N° **Année 2007**

Thèse de Doctorat

Université de Paris X – Nanterre

UFR de sciences économiques, gestion, mathématiques, informatique (SEGMI)

Centre d'études et de recherches sur les organisations et sur les stratégies (CEROS)

Spécialité : **Management public**

Présentée par

Manel BENZERAFA

En vue de l'obtention du titre de

DOCTEUR ES SCIENCE DE GESTION

L'universalité d'un outil de gestion en question : Cas de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'Etat

Soutenue le : 17 décembre 2007

Directeur de thèse

Patrick GIBERT

Jury

Philippe DESSERTINE Professeur Université Paris X – Nanterre (Président)

René DEMEESTÈRE. Professeur à l'ESSEC (Rapporteur)

Frédéric GAUTIER. Professeur à l'Université de Clermont-Ferrand (Rapporteur)

L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinons émises dans cette thèse.

Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je tiens à exprimer toute ma gratitude à *ceux qui m'ont guidée, aidée, encouragée, soutenue et poussée durant ces années.*

Je ne saurai jamais assez les remercier.

Résumé

L'introduction de la Balanced Scorecard (BSC) dans les organisations publiques pose de vraies questions d'un point de vue théorique et pratique. Sur le plan théorique, se posent les problématiques du transfert d'un outil de gestion d'un contexte organisationnel à un autre, et de son interaction avec le système local. D'un point de vue pratique, on observe une augmentation de l'intérêt qu'exprime la sphère publique à l'égard des outils de pilotage stratégique inspirés de la Balanced Scorecard.

Ce travail s'inscrit dans le cadre des recherches sur l'instrumentation de gestion et porte sur l'analyse approfondie de la Balanced Scorecard et de son introduction dans une administration de l'Etat. Les résultats auxquels nous avons abouti contribuent à la connaissance des conditions et limites du transfert d'un outil de pilotage de la performance vers la sphère publique. Ils concourent également à la compréhension des spécificités de la gestion de la performance dans les administrations centrales notamment dans le contexte actuel marqué par la mise en œuvre de la nouvelle loi organique des lois de finances (LOLF).

Mots-clés : Balanced Scorecard (BSC) – instrumentation de gestion – pilotage stratégique de la performance – contrôle de gestion – administrations de l'Etat.

Sommaire

INTRODUCTION GÉNÉRALE *12*

a) Objet, problématique et questions de recherche **14**

b) Méthodologie et terrain de recherche **18**

c) Plan de la thèse **20**

CHAPITRE PRELIMINAIRE : POSITIONNEMENT ET CADRE THEORIQUES. HYPOTHESES DE LA RECHERCHE *22*

a) Positionnement théorique de notre recherche **22**

b) Cadre théorique de notre recherche : autour de la notion de l'instrument **23**

c) Hypothèses de recherche **32**

I. PRESENTATION ET ANALYSE DU CONCEPT « BALANCED SCORECARD » .. *34*

Chapitre 1. Principes et fondements de la Balanced Scorecard **34**

Paragraphe 1. Origine de la Balanced Scorecard 35

1. Les travaux de Robert Kaplan et Henri Johnson sur l'analyse des systèmes de contrôle de gestion 36

2. L'apparition des systèmes de mesure équilibrés : Cas de l'Analog Devices 36

Paragraphe 2. Fondements de la Balanced Scorecard 38

1. Les axes de performance 38

a. L'axe de la performance financière ou l'axe des actionnaires 38

b. L'axe des clients 39

c. L'axe des processus internes 39

d. L'axe de l'apprentissage organisationnel 40

2. Les principes d'équilibre et de prospective 41

a. Le tableau de bord équilibré 41

b. Le tableau de bord prospectif 42

3. Les principes d'articulation : la chaîne de causalité 42

Paragraphe 3. Evolution de la BSC : de l'outil de mesure au système de pilotage de la stratégie .. 44

1. Première phase 1990 – février 1992 : BSC outil de mesure de la performance 44

2. Deuxième phase 1992 – 1996 : BSC outil de déploiement et de communication de la stratégie 44

3. Troisième phase : au-delà de 1996 : BSC système de management stratégique : expliciter, clarifier redéfinir la stratégie 46

