

Comment **lier innovation** dans les organisations et dans les institutions ? Le cas de la LOLF¹ en France

Par **Claude Rochet**, professeur à l'Institut de management public et gouvernance territoriale, Université Paul Cézanne, Aix-Marseille III • clauderochet@wanadoo.fr

La transition vers un pilotage par les résultats requiert une double transformation : au niveau institutionnel, pour définir de nouvelles règles du jeu (le GPRA aux États-Unis, la Loi sur l'administration publique au Québec et la LOLF en France) et au niveau organisationnel pour les implanter. Nous avons soutenu qu'il s'agissait là de deux disciplines différentes (Rochet, 2004) qui faisaient appel à des bases informationnelles, conceptuelles et décisionnelles différentes et que dans le cas de la LOLF française il s'agissait d'atteindre deux cibles avec une seule flèche.

Cela n'est possible qu'à une condition : aligner la première cible, celle de la gestion, sur la seconde cible, la stratégie, qui permet de structurer le système de pilotage. La présente recherche s'est fixée pour objectif d'évaluer les pratiques mobilisées dans l'administration française pour réussir cette transformation à l'occasion de la construction des programmes de la LOLF.

Cet article fait le bilan d'un projet pilote mené entre le ministère de la Recherche et les opérateurs du programme 4 de la mission interministérielle recherche. Ce projet pilote a été amorcé à l'automne 2003 avec six établissements publics de recherche, l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le

développement (CIRAD) et le Centre de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement (CEMAGREF), et ce, avec le soutien méthodologique de la Délégation à la réforme de l'État. Il a eu pour objet la définition du système de pilotage stratégique du programme 4 de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».

Cette mission est l'une des plus importantes du budget de l'État par son volume et ses enjeux stratégiques. Elle est aussi des plus critiques pour la conception du nouveau système de pilotage par les résultats du budget de l'État puisqu'elle regroupe 13 programmes de 7 ministères différents. Elle a une importance stratégique du fait des enjeux de la recherche dans la compétitivité de l'économie nationale.

Elle est appelée à remplacer le Budget civil de la recherche et du développement (BCRD), institué formellement par la Loi d'orientation sur la recherche de 1982 qui donnait au ministère de la Recherche un pouvoir de négociation et de coordination des investissements en recherche des ministères. Dans l'ancien système, le BCRD n'était pas voté ; il était un « jaune budgétaire », c'est à dire un document synthétique de compte rendu au Parlement. Dans le système LOLF, il a un périmètre beaucoup plus vaste puisqu'il inclut l'enseignement supérieur (2 programmes), passe de 9,5 à 18,2 milliards d'euros (figure 4), concerne 7 ministères et fait intervenir environ 200 opérateurs publics.

Le budget de la recherche compte parmi les budgets de l'État qui sont mis en œuvre par des opérateurs, un autre cas étant celui du ministère de la Santé. Par opérateurs, on entend les personnes morales de

¹ LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

droit public autonomes agissant pour le compte de l'État, soit les établissements publics administratifs (EPA, avec leurs spécificités que sont les universités et les établissements publics à caractère scientifique et technologique – EPST) et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC). Certains programmes sont « multiopérateurs » comme le programme 1 avec les universités, d'autres « monoopérateurs » comme le programme 3 avec le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et le programme 5 avec le Centre national d'études spatiales (CNES).

À l'automne 2003, les dirigeants des opérateurs du programme 4 ont découvert les premiers projets de maquette de l'organisation de la mission conçus par le ministère de la Recherche. Tel que cela a été constaté par la mission parlementaire (Rochet, 2004), le souci de respecter les structures établies était manifeste, au point que certaines actions étaient simplement des

« copier-coller » d'un programme à l'autre. La cohérence stratégique de l'ensemble n'était pas évidente, alors que la nouvelle organisation budgétaire posait des questions fondamentales comme, par exemple, les liens des organismes avec les tutelles techniques (essentiellement le ministère de l'Agriculture).

Le métier de ces organismes est la recherche finalisée. Plus précisément, leur métier de base reste la recherche fondamentale, mais elle est finalisée par la production de connaissances soit pour les pouvoirs publics, soit pour les filières économiques associées. Un rattachement insidieux aux ministères techniques aurait eu pour but de dévier cette mission de recherche pour répondre à une logique purement réactive, qui aurait été fonction des demandes des ministères techniques. En pratique, il s'agit de savoir ce qui, par exemple, pour l'INRA, est le plus important, du « R » (recherche) ou du « A » (agronomie).

FIGURE 1 : PROPOSITION DE MAQUETTE DES ACTIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

PROGRAMME	« Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources au Nord et au Sud »
ACTIONS	<ul style="list-style-type: none"> • Recherche sur les ressources, les milieux et leur biodiversité • Recherche sur les systèmes socio-économiques associés • Recherche sur les systèmes de production et de transformation associés • Recherche sur l'alimentation, ses produits et leurs effets sur le bien-être • Recherche pour la sécurité alimentaire, sanitaire et environnementale et la prévention des risques naturels • Diffusion, transfert et valorisation des connaissances scientifiques, des technologies et des compétences • Conception et gestion d'infrastructures partagées pour la recherche et l'appui aux politiques publiques • Moyens généraux (<i>coûts du pilotage et des moyens non encore ventilés</i>)

Ces organismes étaient déjà liés par un fonctionnement ancien en réseau lié à leur communauté de pratiques. La réussite du nouveau fonctionnement par programme supposait qu'ils puissent rendre

cohérent leur cadre budgétaire et comptable, ce qu'ils avaient anticipé, pour passer d'un budget par nature de dépense à un budget par destination.

C'est un travail de grande ampleur en raison de l'hétérogénéité des statuts, des régimes comptables et des systèmes d'information. Les EPIC ont une gestion comptable qui permet une comptabilité analytique plus évoluée – notamment le calcul des coûts complets – que dans les EPST. La question des coûts complets est sans doute le point technique déterminant pour la mise en œuvre de la LOLF : à défaut de pouvoir imputer les coûts à des actions et à des objectifs, ils tombent dans les charges générales ou dans les fonctions de support et ne sont donc plus rattachés à des finalités. La LOLF est, dès lors, vidée de son sens.

Pour éviter cet écueil, le groupe de travail s'est donné comme discipline de restreindre l'imputation aux fonctions de support des seuls coûts de pilotage du programme. C'est à dire, en pratique, le coût de confection et de gestion du tableau de bord prospectif qui devrait être l'outil de travail du directeur de programme. La proposition était de créer une nouvelle action concernant la gestion des infrastructures

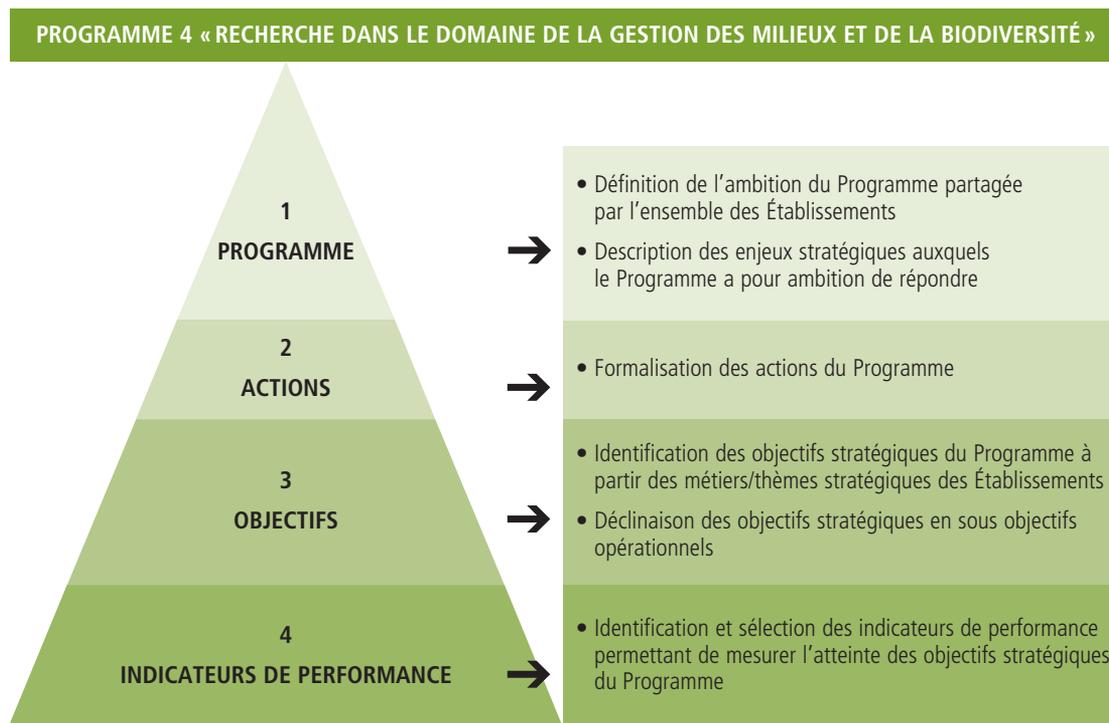
partagées qui peut être finalisée au regard des objectifs. Cette proposition n'a pas été retenue dans l'architecture finale.

