans d'étape sur tout ce qui nous reste à faire parce que là nous venons de mettre le doigt dans un engrenage qui commence tout juste à tourner.

Michel DODET, directeur adjoint de l'INRA

Je voudrais rebondir sur ce que disait Dominique BUREAU à propos des indicateurs, ainsi que sur la question posée tout à l'heure.

Ce que l'organisme de recherche peut apporter de son côté, c'est précisément le fait qu'à côté des indicateurs, comme il a été dit, nous avons déjà une évaluation. La faute la plus terrible, pour nous en interne, et qui poserait vraiment des problèmes d'acceptabilité sociale, serait de confondre les indicateurs avec l'évaluation. Les deux sont complémentaires. Cela ne fait pas forcément des indicateurs très séduisants, très haut de gamme, mais il y a l'évaluation à côté. Je conclus de cette observation deux choses : premièrement, on a besoin de « marqueurs » de nos politiques, pour reprendre un terme de biologiste, des marqueurs qui ne soient pas uniquement des indicateurs chiffrés. Quand on regarde, dans le champ qui nous concerne, le rapport annuel de performances de l'« Agricultural Research Services » du département de l'Agriculture américain, à peu près l'équivalent de l'INRA, il s'agit d'un document de 130 pages, essentiellement descriptif, qui comporte très peu de chiffres. Il expose l'avancement des programmes, et présente les jalons, davantage physiques que financiers ou chiffrés, qui sont fixés. Il y a certainement un équilibre à trouver, mais si on a des indicateurs qui sont uniquement des indicateurs chiffrés, et si on s'en contente pour juger de la performance des programmes, alors je crains que premièrement on ait une vision complètement réductrice de l'exécution des programmes, et deuxièmement l'annualité même de ces indicateurs ne conduise à des politiques de court terme dans un domaine, le nôtre, où les politiques de long terme sont essentielles. Sans doute est-ce une spécificité, mais peut-être aussi existe-t-il la possibilité d'expérimenter sur ce point.

Pierre-Yves SAINT, secrétaire général du CEMAGREF

Deux remarques : la première, il y a clairement un mouvement qui s'est initié pour avancer sur le chemin de la LOLF qu'il ne faut pas perdre l'inertie parce qu'il est plus difficile de faire redémarrer une machine une fois qu'elle s'est arrêtée... le chemin est encore long, il est important de produire les efforts au bon moment sans faire de « *stop and go* » ; deuxièmement, comme on avance un peu dans un terrain inconnu, il faut garder une certaine capacité d'adaptation ou de réorientation des indicateurs et des moyens de pilotage des programmes, et à cet égard je suis relativement perplexe quant à la capacité de l'ensemble du système à reconnaître un mauvais choix et à changer d'orientation. Et ce n'est pas facile compte tenu de la lourdeur du système.

Benoît LESAFFRE, directeur général du CIRAD

Deux remarques aussi : la première, bien revenir aux principes de base de la LOLF, qui est d'avoir davantage à l'esprit une volonté d'objectifs et de résultats plutôt qu'une logique de moyens. C'est une transformation. On présente actuellement nos budgets selon les moyens, il faut qu'on les présente selon des objectifs. C'est une révolution. Ça implique aussi que nous soyons attentifs à ne pas créer des rigidités, donc que l'on soit en même temps rigoureux mais pas rigides. On peut craindre que dès que les petites boîtes de la LOLF seront mises en place, on ait un système difficile à faire évoluer. La seconde, c'est la question de gouvernance, peut-être plus importante pour la recherche finalisée (fin de face B, cassette n°4).

La question qui se pose est celle de l'articulation de la recherche avec les besoins des sociétés et des politiques publiques : comment se fait-elle, sachant que les indicateurs d'impact ou des politiques publiques ne sont pas forcément les mêmes que les indicateurs de performance des producteurs de résultats de recherche que nous sommes ? Or il ne s'agit pas d'opposer ces

deux aspects, mais de les relier vraiment, et beaucoup passera par la gouvernance de nos dispositifs. Je rejoins Dominique BUREAU sur la nécessité de trouver des systèmes souples qui associent le gouverneur du programme (du Ministère de la Recherche, en l'occurrence, puisque c'est un programme recherche). Nous sommes un programme Recherche finalisé, et nous avons à rendre compte des résultats par rapport aux finalités. Dominique BUREAU ouvre des pistes sur le mode «d'interministérialité». Michel EDDI dit qu'on doit inventer des choses à ce sujet : objectivement, on ne peut pas dire aujourd'hui que nous sommes satisfaits tous les jours de la façon dont «l'interministérialité» joue dans notre domaine. Non que les tutelles soient mauvaises, mais les systèmes ne les font pas forcément travailler facilement ensemble. Et la mise en place de la LOLF nous oblige à réfléchir profondément au travail interministériel.

Pierre-Yves SAINT, secrétaire général du CEMAGREF

Je vais rester dans la série des deux remarques. On a beaucoup parlé des effets pervers des indicateurs : l'effet «lampadaire» qui consiste à ne regarder que ce que dit un indicateur est particulièrement redoutable pour la recherche. Une des particularités de la recherche, c'est qu'à côté des grands objectifs prioritaires sur lesquels il faut bâtir des programmes et allouer des moyens, il faut aussi garder à l'esprit qu'il y a une bonne partie de la recherche et de l'excellence de la recherche qui se fait *à côté des objectifs et des priorités*. Deuxième remarque, sur un écueil qui est que le système, l'inertie du système, fait que l'administration ne brûle pas ses vaisseaux et continue d'empiler les usines à gaz et les systèmes de gestion les uns sur les autres. Là, la LOLF n'a aucune chance de réussir. Il faut vraiment qu'on soit sur un trajet sans retour, un nouveau paradigme de gestion définitivement.

Claude ROCHET

Merci à tous de nous ouvrir ces perspectives pour les dix prochaines années de travail. Dans l'immédiat, je remercie nos amis qui sont venus du Canada et de Grande Bretagne. Je vous souhaite bon retour. Vous trouverez très prochainement les actes sur le site Web du Club EPN, sur vitamin.gouv.fr, identifiant : club, mot de passe : epn