Conclusion du chapitre **48**

Chapitre 2. La BSC en question : Analyse critique des fondements du modèle de pilotage de Kaplan et Norton **49**

Paragraphe 1. La pertinence de l'architecture de la BSC et les modèles alternatifs 50

1. L'approche du capital intellectuel 51

2. L'approche de la responsabilité sociétale 52

3. L'approche des parties prenantes 53

Paragraphe 2. Fondements et validité des relations de cause à effet 55

1. La dimension du temps entre l'action et l'observation à l'intérieur de la BSC 55

2. L'effet de l'indicateur X sur l'indicateur Y 56

3. L'interdépendance des axes stratégiques 56

Chapitre 3. La BSC en question : Analyse du caractère innovant de la Balanced Scorecard **60**

Paragraphe 1. Balanced Scorecard et Tableau De Bord (TDB) : Comparaison entre les deux approches 61

1. Présentation des tableaux de bord de pilotage 61

2. La Balanced Scorecard et les tableaux de bord 63

a. Comparaison entre les principes et les fondements 65

b. Comparaison en pratique 65

c. **A la recherche des origines des divergences entre BSC et TDB** 66
i. entre la logique du mérite et celle de l'honneur 66
ii. conséquence des logiques nationales sur les modèles de pilotage, BSC et TDB 66
iii. une prise en compte du consensus dans la BSC 67
Paragraphe 2. La BSC : une percée conceptuelle ou un héritage de concepts 69
1. La BSC une percée conceptuelle … 69
a. L'analyse de Norreklit 70
b. Les critiques adressées par Norreklit sur la démarche des auteurs sont intéressantes mais exagérées 71
2. …ou un phénomène de mode 72
3. Analyse de BSC au regard de la notion de mode en management « managerial fad or fashion » 74
a. La technique bibliométrique du comptage d'articles 75
b. Application de la technique du comptage bibliométrique à la BSC 76
4. Qu'en est-il en pratique ? : L'utilisation de la BSC dans trois pays européens Allemagne, Grande-Bretagne et France 76

Chapitre 4. La BSC en question : analyse du rôle de la BSC comme outil de pilotage explicite de la stratégie **78**
1. Le pilotage explicite du projet stratégique avec la BSC est-il concevable ? Serait-elle juste un moyen de communication d'une pseudo stratégie ? 78
2. Une vision statique de l'organisation et de son environnement 79
3. Le positionnement de la BSC par rapport à la vision des systèmes de contrôle selon R. Simons 80
4. Une pseudo appropriation de la BSC 81

Conclusion des chapitres 2, 3 & 4 ..... **83**

II. LA BSC DANS LE SECTEUR PUBLIC : PRESENTATION ET ANALYSES DES MODÈLES ADAPTÉS AUX SPECIFICITÉS DES ORGANISATIONS PUBLIQUES ***84***

Chapitre 5. Exposé des caractéristiques de notre environnement de recherche : Les caractéristiques des organisations publiques et du management dans cet environnement **84**
Introduction 84
Paragraphe 1. Le particularisme des organisations publiques 85
1. Les caractéristiques communes avec les organisations du secteur privé 85
a. La taille 85
b. L'activité de service 86
c. Le mode de financement 87
2. Les caractéristiques exclusives aux organisations publiques 87
a. La poursuite de finalités externes 87
b. Le cadre et le champ d'action 88
c. L'interférence du politique dans l'action des organisations publiques 89
d. La pluralité des modes d'intervention 90
e. la nature de la concurrence dans l'environnement des organisations publiques 90
Paragraphe 2. Conséquences de ce particularisme sur le management des organisations publiques 92
1. Une dualité et ambiguïté du management public 92
2. Une forte intégration de l'environnement 92
3. Une conception spécifique de la performance 93
a. L'efficience ou la performance interne des organisations publiques 93
b. L'efficacité ou la performance externe des organisations publiques 94

Chapitre 6. L'introduction de la BSC au secteur public : les différentes approches et conclusions à partir de cas pratiques **98**
Paragraphe 1. Analyse de la contribution de Kaplan et Norton 98
Paragraphe 2. L'exploitation de la théorie des parties prenantes pour le développement d'un modèle adapté 101
1. Le concept de parties prenantes (PP) 101
2. Les champs d'application de la théorie des parties prenantes 102
3. L'identification des parties prenantes 102
4. La notion d'attente dans la théorie des PP 103