D'un point de vue stratégique, l'enjeu principal est que l'organisation par programme ait du sens et ne soit pas la simple addition des activités des opérateurs qui le composent. Le travail entrepris au cours de ce projet pilote a donc été de :

1. Partager une vision – entre les opérateurs et avec le ministère de la Recherche – de la cohérence stratégique du programme 4, en combinant les différentes logiques (budgétaires, managériales et stratégiques) ;
2. Définir des objectifs qui puissent faire le lien entre les enjeux stratégiques du programme et les objectifs opérationnels des opérateurs ;
3. Bâtir un cadre commun de gestion pour créer et gérer des indicateurs.

Ce travail a été mené en quatre étapes (figure 2) :

FIGURE 2 : LE PROCESSUS DE CONSTRUCTION DU SYSTÈME DE PILOTAGE DU PROGRAMME



■ DONNER DU SENS À LA NOTION DE PROGRAMME

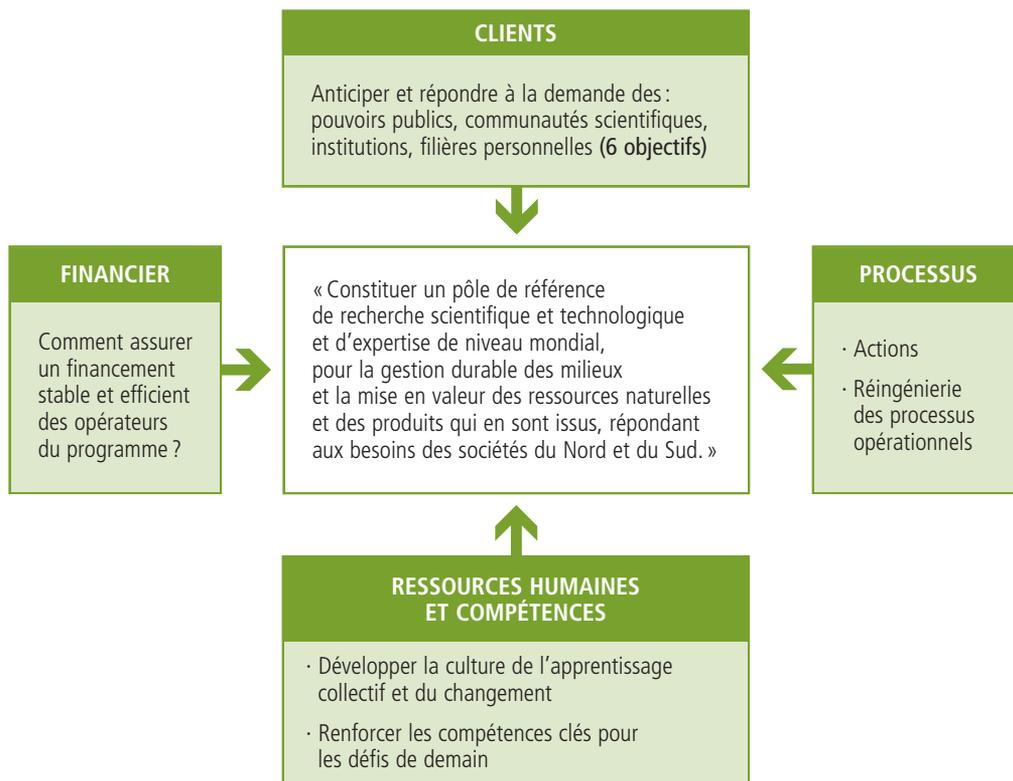
Pour contrer la dérive gestionnaire du processus de construction des programmes, les responsables du projet ont ajouté une étape supplémentaire : la définition de l'ambition et de la vision stratégique du programme (figure 2). Il s'agit de voir à long terme, puis de décliner cette vision en objectifs de performance associés à des indicateurs d'impacts puis ensuite en processus opérationnels et en allocations de ressources. Le modèle de raisonnement et l'outil adoptés ont été le tableau de bord prospectif (TBP) car il permet de lier toutes ces dimensions (figure 3).

Ce faisant, les actions sont clairement différenciées des objectifs. Ceux-ci sont des bénéfices livrables des politiques publiques (figure 6), tandis que les actions représentent les processus qui permettent de les produire (figure 1) et qui font l'objet des allocations de ressources budgétaires. La mécanique du TBP

permet ainsi de faire le lien entre objectifs et actions dans le cadre de l'exercice de fongibilité asymétrique. La démarche adoptée a été très participative du côté des directeurs, sans y associer, dans un premier temps, le ministère de la Recherche, de crainte qu'il n'impose des processus et une rationalité intangibles qui bloquent tout processus de créativité.

C'est donc une démarche ascendante qui part du terrain et de la pratique des opérateurs pour faire émerger les enjeux et les objectifs stratégiques communs. Le ministère de la Recherche, de son propre aveu, subit la pression de la Direction de la réforme budgétaire du ministère de l'Économie et des Finances qui impose, tel que nous l'avons précisé, une démarche à dominante budgétaire. Or, le fait que les délais accordés soient courts ne laisse pas de place pour une telle démarche, au risque d'une incompréhension du nouveau dispositif par les opérateurs.

FIGURE 3 : TABLEAU DE BORD PROSPECTIF DU PROGRAMME 4



La préparation de la LOLF n'a pas été ressentie comme une contrainte nouvelle, mais comme une occasion pour franchir une étape dans un processus de réflexion stratégique partagée pour aboutir à la définition d'objectifs associés à des indicateurs de pilotage. Les activités communes des établissements

– qui devront donc se traduire en finalités du programme – sont celles de la recherche finalisée : production de connaissance et de technologie, puis valorisation socio-économique auprès des filières associées ainsi que partage de l'expertise en appui aux politiques publiques.

FIGURE 4 : LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » (MIREs), BUDGETS EN EUROS.

PROGRAMMES	MINISTRE	LFI 2004	PLF 2005
Formations supérieures et recherche universitaire	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	8.842.054.716	9.205.618.320
Vie étudiante	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	1.664.805.368	1.707.338.908
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	3.443.110.840	3.684.531.389
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	1.069.420.446	1.134.253.578
Recherche spatiale	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	1.222.999.851	1.201.425.851
Orientation et pilotage de la recherche	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	571.645.435	567.664.970
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	Écologie et développement durable	269.566.154	279.431.543
Recherche dans le domaine de l'énergie	Économie, finances et industrie	633.712.242	617.339.530
Recherche industrielle	Économie, finances et industrie	386.864.091	428.135.941
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	Équipement	410.054.410	396.436.465
Recherche duale (civile et militaire)	Défense	200.000.000	200.000.000
Recherche culturelle et culture scientifique	Culture et communication	129.377.157	131.679.631
Enseignement supérieur et recherche agricoles	Agriculture	218.322.810	228.159.190
TOTAL		19.061.933.520	19.782.015.316

L'initiative des six directeurs d'établissements a été guidée par trois principes :

- Le souci de dépasser une approche minimaliste de la LOLF, budgétaire et comptable, pour en faire un outil au service d'une politique ;
- Un travail participatif entre les établissements et interactif avec le ministère de la Recherche, aidé par un tiers acteur, le ministère de la Réforme de l'État ;
- Une démarche ascendante qui a émergé de la mise en commun du portefeuille de projets et de contrats existants. De ce travail est apparu la vision stratégique commune qui a été déclinée en objectifs communs.