5. La contribution de la théorie des parties prenantes dans le développement d'un système de pilotage stratégique ... 104
Paragraphe 3. Analyse du modèle Public Sector Scorecard (PSS) ... 107
1. Présentation du modèle Public Sector Scorecard ... 108
2. Illustration des différentes applications de la Public Sector Scorecard ... 109
a. La PSS du Hunter Health Service (HHS) ... 109
b. La PSS de l'autorité hospitalière de la ville de Modène (Italie) ... 109
c. La Public Sector Scorecard de la police suédoise ... 110
Deux Conclusions ... 112
1. L'approche des parties prenantes ne parvient pas à proposer un modèle adapté faisant référence ... 112
2. La divergence des profils des destinataires de l'action publique ... 113
Paragraphe 4. Usagers, clients, consommateurs, contribuables, bénéficiaires, … une mise au point s'impose ... 114
1. À l'origine … c'est le terme « usager » qui dominait ... 114
2. L'usager et le client ... 115
3. L'usager comme consommateur ... 117
4. La figure du citoyen comme la cible de l'action publique ... 118
5. la réponse aux attentes des destinataires de l'action publique et l'évaluation de la satisfaction ... 118

Conclusion du chapitre ... 120

III. LE PROCESSUS D'ELABORATION ET DE MISE EN ŒUVRE DE LA BALANCED SCORECARD ... 121

Chapitre 7. La non-explicitation du processus de construction et de déploiement de la Balanced Scorecard ... 121
Paragraphe 1. Exposé du processus proposé par Kaplan et Norton ... 121
Paragraphe 2. Analyse critique de l'apport de Kaplan et Norton sur le processus d'élaboration de la BSC ... 123
1. Présentation de l'agence ... 125
2. Le projet d'élaboration de la BSC dans la DSDA ... 125
Paragraphe 3. Le processus proposé par Moullin : présentation et critique ... 127
1. Contenu du processus proposé par l'auteur ... 127
2. Analyse critique ... 128

Conclusion du chapitre ... 128

Chapitre 8. La construction et la mise en place de la BSC dans les administrations publiques : conclusions à partir de trois expériences étrangères ... 129
Paragraphe 1. Les forces et les limites du portage politique de la BSC : cas de l'administration wallonne ... 129
1. Sources d'informations et méthodologie de recueil des données ... 129
2. Présentation du gouvernement wallon ... 129
3. Le processus d'introduction du Tableau de Bord Prospectif (TBP) ... 130
a. Phase d'expérimentation du TBP ... 131
b. Phase de généralisation du TBP ... 131
c. L'élaboration et contenu du TBP ... 132
d. Résultats de la première phase de déploiement des TBP ... 132
4. Analyse du processus d'élaboration et de mise en œuvre du TBP ... 134
a. Les points forts ... 134
b. Les points faibles ... 135
Conclusion ... 135
Paragraphe 2. La durée du processus d'élaboration de la BSC : cas de la prison d'Oslo ... 137
1. Sources d'informations et méthodologie de recueil des données ... 137
2. Présentation de la prison d'Oslo ... 137
a. Mission et contexte ... 137
b. Management et organisation ... 138
3. Les facteurs motivant l'introduction de la BSC ... 138
4. Processus d'élaboration et de mise en œuvre de la BSC de la prison d'Oslo ... 138
5. Les facteurs déterminants du processus d'élaboration de la BSC ... 139

6. L'exploitation de la BSC dans la prison d'Oslo ... 140
Conclusion ... 141
Paragraphe 3. Les difficultés de déploiement de la Public Sector Scorecard : cas de la police suédoise ... 142
1. Le contexte de la police suédoise lors de l'introduction de la PSS ... 142
2. L'élaboration de la PSS ... 142
3. Les résultats obtenus ... 143
Conclusion ... 143

Conclusion du chapitre ... **145**

Rappel des questions de recherche ... **146**

IV. ETUDE DE L'INTRODUCTION DE LA BSC DANS LE SECTEUR PUBLIC EN FRANCE ... ***147***

Chapitre 9. Les caractéristiques des projets de modernisation de l'Etat de 1970 à nos jours : résultat d'une étude longitudinale et d'une recherche exploratoire ... **147**
Paragraphe 1. Les dispositifs de modernisation avant 2001 : La réforme de l'Etat, bis repetita ... 148
1. Les approches instrumentalistes ... 148
a. 1968 - La rationalisation des choix budgétaires (RCB) ... 148
b. 1980 - le chantier de la qualité administrative ... 149
2. Les approches globales de la modernisation ... 150
a. 1989 - Le renouveau du service public ... 150
b. 1991 - La réforme de l'Etat ... 151
i- La réforme de l'Etat sous le gouvernement Juppé ... 151
ii- La réforme de l'Etat sous le gouvernement Jospin ... 152
Conclusion ... 153
Paragraphe 2. Les projets de modernisation à partir de 2001 ... 154
1. La LOLF : une concrétisation juridique de la gestion par objectifs ... 154
a. Les principales innovations de la LOLF ... 155
i- La nouvelle nomenclature budgétaire ... 155
ii- La mesure de la performance ... 155
iii- Le couple autonomie /responsabilité ... 156
b. La nouvelle répartition des rôles entre le gouvernement et le Parlement ... 156
2. Les dispositifs de réforme accompagnant la LOLF ... 157
i- Les stratégies ministérielles de réforme ... 158
ii- Les audits de modernisation ... 159
Paragraphe 3. Les résultas d'une recherche exploratoire : La gestion de la performance en pratique et les difficultés à réformer ... 161
1. Concernant le dispositif de pilotage stratégique et ses outils ... 161
a. la réflexion stratégique ... 161
b. Les objectifs et les indicateurs de performance ... 161
c. La gestion des ressources humaines ... 162
d. Le développement des systèmes d'information pour le pilotage de la performance ... 162
2. La prédominance de la logique organisationnelle ... 163
a. L'adaptation de l'architecture LOLF à l'organisation existante ... 163
b. Le manque de coordination verticale et transversale ... 163
c. Le dialogue de gestion ... 163
d. La responsabilité ... 163

Conclusion du chapitre ... **165**

Chapitre 10. L'introduction de la Balanced Scorecard au sein du Ministère de la Défense ... **166**
Introduction ... 166
Stratégie de recherche et méthodologie de recueil des données ... 166
Paragraphe 1. Présentation du terrain de recherche ... 168
1. Le ministère de la Défense : missions, structures et moyens ... 168
2. La professionnalisation des armées : Un choix politique qui a imposé une réforme d'une grande ampleur ... 169
3. Le cadre stratégique de l'action du MINDEF ... 169