Ce travail a intégré une étude des pratiques de pilotage stratégique des opérateurs de recherche aux États-Unis et en Angleterre. Un des enseignements a été d'une part la complexité de l'exercice, et d'autre part, la difficulté, voire la non-pertinence de l'utilisation d'indicateurs purement quantitatifs, les anglo-saxons utilisant souvent des indicateurs qualitatifs finaux, mais insistant beaucoup sur la qualité du processus qui va de la recherche à l'économie.

FIGURE 5 : FORMULATION DE L'AMBITION ET DE LA MISSION DU PROGRAMME 4

AMBITION	« Constituer un pôle de référence de recherche scientifique et technologique et d'expertise de niveau mondial, pour la gestion durable des milieux et la mise en valeur des ressources naturelles et des produits qui en sont issus, répondant aux besoins des sociétés du Nord et du Sud. »
ENJEUX	<p>Ce programme a pour ambition de répondre aux enjeux stratégiques de recherche suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Connaître, évaluer, gérer et exploiter de manière durable les ressources terrestres et marines • Connaître, préserver et restaurer la qualité des milieux et la biodiversité des écosystèmes • Concevoir, développer et évaluer des systèmes de production durable et de transformation valorisant les ressources naturelles • Connaître les dynamiques des sociétés, des territoires et des espaces marins pour appuyer les politiques publiques au Nord et au Sud • Connaître, prévoir, prévenir et gérer les risques naturels, sanitaires et environnementaux • Contribuer à l'amélioration de la santé des populations du Sud, notamment par la connaissance des grandes endémies et des maladies émergentes • Améliorer les connaissances sur l'alimentation, ses produits et leurs effets sur le bien-être et contribuer à garantir la sécurité alimentaire • Contribuer à la réduction des émissions polluantes et à la sécurité énergétique notamment par le développement d'énergies renouvelables • Concevoir et gérer des observatoires, réseaux de surveillance, infrastructures et bases de données pour la recherche et l'expertise sur les milieux, les ressources naturelles ainsi que les produits et les risques associés

La formulation de l'ambition et des enjeux (figure 6) n'est pas prévue par le processus de la LOLF. Elle a été l'étape la plus longue, mais cette phase de conceptualisation en amont fonde la cohérence stratégique du programme et permet ensuite la définition d'objectifs communs cohérents et leur déclinaison en indicateurs opérationnels.

La complexité de l'exercice a été de conjuguer le métier fondamental de la recherche – la production de connaissance – qui peut être commun avec le programme dédié à la recherche disciplinaire de la Mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIREs) avec la spécificité du programme 4, la recherche finalisée : valorisation des filières socio-économiques associées ; appui aux politiques publiques ; aide au développement du Sud par le partenariat.

Une autre discipline que s'est fixée le groupe de travail est de bien distinguer les actions et les objectifs. Les actions sont des sous-ensembles budgétaires, des budgets opérationnels de programme (BOP en langage LOLF) qui, dans la pratique, correspondent aux sous-directions actuelles des ministères. Il est donc important de ne pas tomber dans le travers qui consisterait à définir les objectifs en fonction des

structures. Les actions ont donc été définies comme des activités d'un processus, des blocs de métiers qui devront être, par le biais des indicateurs, au service d'une finalité (figure 1).

Le groupe de travail est finalement parvenu à déterminer cinq objectifs dont les indicateurs ont été globalement définis. Le terme « globalement » est employé parce que pour qu'un indicateur soit opérationnel, il faut définir sa pertinence au regard de l'objectif, son algorithme de calcul, sa valeur cible et la capacité des systèmes d'information à le calculer.

■ LES LIMITES D'UN PROCESSUS DE TRAVAIL ASCENDANT : OÙ EST LE PILOTE ?

Cette démarche ascendante a toutefois une limite qui apparaît précisément quand on entame ce travail de définition des indicateurs : les opérateurs ont un champ d'action qui reste restreint à des objectifs de production scientifique et à leur impact immédiat sur leurs partenaires : l'État (pour l'aide à la décision), les filières socio-économiques associées (pour la valorisation de la recherche), voire les citoyens pour l'intégration de la recherche dans le débat public.

FIGURE 6 : OBJECTIFS ET INDICATEURS VALIDÉS DU PROGRAMME 4

OBJECTIFS	INDICATEURS DU PAP
1 Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international	<ul style="list-style-type: none"> · Part des publications de référence internationale des EP du programme dans la production scientifique · Indice de citation à deux ans
2 Contribuer à l'amélioration de la compétitivité des filières économiques associées par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche	<ul style="list-style-type: none"> · Efficacité de la politique de valorisation · Efficience de la politique de valorisation · Intensité du partenariat avec les entreprises
3 Mobiliser les connaissances en appui aux politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> · % ETP annuels consacrés aux expertises, avis et productions de données pour les PP
4 Contribuer au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique	<ul style="list-style-type: none"> · Nombre UR des EP faisant l'objet d'un accord de partenariat · Nombre de copublications et ouvrages scientifiques et techniques rédigés avec les partenaires du Sud
5 Participer activement à la construction de l'espace européen de la recherche	<ul style="list-style-type: none"> · Taux de succès au PCRD · Taux de coordination des projets PCRD

Il n'appartient pas aux opérateurs de définir les grands enjeux de la politique de recherche et son impact sur la compétitivité globale de la nation. On retrouve ici la carence des autorités de tutelle à définir un pilotage stratégique des opérateurs et donc de passer d'une tutelle² bureaucratique à une tutelle stratégique.

Beaucoup de ces indicateurs demeurent à ce niveau : les opérateurs n'ont ni la vision stratégique, ni le pouvoir de définir la relation entre leurs *outputs* et les *outcomes* d'une politique publique de la science. La liaison entre *outputs* et *outcomes* reste le point critique de pilotage d'une politique de la science, qui reste, à ce jour, un problème non résolu.

L'enseignement du cas américain

Les États-Unis ont une antériorité d'expérience dans ce domaine avec la mise en place du Government Performance and Results Act (GPRA), la LOLF américaine, dès 1993. Les autorités ont procédé de manière également expérimentale, par enquête auprès de la mesure de la performance de la R&D dans le secteur privé et par projets pilotes. En 1995, une première table ronde sur le sujet concluait :

Although the Roundtable stated that the results of a research program' performance can be measured, it cautioned that at the same time, it is important to recognize the complexity of the cause-effect relationship between R&D and its results. It added that this complexity makes it difficult to establish quantifiable measures that consistently measure program performance. It also noted that such measures create a potential for incorrect application, which could lead subsequently to a detrimental effect on scientific endeavours. It warned

that quantitative empirical demonstrations of such cause-effect relationships should not be required and are often not even possible³.

Le Government Accountability Office (GAO) stipule de se méfier des indicateurs chiffrés pour mesurer la performance des politiques de soutien à la recherche. Il craint même leur effet pervers par l'orientation à court terme qu'ils pourraient donner à la politique fédérale de recherche. Les indicateurs sont utiles pour mesurer les *outputs*, mais ne révèlent rien sur les *outcomes*.

Une étude complémentaire a été confiée au Committee on Science, Engineering, and Public Policy (COSEPUP) de la National Academy pour « évaluer l'évaluation » de la recherche (figure 8). L'étude conclut que l'indicateur le plus pertinent est le développement du capital humain sur lequel se fixe la connaissance stratégique créée par la recherche. Le groupe de travail recommande que les États-Unis maintiennent un leadership sur tous les domaines de la science sans se soucier des *outcomes*⁴. Le critère ultime de performance est l'impact sur l'ingénierie et l'économie. Il est différent d'un critère purement scientifique puisqu'il repose sur l'évaluation, à partager avec toutes les parties prenantes, des retombées de la recherche sur la performance de la nation.