Paragraphe 2. La réforme de l'administration du MINDEF 171
1. La réforme de l'administration au MINDEF 171
a. Le développement du contrôle de gestion 171
b. Les organes en charge de la modernisation au MINDEF 172
i- La réforme administrative : le comité pour la réforme et l'innovation administrative (CRIA) 172
ii- Le pilotage de la performance : la mission d'aide au pilotage (MAP) et le comité d'aide au pilotage (CAP) 172
iii- La formation des ressources humaines : le centre de formation au management du ministère de la Défense (CFMMD) 174
2. La consolidation du processus de réforme par la mise en œuvre de la LOLF 174
a. La nomenclature budgétaire du MINDEF : le choix d'une approche transversale 174
b. Les conséquences de la réforme budgétaire sur l'organisation et le fonctionnement du MINDEF 175
i- la mutualisation des moyens 175
ii- la clarification des responsabilités 176
Paragraphe 3. Reconstitution du processus de développement de la Balanced Scorecard au MINDEF 177
1. 1999-2002. Initiation de la démarche 177
a. Lancement de la réflexion 177
b. L'utilisation de la BSC comme support pour piloter la fonction recrutement 178
c. Définition et usages de la Carte Stratégique 179
2. 2002-2004. Phase de validation des principes méthodologiques et institutionnalisation de la Carte Stratégique 179
a. Définition de la Carte Stratégique 179
b. Usages de la Carte Stratégique 180
c. Le processus proposé par la MAP pour élaborer la carte stratégique 181
3. 2004-2006. Phase de professionnalisation : généralisation et exploitation de la carte 181
a. Définition et usages de la Carte Stratégique 182
b. La démarche d'aide au pilotage et le processus d'élaboration de la Carte Stratégique 3 183
c. La généralisation et l'exploitation de la carte stratégique au sein du MINDEF 185
d. L'automatisation de la Carte Stratégique 186
Paragraphe 4. Analyse de la Carte Stratégique au MINDEF au regard du modèle de Kaplan et Norton 188
1. L'utilisation du terme « Carte Stratégique » au MINDEF 188
2. Identification des usages de la Carte Stratégique à partir de sa définition 188
3. La référence à l'origine théorique de la Carte Stratégique 189
4. Analyse des composantes de la Carte Stratégique : 189
a. Les axes stratégiques de la Carte Stratégique 189
i- L'axe de performance externe et l'axe financier 189
ii- La nature du lien entre les deux axes 190
iii- Le non accomplissement de la Carte Stratégique 191
iv- L'absence d'une orientation stratégique propre au MINDEF dans la Carte Stratégique 192
v- L'axe processus internes et l'axe apprentissage 194
vi- La Carte Stratégique : Un instrument de reporting plutôt qu'un instrument de pilotage 194
b. La qualité des objectifs et les indicateurs 195
i- Manque de précision dans la formulation des objectifs 195
ii- Absence des objectifs financiers des axes 3 et 4 195
iii- Méconnaissance du principe de l'équilibre 195
iv- Prédominance des indicateurs non financiers 195
v- Typologie et une répartition des indicateurs qui ne correspondent pas celles de la BSC 195
c. Les liens de cause à effet 196
Conclusion 196
Paragraphe 5. Les types des Cartes Stratégiques au MINDEF et leurs usages 197
1. Les cartes stratégiques des fonctions transversales 197
a. Elaboration, alimentation et validation des cartes 197
b. Usages 197
c. Perception des CS transversales par les cellules de pilotage 197
i- Le choix des indicateurs et leur mode d'agrégation 197

ii- La lenteur de l'évolution du modèle type de la CS ... 198
iii- L'alimentation non simultanée de la CS ... 198
iv- Des Cartes Stratégiques qui ne concernent pas le cœur de métier ... 198
d. Chronologie du développement des CS transversales ... 198
2. Le Tableau de Bord du Ministre ... 199
a. De quoi s'agit-il ? … ... 199
b. Contenu du Tableau de Bord du Ministre ... 200
c. L'élaboration du TDB du Ministre : les principales étapes et les difficultés rencontrées ... 201
3. Les Cartes Stratégiques verticales (ou les CS des grands organismes du MINDEF) ... 202
a. Le positionnement de la MAP par rapport à ces organismes ... 202
b. La maturité du système de pilotage stratégique des organismes ... 202
c. La connaissance de l'origine de la Carte Stratégique ... 202
d. La perception de la MAP, de son rattachement hiérarchique et de la démarche qu'elle propose ... 202
e. L'inexistence d'une carte stratégique fédératrice au niveau du CEMA ... 203
4. Le Plan Stratégique du CEMA et sa Carte Stratégique ... 203
a. Présentation de la CS du CEMA et de son impact sur les systèmes de pilotage des organismes subordonnés ... 203
b. La cartographie du PSA ou la CS du CEMA et ses usages ... 204
c. Lien entre la CS du CEMA et le TDB du Ministre ... 205
Paragraphe 6. Analyse des observations au regard du cadre théorique ... 207
1. L'intervention de la MAP en tant qu'instance chargée de l'évolution des outils ... 207
2. L'intervention de la dimension privée des sujets ... 208
3. Du détournement de l'artefact à la production d'un nouvel artefact et de nouveaux usages ... 209
4. La multiplication des voies de reporting ... 211