Les critères proposés par le COSEPUP se résument donc en deux points : 1) être les leaders mondiaux dans tous les domaines de la science, ce qui relève d'un jugement sur la qualité du travail scientifique, et 2) déterminer par analyse comparative les domaines où les États-Unis doivent maintenir un leadership stratégique, ce qui est un jugement politique, et non plus scientifique.

² Sous réserve que dans ce cas, le terme « tutelle », qui veut dire « gestion des incapables majeurs », soit toujours approprié.

³ « Strengths and limitations of research indicators », GAO, 1997.

⁴ « *it is impossible to predict the ultimate practical outcomes of scientific research. For example, basic research on electromagnetism in the 19th century led to the development of modern communication in the 20th century; research in quantum physics 5 decades ago, followed by research in solid-state physics, led to the transistor and semiconductor electronics; and studies of unusual enzymes in bacteria led to recombinant-DNA technology and then to the modern biotechnology industry. None of those outcomes was directly expected by those who performed the basic research. Today, COSEPUP would extend that recommendation to include basic research in engineering.* » Evaluating federal Research Programs, National Academy Press, 1999.

En conclusion, le comité retient le leadership stratégique comme critère ultime, en confirmant sa méfiance envers les indicateurs quantitatifs :

The use of measurements needs to recognize what can and cannot be measured. Misuse of measurement can lead to strongly negative results; for example, measuring basic research on the basis of short-term relevance would be extremely destructive to quality work. Because the evaluation of applied research is directly connected to practical outcomes, whereas the evaluation of basic research is in terms of quality, relevance, and leadership, which ultimately lead to practical outcomes, there might be a tendency to bias an agency's overall research program toward applied research at the expense of basic research. This should be avoided, and a proper balance should be maintained.

Pour le GAO, c'est la qualité des ressources humaines, le capital humain accumulé, qui doit être évaluée au regard de la mission de l'agence d'assurer, dans son domaine, le leadership stratégique des États-Unis. Ainsi, le système américain ne retient que deux objectifs et deux indicateurs :

- Être les meilleurs dans tous les domaines de la production scientifique, et, si on ne l'est pas, le devenir ;
- Assurer le transfert rapide de la connaissance scientifique vers l'ingénierie pour maintenir la capacité d'innovation de l'industrie américaine sur la frontière technologique.

Le pilotage stratégique de la recherche est donc directement connecté à la politique nationale d'intelligence économique.

FIGURE 7 : L'ÉVALUATION DES MÉTHODES D'ÉVALUATION DE LA RECHERCHE DANS LE CADRE DU GPRA

METHODS	PRO	CON
Bibliometric analysis	Quantitative; useful on aggregate basis to evaluate quality for some programs and fields	At best, measures only quantity; not useful across all programs & fields; comparisons across fields or countries difficult; can be artificially influenced
Economic rate of return	Quantitative; shows economic benefits of research	Measures only financial benefits, not social benefits (such as health-quality improvements); time separating research from economic benefit is often long; not useful across all programs and fields
Peer review	Well-understood method and practices; provides evaluation of quality of research and sometimes other factors; already an existing part of most federal-agency programs in evaluating the quality of research projects	Focuses primarily on research quality; other elements are secondary; evaluation usually of research projects, not programs; great variance across agencies; concerns regarding use of "old boy network"; results depend on involvement of high-quality people in process
Case studies	Provides understanding of effects of institutional, organizational, and technical factors influencing research process, so process can be improved; illustrates all types of benefits of research process	Happenstance cases not comparable across programs; focus on cases that might involve many programs or fields making it difficult to assess federal-program benefit
Retrospective analysis	Useful for identifying linkages between federal programs and innovations over long intervals of research investment	Not useful as a short-term evaluation tool because of long interval between research and practical outcomes
Benchmarking	Provides a tool for comparison across programs and countries	Focused on fields, not federal research programs

La capacité stratégique du ministère de la Recherche

Le processus LOLF montrent que les données et la technologie qui permettront de produire les indicateurs d'impact sont actuellement absentes. C'est la capacité de pilotage stratégique du ministère de la Recherche qui est directement mise en cause sur deux plans : celui des systèmes d'information et celui du pilotage stratégique opérationnel. Dans son rapport d'audit du programme 6, le programme de pilotage de la MIRE, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) conclut que :

La plupart des indicateurs, tant au niveau du programme que de la mission, ne sont pas disponibles actuellement et, pour une part importante d'entre eux, ne le seront pas pour l'exercice 2006. Et de toute manière aucun de ces indicateurs ne sera, dans l'état actuel des choses, produit par des indicateurs de gestion informatisée. Cette situation montre le retard du système d'information en matière de recherche, retard dont le ministère a pris conscience mais qui ne pourra pas être comblé rapidement. L'amélioration du système d'information passe notamment par :

- une coordination des ministères impliqués dans la mission, pour permettre une consolidation, autour du programme, d'un certain nombre d'indicateurs ;
- une inscription systématique dans les contrats d'objectifs conclus avec les organismes de recherche de la dimension de construction des systèmes d'information ;
- la fixation d'objectifs clairs aux organismes producteurs de statistiques et d'indicateurs, pour qui la production de données demandées au titre de la LOLF doit devenir une activité structurante : contrat avec l'Observatoire des sciences et techniques (OST), approbation explicite par les responsables de programmes intéressés du programme de travail de la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) ;
- le renforcement de la compétence de l'administration centrale en matière de système d'information⁵.

Cette situation résulte d'une absence de doctrine en matière de système d'information. Il n'existe aucune architecture commune des systèmes d'information, aucun format homogène des données, et la gestion est plus centrée sur l'administration et les budgets que sur les enjeux stratégiques. Le problème est accru par la taille de la mission et l'on voit apparaître des indicateurs communs à plusieurs programmes comme, par exemple :

- produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international (programmes 1 : « formations supérieures et recherche universitaire », 3 : « recherches scientifiques et techniques pluridisciplinaires », 4 : « recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources », 5 : « recherche spatiale », 10 : « recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat », 11 : « recherche duale (civile et militaire) », 12 : « recherche culturelle et culture scientifique ») ;
- améliorer la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation de résultats de recherche (programmes 1, 3, 4, 6, 9 : « recherche industrielle », 10) ;
- concourir au développement de l'attractivité internationale de la recherche française (programmes 1 et 3).

Or, rien à ce jour n'est prévu pour le pilotage des missions de la LOLF. Ce concept, tel que mentionné précédemment, a été introduit dans le dispositif par un amendement parlementaire pour permettre le droit d'amendement du Parlement qui, sans cela, aurait été prisonnier de l'architecture des programmes présentée par le gouvernement. Le pilotage au sein de la mission – on le voit dans ce cas précis – peut être un puissant levier de réorganisation des ministères autour de leurs missions stratégiques. De ce fait, ce n'est ni une priorité de la DRB, ni des ministères, peu enclins à bouleverser leurs structures dont la réorganisation autour des missions remettrait en cause le périmètre.

⁵ Rapport d'audit sur le programme « orientation et pilotage de la recherche » du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, CIAP (Comité Interministériel d'Audit des Programmes), 7 janvier 2005.

En outre, il faut se demander si le ministère de la Recherche a les capacités de pilotage stratégique qui sont des capacités nouvelles que l'on attendait déjà de voir se développer avec la mise en place du BCRD. Dans l'état actuel des choses, la réponse est négative. Parallèlement à ce projet pilote, la Cour des Comptes a audité les organismes concernés. Dans ses conclusions, elle note que :

le pilotage ministériel n'a pas été à la hauteur des enjeux associés aux domaines d'activité. Dans l'ensemble, les interventions des autorités ministérielles ont paru peu soucieuses d'assurer la cohérence des orientations stratégiques non plus que de veiller à la coopération notamment en matière de coordination des systèmes d'information⁶.

■ LA TENTATIVE DE DÉFINITION DES INDICATEURS

Ce travail de restructuration – voire tout simplement de définition – du système de pilotage apparaît clairement quand on en vient à tester la fonctionnalité des indicateurs (figure 10). Sur cinq indicateurs, le groupe de travail constate qu'il ne peut initialement définir le mode de calcul de deux d'entre eux.

L'indicateur le plus commun aux programmes de recherche, l'index de citation des publications scientifiques, n'est pas opérationnel, car la coopérative d'indicateurs montée entre les établissements publics n'est pas encore terminée. En outre, les indicateurs existants ne concernent que les sciences « dures » pour lesquelles les publications sont classées par citation dans le référentiel SCI (*Science Citation Index*). Il n'existe pas d'indicateurs pour les sciences humaines et sociales, dont on connaît le rôle croissant dans la gestion de l'innovation.

Autre difficulté, la notion de « Sud » n'est pas précisée, car elle est l'héritage des programmes de coopération et d'aide au développement de l'ancienne Union française. De même, comment définir un « partenariat », étant entendu que dans ce cas, il doit profiter unilatéralement au développement du « pays du Sud » partenaire.

Par ailleurs, en l'absence d'un système de mesure du temps alloué aux projets communs aux opérateurs, qui ne sera accessible qu'en temps extracomptable chez ceux, comme les EPST, qui n'ont pas de comptabilité analytique en coûts complets, il n'est pas possible de mesurer le temps consacré à l'aide à la décision publique.

Lorsqu'on entre dans le détail de la faisabilité des indicateurs, l'actualisation des systèmes de gestion de chaque organisme s'impose. En pratique, ce test de faisabilité confirme le diagnostic du CIAP sur le programme 6 : les indicateurs du programme 4 ne seront pas opérationnels avant 2008, au mieux. Si on prend le cas des citations de publications, une fois l'indicateur défini (ce qui devrait être acquis en 2005) et qu'on prévoit un délai moyen de 2 ans pour une publication, auquel il faut ajouter un autre délai de 2 ans pour que l'article soit cité, on ne bénéficiera pas d'indicateurs fiables avant 2010.

⁶ « Communication sur la recherche dans les domaines de l'agriculture et du développement », Cour des Comptes, non public.

FIGURE 8 : LES INDICATEURS ET LEUR MODE DE CALCUL.

OBJECTIFS	INDICATEURS DU PAP	MODE DE CALCUL	ÉCHÉANCE
1 Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international	<ul style="list-style-type: none"> Part des publications de référence internationale des EP du programme dans la production scientifique Indice de citation à deux ans 	= lien avec le <i>GT MRT</i> , faisabilité technique des indicateurs	<ul style="list-style-type: none"> CR à faire sur l'état de maturité des indicateurs
		<ul style="list-style-type: none"> Indicateur <i>SHS</i> à construire et non disponible 	<ul style="list-style-type: none"> À construire
2 Contribuer à l'amélioration de la compétitivité des filières économiques associées par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche	<ul style="list-style-type: none"> Efficacité de la politique de valorisation Efficience de la politique de valorisation Intensité du partenariat avec les entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> Nbre brevets, COV, logiciels Licences/brevets et COV Produits des redevances/dépenses externes de dépôt Part des contrats/ressources des EP 	<ul style="list-style-type: none"> Pb de la réinitialisation des valeurs cibles des contrats État/EP Valeur cible = $\Delta + \dots \%$, à partir de l'initialisation de l'existant
		<ul style="list-style-type: none"> Tous produits conçus pour PP France + Europe + étranger hors Europe UO = ETP/an (220 jours) 	<ul style="list-style-type: none"> Chiffres à consolider pour le 9/03 pour validation du minimum calculable
3 Mobiliser les connaissances en appui aux politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> % ETP annuels consacrés aux expertises, avis et productions de données pour les PP 	<ul style="list-style-type: none"> Le « Sud » : < 15 000 USD PIB/hab + hors PI - OCDE et hors PECO (voir proposition CIRAD) Le « partenariat » : toute implantation locale avec accord formel avec et. ES & Recherche Base SCI (Cf indicateur 1) 	
4 Contribuer au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique	<ul style="list-style-type: none"> Nbre UR des EP faisant l'objet d'un accord de partenariat Nombre de copublications et ouvrages scientifiques et techniques rédigés avec les partenaires du Sud 	<ul style="list-style-type: none"> Nbre projets sélectionnés/projets éligibles Nbre projets coordonnés : Nbre total de projets 	
5 Participer activement à la construction de l'espace européen de la recherche	<ul style="list-style-type: none"> Taux de succès au PCRD Taux de coordination des projets PCRD 		

Le mode de calcul non maîtrisé apparaît en italique

Ce sont donc en pratique les processus, les systèmes comptables et les systèmes d'information de chaque organisme qu'il faudra réorganiser et aligner sur ces objectifs stratégiques, et concevoir en totalité le système de pilotage central du directeur de programme.

Les indicateurs qui seront déposés au Parlement à l'automne 2005 pour le vote du budget 2006 – le premier budget voté au format LOLF – ne seront donc pas vérifiés et ne pourront être définis que par approximation. Ce qui signifie que le rapport annuel de performance présenté sur l'exécution de ce budget au printemps 2007 sera lui aussi très approximatif.

Ces résultats serviront de base au vote du budget 2008, avec un système de mesure amélioré, mais avec une base de départ incertaine. En poursuivant à ce rythme, on peut envisager de parvenir à des indicateurs fiables pour le budget 2010. Ce délai peut paraître long mais il est en fait raisonnable. Dans le cadre de la mise en place du GPRA de 1993, Les Américains ne sont pas parvenus à calculer des indicateurs avant 1999.

Cela ne fait que souligner le fait que nous sommes engagés dans un processus d'apprentissage et de reconfiguration des structures de l'administration à long terme. Et comme toujours, avec ce type de

processus (Barzelay, 2003), il n'a de chances de succès que 1) si la volonté politique perdure; 2) si la rationalité gestionnaire ne prend pas le pas sur la vision stratégique; et 3) si le processus est géré dans le temps comme un processus d'apprentissage et de

création de nouvelles connaissances managériales qui constituera la véritable intégration par l'administration du nouveau paradigme de la gestion publique appropriée au pilotage des enjeux de la troisième révolution industrielle.

FIGURE 9: L'ÉTAT DE LA CAPACITÉ DE GESTION DES INDICATEURS PAR ORGANISME

MODE DE CALCUL	CIRAD	IFREMER	IRD	CEMAGREF	INRA	BRGM	CONSOLIDÉ
· Judikaël = lien avec le GT MRT, faisabilité technique des indicateurs							· Prévoir consolidation des 7 programmes concernés au niveau MIRES
· Indicateur SHS à construire et non disponible							· Prévoir consolidation des 7 programmes concernés au niveau MIRES
· Nbre brevets, COV, logiciels	OK	OK	Possible	OK	Possible	OK	
· Licences/brevets et COV Produits des redevances / dépenses externes de dépôt	OK si clé définie	OK	OK si clé définie	OK si clé définie	OK si clé définie	Mesurer la valeur incorporée dans les services vendus	· Flux (a) stock (b, c)
· Part des contrats recherche et transfert de SF / ressources des EP en montant facturé annuel	OK	OK	OK	OK	OK	OK	· Unité de compte en euros · Entreprise = toute structure de droit privé
· Tous produits conçus pour PP · France + Europe + étranger hors Europe · UO = ETP/an (220 jours)	OK 2007	OK 2006	OK 2006	OK en extra comptable	OUI 2008	À valider selon le business model du BRGM	· Comptabilité feuille de temps à bâtir
· Le « Sud » : < 15000 USD PIB/hab + hors PI - OCDE et hors PECO · Le « partenariat » : toute implantation locale avec accord formel avec et. ES & Recherche · Base SCI (Cf indicateur 1)	OK	OK (néant)	OK	OK (néant)	OK (néant)	OK	· À revoir après validation des définitions
· Nbre projets sélectionnés / projets éligibles · Nbre projets coordonnés : Nbre total de projets élus	OK	OK	OK	OK	OK	OK	· En flux

Dans l'état actuel, le chantier est immense. Le problème essentiel est la capacité de pilotage stratégique de la recherche par le ministère du même nom. La présentation qu'en fait le rapport parlementaire de Jean-Pierre Door ne peut que susciter l'inquiétude:

Empêtré dans une gestion au jour le jour, le ministère, dont la structure administrative est moins fournie que celle de nombreux EPST, en oublie sa compétence première, celle de pilote stratégique de la politique de recherche. À tel point que, comme le rapporte l'administrateur général du CEA

(Centre pour l'énergie atomique), il arrive que des questions pourtant mineures soient directement soumises à l'arbitrage du ministre voire du Premier ministre. La confusion est la plus totale⁷.