Conclusion du chapitre ... **212**

Chapitre 11. L'introduction de la Balanced Scorecard au sein de la Caisse Nationale des Allocations Familiales CNAF ... **213**
Introduction ... 213
Stratégie de recherche et méthodologie de recueil des données ... 213
Paragraphe 1. Présentation du terrain de recherche : la Caisse Nationale des Allocations Familiales ... 215
1. Mission ... 215
2. Fonctionnement et organisation de la branche ... 215
Paragraphe 2. Présentation du cadre de gestion de la branche Famille ... 217
1. Un dispositif contractuel : La convention d'objectif et de gestion COG ... 217
2. Un dispositif de mesure des résultats : Le Recueil National des Données des CAF (RNDC) ... 217
3. Un outil au service du pilotage local : le tableau de bord des CAF (TBCAF) ... 218
4. Des structures de pilotage et des principes de gestion par projet : ... 218
5. Essai d'évaluation des forces et des limites du dispositif de management de la CNAF ... 219
Paragraphe 3. Reconstitution du processus de développement de la Balanced Scorecard au sein de la branche famille ... 222
1. Initiation du projet ... 222
a. Lancement de la réflexion ... 222
b. L'obtention de l'accord pour l'introduction de la BSC ... 222
2. L'étude de faisabilité ... 223
3. La conduite d'une double démarche technique et fonctionnelle : du mois de mai 2004 à la fin 2004 ... 223
a. Les deux phases de conception de la carte stratégique ... 224
b. Les deux phases de mise en œuvre ... 225
4. Finalisation des tests fonctionnels et mise en œuvre du TDBE - été 2006 ... 226
Paragraphe 4. Analyse du TDBE au regard du modèle de Kaplan et Norton ... 228
1. Le choix du nom « tableau de bord équilibré » ... 228
2. Identification des usages du Tableau De Bord Equilibré à partir de sa définition ... 228
3. Analyse des composantes du TDBE ... 228
a. L'adaptation des axes de la BSC à la CNAF ... 228

b. La qualité des objectifs ... 229
i- Manque de précision dans la formulation des objectifs ... 229
ii- La difficulté du choix du meilleur niveau de synthèse ... 230
c. La qualité des indicateurs ... 230
i- Sources de indicateurs du TDBE ... 230
ii- Répartition des indicateurs sur les axes et respect de l'équilibre entre les types d'indicateurs ... 231
iii- Méconnaissance des indicateurs avancés ... 231
iv- Les indicateurs du TDBE révisés conservent les mêmes caractéristiques ... 231
d. L'exercice de déclinaison : le TDBE CAF ... 232
Paragraphe 5. Les types de TDBE et leurs usages ... 233
1. La prédominance d'une logique organisationnelle dans le design du TDBE ... 233
a. Le périmètre de l'action sociale ... 233
b. Sa gestion au niveau central ... 233
c. Interprétation du retrait de l'action sociale du TDBE ... 233
d. Conséquence sur l'usage de TDBE au niveau des CAF ... 234
2. Conséquences de l'élaboration d'un TDBE de l'action sociale sur les types de TDBE et leurs usages : Identification de trois cas de figure ... 234
a. Premier cas de figure : un seul tableau de bord au niveau des CAF ... 234
b. Deuxième cas de figure : la déclinaison, au niveau local, de la logique centrale de dissociation des instruments de pilotage des deux domaines de compétence ... 235
c. Troisième cas de figure : les deux options en même temps ... 235
3. Des usages explicités mais pas encore effectifs ... 236
a. La mise en œuvre de la stratégie ... 236
b. Le partage et la communication de la vision au sein branche ... 236
4. Un usage non explicité mais effectif : aide à la construction de la stratégie ... 237
Paragraphe 6. Analyse des observations au regard du cadre théorique ... 238
1. L'impact de la culture de gestion de la branche sur l'outillage du TDBE et sur le déroulement du projet ... 238
a. Le choix de l'automatisation du TDBE : l'intervention d'un facteur de contingence 238
b. L'impact de l'automatisation du TDBE sur le déroulement du projet : le TDB comme révélateur de dysfonctionnements organisationnels ... 239
2. La démarche d'élaboration du TDBE : Caractéristiques et finalités explicites et implicites ... 240
a. Identification des sources de légitimité du sujet (le sous-directeur du CDG) dans l'introduction du TDBE ... 240
b. Le recours à un consultant externe pour élaborer le contenu du TDBE ... 241
c. L'association des représentants des CAF ... 241
3. L'enjeu de l'appropriation du TDBE dans un environnement fortement instrumenté ... 242
a. L'exploitation du TDBE au niveau central ... 242
b. L'exploitation du TDBE au niveau local ... 242
c. Appréciation de la valeur ajoutée du TDBE par rapport aux autres tableaux de bord existants ... 243
i- Le tableau de bord stratégique ... 243
ii- Le tableau de bord stratégique trimestriel ... 244
iii- Le tableau de bord des CAF ... 244
iv- Analyse ... 245
Conclusion du chapitre ... **247**
Chapitre 12. Résultats : Discussion de la validité de nos hypothèses ... **248**
CONCLUSION GÉNÉRALE ... ***259***
BIBLIOGRAPHIE ... ***263***
Tables des illustrations ... **280**
Sommaire des figures ... 280
Sommaire des tableaux ... 281
ANNEXES ... ***282***
Sommaire des annexes ... 283