Peut-on piloter par les résultats sans coûts complets ?

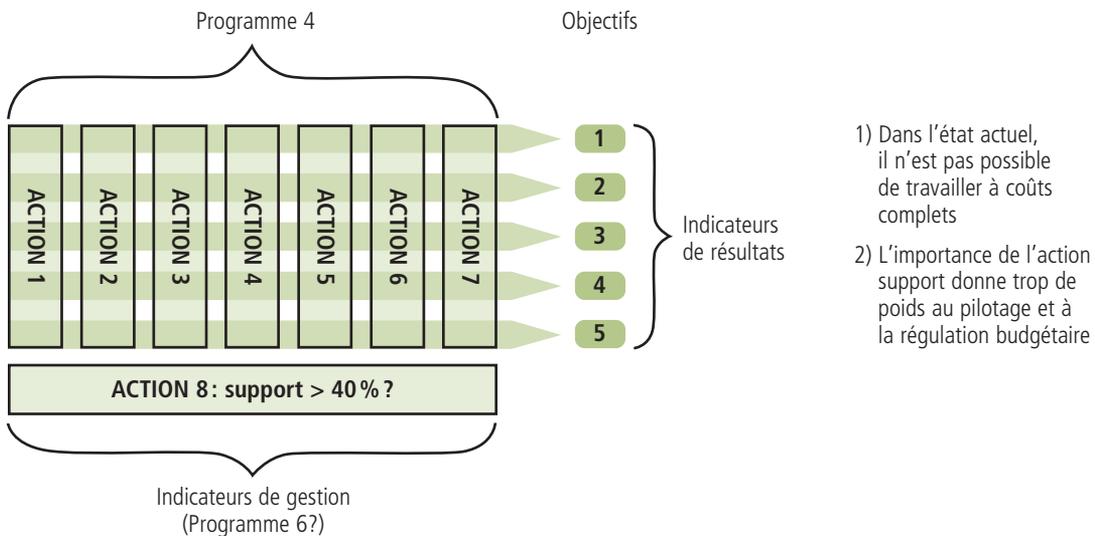
L'hypothèse initiale du groupe de travail était de parvenir à raisonner en coûts complets, donc d'affecter l'ensemble des dépenses budgétaires aux objectifs. La norme est de limiter la charge des fonctions de support à 15% des budgets puisque, par nature, les fonctions de support ne sont rattachées à aucun résultat.

Au début de l'année 2005, le représentant de la direction financière du ministère de la Recherche a déclaré qu'il n'était pas en mesure de respecter cet objectif : l'ensemble du programme 6 est déclaré programme de pilotage de la mission, les fonctions administratives du ministère ne pouvant être ventilées par actions, et c'est donc le déploiement de ce programme qui définira le poids des fonctions de support dans chaque programme et dans chaque établissement.

La conséquence apparaît avec la figure 13 : le gonflement des fonctions de support ne permettra pas de doter de budgets les projets aux coûts complets et ils risquent de n'être financés qu'au coût marginal. De la sorte, les projets seront directement affectés par la régulation budgétaire sur les fonctions de support, au moment même où le rapport Door préconise de sanctuariser les crédits de recherche à l'abri de la régulation budgétaire.

Plus globalement, on pointe avec le pilotage stratégique de la recherche un problème plus fondamental : le pilotage par l'efficacité budgétaire a-t-il un sens ? Dès lors que le résultat final de la recherche, en termes d'impacts, est aléatoire et indéterminé tout en restant un point de passage obligé d'une politique de compétitivité de l'économie nationale, quel sens cela a-t-il de présenter au Parlement un rapport annuel entre production de la recherche et dépenses budgétaires ? Nous avons vu dans l'exemple américain le danger du recours à de tels indicateurs qui risquaient d'orienter la recherche sur des enjeux solvables à court terme qui ne sont pas compatibles avec des enjeux de recherche fondamentale.

FIGURE 10: MATRICE OBJECTIFS, ACTIONS ET FONCTIONS DE SUPPORT



⁷ Rapport d'information « La recherche publique et privée en France face au défi international », Assemblée Nationale, 21 décembre 2004.

De surcroît, le dispositif ne prend pas en compte une autre dimension : les ressources propres des établissements provenant de leurs redevances ou des études réalisées à titre commercial qui peuvent représenter jusqu'à 33% du budget de fonctionnement dans le cas du BRGM. La notion de « performance globale » dont nous prônions la mesure (Rochet, 2002) n'est toujours pas définie dans le système de pilotage. Cette omission risque d'avoir un effet pervers grave : le ministère de la Recherche peut être tenté d'inviter les opérateurs à pallier l'insuffisance de financement public par des financements privés. Quoique tue, l'incidence est directe sur les missions des établissements en les orientant vers la recherche solvable à court terme, au détriment de la recherche fondamentale.

■ COMMENT LIER ENJEUX DE RECHERCHE ET ENJEUX DE PUISSANCE : LE RÔLE DE L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE

Bien plus qu'un pilotage budgétaire, la politique nationale d'intelligence économique devrait être prépondérante pour consolider le dispositif de pilotage stratégique de la recherche. Nous avons vu que cette préoccupation était très présente aux États-Unis dans le pilotage des programmes du GPRA. Quelles sont les pistes possibles pour avancer dans ce sens ?

Le gouvernement britannique met en place depuis 1998 un système d'inspiration semblable à la LOLF, mais avec une différence notable : pour remédier au morcellement de l'administration britannique consé-

cutif aux politiques inspirées par la Nouvelle gestion publique mises en œuvre dans les années 1980, le gouvernement a arrêté, depuis 1999, 19 enjeux stratégiques transversaux (*Public Service Agreements PSA*) auxquels les ministères sont priés d'apporter leur contribution. Ainsi, 18 objectifs sur 19 traitent du développement durable qui devient par là même un élément structurant de la construction des politiques publiques de chaque ministère et de chaque agence. Chaque ministère doit ainsi justifier dans son PSA (approche verticale) sa contribution à un objectif transversal (approche horizontale).

Lorsqu'on dévoile une ambition pour le programme, ambition à laquelle on associe des enjeux stratégiques puis des objectifs stratégiques qui vont matérialiser l'efficacité de la politique publique (figure 6), un premier problème apparaît : celui de la difficulté de lier objectifs de politique de recherche et objectifs de politique publique. Ces objectifs sont des objectifs de performance de la recherche qui pourraient être les mêmes dans tous les pays. Où sont les enjeux spécifiques de politiques publiques de la politique de recherche ? Il est évident que des objectifs ne peuvent être générés de manière ascendante par les opérateurs et que la carence du ministère de la Recherche en matière de cadrage stratégique est flagrante.

Un second problème – plus grave – apparaît avec les indicateurs. L'objectif « Renforcer la compétitivité des filières économiques associées » se décline en sous-objectifs et en indicateurs :

Contribuer à l'innovation dans les entreprises valorisant les milieux et les ressources	<ul style="list-style-type: none"> · Montant en euros des redevances provenant des licences (logiciels et brevets) · Création d'entreprises innovantes issues des recherches des organismes et/ou de leur structure d'incubation (nombre)
---	---

Aucun critère de « patriotisme économique » ni de contribution à des enjeux stratégiques nationaux n'apparaît. Un tel système de pilotage peut parfaitement aboutir à une politique activiste de vente de brevets à des pays concurrents ou au soutien d'entreprises hostiles. La responsabilité ne saurait en incomber aux opérateurs qui sont des « producteurs » de science. C'est à la politique publique de transformer

la science en compétitivité. Pour avancer dans cette voie, on propose quatre axes de progrès :

- Travailler en liaison étroite avec les Commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat responsables du cadrage stratégique de la LOLF pour que soient élaborés des critères d'intelligence économique dans la validation de la cohérence stratégique des programmes et des indicateurs ;

- Participer aux réunions interministérielles de validation des programmes LOLF, consacrées aujourd'hui pour l'essentiel aux luttes de territoire entre ministères;
 - Élargir la structure de normalisation de l'architecture Mission (programme actuellement sous l'influence unique de la direction du budget du ministère de l'Économie et des Finances) aux services d'intelligence économique, pour faire de l'IES un levier de réforme de l'État: objectifs stratégiques centraux, interministérielle, convergence et allègement des structures...;
 - Introduire les critères IES (*International Education Standards*) dans les cahiers des charges des systèmes d'information qui seront à la base du pilotage de ces programmes (tant pour satisfaire aux besoins de sécurité des données – c'est à dire les problèmes rencontrés par ACCORD 1⁸ – que pour utiliser la technologie comme démarche structurante de réflexion stratégique.
- En conclusion, la construction d'un système de mesure de la performance conduite indépendamment d'une politique de puissance ne risque d'aboutir qu'à « l'activisme bureaucratique » dénoncé par Peter Knoepfel (Rochet, 2004).

FIGURE 11 : LE DÉVELOPPEMENT DURABLE COMME OBJECTIF TRANSVERSAL DANS LES PSA BRITANNIQUES

Link between Sustainable Development Indicators and Departmental Public Service Agreements			
SUSTAINABLE DEVELOPMENT INDICATOR	TYPE OF LINK	DEPARTMENT	PUBLIC SERVICE AGREEMENT TARGET
Homes judged unfit to live in	Direct	Department for the Environment, Transport and the Regions	Ensure that all social housing meets set standards of decency by 2010, by reducing the number of households living in social housing that does not meet these standards by a third between 2001 and 2004, with most of the improvements taking place in the most deprived local authority areas as part of a comprehensive regeneration strategy.
Expected years of healthy life	Direct	Department of Health	Reduce substantially the mortality rates from major killers by 2010. Narrow the health gap between socio-economic groups and between the most deprived areas and the rest of the country.
Road traffic Passenger travel by mode How children get to school Average journey length by purpose Traffic congestion	indirect	Department for the Environment, Transport and the Regions	Increase rail use in Great Britain (measured in passenger kilometres) from levels in 2000 by 50% by 2010, with investment in infrastructure and capacity, while at the same time securing improvements in punctuality and reliability. Increase bus use in England (measured by the number of passenger journeys) from levels in 2000 by 10% by 2010, while at the same time securing improvements in punctuality and reliability. Double light rail use in England (measured by the number of passenger journeys) by 2010 from levels in 2000.
Emissions of greenhouse gases	Joint	Department for Trade and Industry / Department for the Environment, Transport and the Regions	Improve the environment and the sustainable use of natural resources, including by reducing greenhouse gas emissions by 12,5% from 1990 levels and moving towards a 20% reduction in CO ₂ emissions by 2010.

Source : National Audit Office

⁸ Le projet ACCORD (Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense) a été lancé en 1996. L'objectif était d'intégrer au sein d'une application unique l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense (gestionnaires, ordonnateurs, contrôleurs financiers et comptables). Dans la première version (ACCORD 1) douze ministères étaient raccordés. Dans le cadre du Palier 2006, l'application Accord sera adaptée à la LOLF dans une seule version appelée *Accord LOLF*, qui sera déployée dans toutes les administrations centrales pour la gestion 2006.

■ UN BILAN : DÉPASSER L'APPROCHE BUDGÉTAIRE POUR RÉFORMER L'ÉTAT

Cette étude, comme les autres études de cas que nous avons pu réaliser, fait ressortir le besoin, pour réussir une réforme budgétaire, de remettre la politique aux commandes.

Tirant les leçons de son étude sur le processus de « scénarisation » stratégique mené par l'US Air Force pour satisfaire à la demande du GPRA de construire des plans stratégiques quinquennaux, Michaël Barzelay (2003) souligne la nécessité d'aller bien au-delà des exigences de ce processus budgétaire pour dresser de véritables plans stratégiques à long terme embrassant toute la démarche dans sa complexité. Le cas est significatif, car, avec la disparition du monde bipolaire de la guerre froide, la doctrine d'emploi des forces aériennes a radicalement changé. L'institution est énorme et rigide (4 % du budget des États-Unis) et elle est régie par la rationalité technique très structurée des militaires de l'air. Le processus budgétaire impulsé par le GPRA n'a eu de sens que lorsqu'il a mis en œuvre une prescription non écrite dans la loi : la planification à long terme.

A l'instar de Colbert qui raisonnait à un horizon de 250 ans en plantant la forêt de Tronçais pour fournir du bois à la marine française, la planification stratégique exige de prévoir des scénarios d'évolution à long terme. La politique de gestion des déchets radioactifs est, en France, planifiée à un horizon de 300 ans. Elle est une référence en matière de débat public en faisant avancer décision publique et progrès de la science.

Michaël Barzelay (2003 : 17) souligne que les administrations publiques vivent au jour le jour dans un contexte de « caserne de pompier » et que toute idée innovante est contrainte par la reproduction du *statu quo*. Aussi, la planification budgétaire ne peut-elle être bénéfique que si elle se fixe pour objectif de réduire le fossé entre la gestion budgétaire annuelle et la planification stratégique pluriannuelle. Nous ne pouvons qu'approuver ce constat : la LOLF sera efficace si, au-delà de son application, on retrouve les grands objectifs stratégiques de politique publique et si on relie ceux-ci à la gestion au quotidien.

Nous ne pouvons qu'adhérer aux cinq conditions de réussite que propose Michaël Barzelay :

1. Chaque département doit définir un **cadre de réflexion stratégique** qui permet de déterminer les enjeux du futur qui vont venir questionner les pratiques actuelles. Autrement dit, la première chose que devrait faire un directeur de programme LOLF est de bâtir un tel cadre de réflexion stratégique. Tout comme dans le cas du GPRA américain, il faut ajouter au processus budgétaire un processus de planification stratégique.
2. Le pilote doit faire porter son effort sur la **conception de processus résilients** aux défis mis en lumière par les scénarios retenus. Ainsi, la « réingénierie » des processus ne doit pas se faire uniquement en fonction de gains de productivité à court terme, mais en vue de construire des architectures organisationnelles agiles et résilientes.
3. Le succès de ce processus dépend essentiellement des **qualités personnelles du leader** et de son implication personnelle. On ne peut que se montrer inquiet de la délégation donnée par les directeurs de programmes à leur directeur administratif et financier.
4. **Le processus doit être collectif** et impliquer les hauts dirigeants et les opérateurs de terrain afin de construire une vision stratégique partagée et opérationnelle. Il est clair, à ce jour, que la confusion est forte chez les agents opérationnels qui voient dans la LOLF une loi de réduction du déficit budgétaire (ce qu'elle n'est pas) et donc de réduction des effectifs.
5. Le but ultime du dirigeant public est de **présenter à la décision publique un ensemble de facteurs critiques** pondérés et d'options assorties de probabilités d'occurrence, de facteurs de risques et d'enjeux d'évolution institutionnelle et organisationnelle.

Compte tenu du poids des organisations publiques, il est important de partir ainsi du futur pour se dégager des contingences actuelles, de pouvoir raisonner « en base zéro » et de dépasser les modèles dominants

pour créer la connaissance nouvelle qui permettra la mutation.

Le lien entre l'exercice de « scénarisation » stratégique et la gestion peut se faire en confrontant les pratiques actuelles aux défis envisagés et en définissant les besoins d'évolution. À partir de là, le leader peut engager un processus d'évolution selon le principe des systèmes adaptatifs, en mettant l'accent sur deux facteurs clés : la définition de nouvelles architectures organisationnelles résilientes face aux nouveaux risques et la construction des compétences organisationnelles appropriées.