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'instrumentation et la mesure sont deux phénomènes longuement enracinés dans la tradition gestionnaire. La citation de Robert Kaplan et David Norton reflète bien cette interdépendance *«On ne gère que ce que l'on mesure»*. La gestion ne saurait s'exercer en l'absence d'un ensemble d'instruments permettant de rendre compte, d'analyser, d'interpréter et de se projeter dans l'avenir. Interviennent principalement à ce titre les outils de pilotage ainsi que les éléments du système d'information de gestion qui en constituent les supports, comme la comptabilité analytique, les outils de planification et de contrôle budgétaire.

En matière de contrôle de gestion stratégique, les organisations contemporaines sont confrontées à une multiplicité d'instruments de pilotage. Plus au moins innovants, ces outils partagent une approche commune de la performance, qui privilégie l'analyse multidimensionnelle de l'organisation par la compréhension et la maîtrise collectives des facteurs clés de cette performance. La Balanced Scorecard (BSC) fait partie de cet ensemble d'outils.

Partant du constat que les systèmes traditionnels de mesure de la performance, essentiellement fondés sur les indicateurs financiers, ne sont plus adaptés aux besoins des entreprises aujourd'hui. Kaplan et Norton ont engagé en 1990 une étude des systèmes de pilotage en association avec 12 entreprises. Cette étude a abouti à la mise au point, deux ans après de la Balanced Scorecard (BSC). Ses auteurs, Robert Kaplan et David Norton, qualifient leur outil par le terme *balanced* ou *équilibré* pour la différencier des approches traditionnelles dominées par les indicateurs financiers à court terme. La BSC repose sur quatre axes stratégiques : financier, clients, processus internes et apprentissage organisationnel. Elle a pour vocation d'offrir une vision multidimensionnelle du pilotage en définissant un cadre rigoureux pour l'élaboration, la mise en œuvre et la communication de la stratégie.

Apparue comme une réponse aux besoins de mesure de la performance globale des entreprises privées, la Balanced Scorecard connaît un grand succès dans les secteurs privé et public à travers le monde[1].

Forts de la grande expansion de la BSC, Kaplan et Norton la qualifient d'outil universel autrement dit applicable à toute organisation quelles que soient sa taille et sa finalité. *«Ceux qui ont adopté la BSC sont présents dans le monde entier, à la fois dans de petites et de grandes entreprises, dans le secteur de l'industrie et des services ayant atteint une certaines maturité ou en croissance rapide. Ces entreprises sont à la fois publiques et privées, à but lucratif ou non (...) prouvant ainsi l'universalité de son attrait et son applicabilité »*[2].

Dans cette étude nous nous intéressons plus particulièrement à l'introduction de la BSC dans les organisations du secteur public. Partout, du moins dans les pays industrialisés, la réforme de l'administration publique est à l'ordre du jour. Les problèmes des missions imparties à l'Etat, de l'efficience de celui-ci, du périmètre et de l'efficacité de son intervention sont des préoccupations permanentes. Longtemps critiquées pour leur immobilisme, leur routine et leur incapacité à changer, les administrations publiques vivent depuis plusieurs années un mouvement général de transformation. Parlant d'un phénomène mondial, il est en effet difficile de désigner une date précise. Les réformes s'inscrivent le plus souvent dans la durée. Nous pouvons citer l'exemple des USA où les débuts de la réflexion sur la réforme des services de l'Etat datent de 1949 (*The Hoover commission* mise en place pour rendre les budgets plus performants).