Pour réussir la connexion entre la stratégie et la gestion, Sandford Borins détermine un trinôme de l'innovation : aux politiques de faire preuve d'une vision novatrice dans les périodes de rupture, notamment lors des crises ; aux dirigeants d'affirmer leur leadership dès leur entrée en fonction ; à l'encadrement intermédiaire et aux agents opérationnels de rechercher des solutions créatives et de mettre en œuvre les possibilités technologiques. Pour autant, la charge de la réussite de ce processus d'innovation repose d'abord sur des leaders qui doivent être capables d'anticiper les mutations et de préparer l'adaptation des capacités de l'organisation pour éviter les crises.

Ces conditions, globalement semblables à celles que l'on trouve dans le secteur concurrentiel, sont plus difficilement remplies dans le secteur public en raison de la dyarchie du leadership entre hauts fonctionnaires et politiques. Dans tous les cas rencontrés, celui de la stricte séparation des pouvoirs aux États-Unis, le système de Westminster dans l'ancien Commonwealth ou le parlementarisme rationalisé avec primat de l'exécutif en France, cette affirmation du leadership politique reste fonction du caractère – le « fil de l'épée ! » – des leaders politiques.

Autre source de blocage de l'innovation, la dichotomie entre corps techniques et corps administratifs que l'on retrouvera dans l'armée, la santé, l'équipement... qui peut correspondre à deux visions du monde et à des processus décisionnels différents. Mais encore une fois, le dialogue impulsé par la démarche de construction d'une vision stratégique partagée peut transcender ces frontières.

Le fonctionnement de cette mécanique repose sur le leadership des dirigeants, un leadership stratégique qu'ils ne peuvent exercer seuls, mais qu'ils doivent au contraire impulser au travers d'un processus participatif. Il est singulier que dans le pilote fait sur le programme 4, nous n'ayons reçu aucune manifestation d'intérêt de la part des deux directeurs de programme du ministère de la Recherche, la directrice de la recherche et le directeur de la technologie, dont les attributions sont inégales, confuses et se chevauchent. Ou ces dirigeants considèrent que la construction du programme est un processus uniquement budgétaire et ils le délèguent à leurs directeurs financiers pour réserver leur réflexion stratégique à d'autres lieux de discussion ou bien ils se désintéressent de la stratégie. La seule marque d'intérêt de l'institution pour cette démarche est venue de la Cour des Comptes qui a qualifié ce chantier d'exemplaire pour remédier aux carences du pilotage stratégique ministériel que ses magistrats n'ont cessé de dénoncer.

Ce besoin de leadership stratégique ne contribue pas à remettre en cause l'autonomie des établissements. L'autonomie est corrélée avec l'innovation (Rochet, 2002 ; Barzelay, 2003). Le leadership stratégique est un moyen, et sans doute le point de passage obligé, pour glisser de la tutelle bureaucratique à la tutelle stratégique. Devenue une pratique organisationnelle, il permet d'actualiser en permanence les objectifs institutionnels, les architectures organisationnelles et les compétences clés et de soutenir un processus d'apprentissage adaptatif qui est le fondement des organisations à la fois résilientes et capables d'évoluer lors des ruptures stratégiques.

Pour réussir ce processus, les outils de pilotage existent. La popularité croissante du tableau de bord prospectif est sans doute due à sa capacité d'intégrer toutes les dimensions de l'évolution de l'organisation et de mettre la gestion, les processus et les compétences en perspective avec la stratégie et la création de valeur. Son autre mérite est d'être approprié à une démarche « en cascade » entre le sommet politique et le « front office » opérationnel des organisations.

Le tableau de bord prospectif a enfin un autre avantage : en plaçant la finalité stratégique au centre, il montre que la seule approche budgétaire est insuffisante. Il instaure en outre une pratique de

planification récurrente qui permet un mouvement continu, de l'innovation incrémentielle à la révision des hypothèses sous-jacentes de la stratégie. Ce cycle permet de valoriser le capital humain dans l'organisation, d'actualiser les compétences clés et d'instaurer un dialogique stratégique entre management public et leadership politique.

BIBLIOGRAPHIE

- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Institute for Research in Public Policy, Montréal.
- Barzelay, M., C. Campbell (2003). *Preparing For the Future*, Brookings, Washington D.C.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management*, University of California Press.
- Baumard, P. (2004). « Les stratégies de puissance technologique des nations: de la maîtrise des actifs critiques à la stratégie de dominance » dans *La France a-t-elle une stratégie de puissance économique*, mars 2004, éditions Lavauzelle.
- Borins, S. (2001). *Public Management Innovation, Toward a Global Perspective*, American Review of Public Administration, Vol. 31, N°1, March 2001.
- Borins, S. (2001). *The Challenge of Innovating in Government*, Arlington, VA.: PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government.
- Bouygard, F. et al (2002). « Intérêts et limites d'une évaluation interne au service de la stratégie publique », communication au congrès de la Société Française d'Évaluation.
- Clark, I. D., « Réflexions sur la réforme de la fonction publique fédérale dans les années 1990 », février 2001, Ottawa, accessible sur www.oag-bvg.ca
- Dunleavy, P., H Margetts. *E-gouvernement and Policy Innovation in Seven Liberal Democracies*, Political Studies Association's Annual Conference 2003, Leicester University.
- Fortier, I. (2003). *Du scepticisme au cynisme, paradoxes des réformes administratives*, Choix n° 9, Irpp, Montréal.
- Franko, C. (2004). « La conduite du changement par les TIC: l'exemple de l'administration des impôts », dans *Revue française d'administration publique*, n° 110, L'administration électronique.
- Giauque, D. (2003). *The Liberal Bureaucracy*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 69.
- Gollac, M. (sous la présidence de) (2003). *Les métiers face aux technologies de l'information*, Commissariat Général du Plan.
- Gow, I., C. Dufour (2000). *Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter?*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 66, SAGE publications.
- Guillaume, H. (avec G. Dureau et F. Silvent) (2000). *L'État et la performance*, Inspection générale des Finances.
- Knoepfel, P. (2001). *Le New Public Management: attentes insatisfaites ou échecs préprogrammés – une critique à la lumière de l'analyse des politiques publiques*, Institut des Hautes Études en Administration Publique, Lausanne.
- Knoepfel, P., F. Varone (1999). « Mesurer la performance publique – Méfions-nous des terribles simplifications », 9^e colloque international de la Revue *Politiques et Management Public*.
- Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances Assemblée nationale, Note d'étape sur la mise en œuvre de la réforme organique (15 janvier 2004). Accessible à <http://www.assemblee-nat.fr/12/budget/loi-organique.asp#etape150104> 28 avril 2004, rapport n° 1554, <http://www.assemblee-nat.fr/12/rap-info/i1554.asp>

- Rapport du Vérificateur général du Canada (2001). *Une décennie au service du Parlement*, www.oag-bvg.ca
- Recascino Wise, L. (1999). *The Use of Innovative Practices in the Public and Private Sectors the Role of Organizational and Individual Factors*, Public Productivity & Management Review, Vol 23, n°2, Dec 1999, 150-168.
- Rochet, C. (2002). « Are Government Agencies a Good Way of Combining Entrepreneurial Dynamism and Public Policy? The Case of National Public Establishments in France », OECD.
- Rochet, C. (2003). *Conduire l'action publique, des objectifs aux résultats*, Ed. Village Mondial, Paris.
- Rochet, C. (2002). *La gouvernance publique partagée*, OCDE, Paris.
- Rochet, C., (2002). *Les établissements publics nationaux, un chantier pilote pour la réforme de l'État*, La Documentation Française, Paris.
- Rouillard, C. (2003). *Du cynisme au désabusement organisationnel, le nouveau management public en tant que facteur de confusion*, Choix n° 9, Irpp, Montréal.
- Schick, A. (1999). *Construire aujourd'hui l'administration de demain : opportunité, stratégie et tactique pour la réforme de la gestion publique*, OCDE, Paris.
- Turc, A. (2003). *Une génération de réformes du management public : et après*, 13^e colloque de la Revue *Politiques et Management Public*.