---

[1] Selon une étude portant sur les outils de pilotage utilisés dans le monde, Rigby montre que le taux d'utilisation de la BSC est de 44%. Rigby D., *Management tools and techniques: a survey*. California Management review, Vol 43, N°2, pp 139-160.

[2] Kaplan R.S. et Norton D.P., Comment utiliser le tableau de bord prospectif, 2001, page XIII.

Souvent qualifié par le terme général de *Public management reform*, ce mouvement de réforme désigne de façon très générale, tout changement dans les structures et les processus administratifs destinés à améliorer leur fonctionnement *(making government works better)*[3]. La promotion très dynamique des expériences des pays anglo-saxons et l'Amérique du Nord a eu pour effet d'imposer cette norme sémantique. La traduction de celle-ci ne recouvre pas partout à une réalité homogène. Le terme anglais de *reform* peut ainsi avoir une portée moindre que celui de *modernisation* en français, voire celui de *transformation* ou *reinvention* en américain. Le constat est le même concernant le terme de « *Public Management* » : ce terme peut désigner le champ d'activité des responsables politiques et administratifs, la gouvernance d'ensemble du système administratif ou, dans une optique plus instrumentale, le transfert d'instruments et méthodes de la sphère privée vers la sphère publique.

En termes d'instrumentation de gestion, les réformes dans les administrations sont souvent caractérisées par le transfert d'outils ayant la réputation d'être efficaces. Ce transfert soulève systématiquement le débat sur les différences des deux domaines de gestion « publique/privée », qui peuvent influencer l'implantation de ces outils.

Le succès remarquable de la BSC dans le secteur privé a poussé plusieurs gestionnaires publics à l'adopter[4]. En réponse à ce besoin, Kaplan et Norton ont proposé, dans un premier temps, un modèle qui inverse l'ordre des axes financier et client. Ce modèle place l'axe client au sommet de la BSC pour représenter la finalité externe de l'administration. L'axe financier est placé en deuxième position pour représenter la contrainte budgétaire imposée par les donneurs de fonds publics[5]. Visiblement trop simpliste et réducteur de la réalité du management public, cette solution a été fortement critiquée[6]. Avec l'accroissement du nombre d'administrations ayant adopté cet outil, Kaplan et Norton ainsi que d'autres chercheurs et professionnels[7] ont proposé des modèles plus aboutis que le modèle initial.

a) Objet, problématique et questions de recherche

Dès le début de cette recherche, nous avons constaté que les cas de mise en place de la BSC dans le secteur public en France sont très disparates et peu médiatisés comparés aux expériences étrangères dans ce domaine. Le même état des lieux pourrait être dressé en matière de littérature de gestion. En effet, au moment où fleurissent les livres, études, analyses, sites Internet sur ce thème dans les pays industrialisés, en France ceux-ci portent soit sur des études comparatives entre la BSC et les tableaux de bord dits à la française[8] (exp. Menzoni et Epstein, 1998 ; Mendoza & coll., 2002). Ces références sont encore plus rares

---

[3] Guillaume H., Dureau G., Silven F., *Gestion Publique, l'Etat et la performance*, éd. Presse de science Po. Ed. Dalloz, 2002, p 25.

[4] Atkinson A.A. and McGrindell J.Q., Strategic performance measurement in government, CMA Magazine, April 1997, pp 20-23; Seddon P. B., Staples. S., Patnayakuni R. and Bowtell M., Dimensions of Information Systems Success, communication for the AIS, 1999. Cité par Flak L. S. et Dertz W., Stakeholder Theory and Balanced Scorecard to Improve IS Strategy Development in Public Sector, disponible sur le lien: http://www.hia.no/iris28/Docs/IRIS2028-1109.pdf.

[5] Kaplan R.S. et Norton D.P., 2001, Op. Cit., page 145.

[6] *« …in this form, it (the Balanced Scorecard) is clearly not suitable for the vast majority of the public sector »* Gambles I., A balanced future lies in the cards, Public Finance, 16-22 Avril 1999, pp.5-24.

[7] Voir par exemple les études de cas présentés dans les références suivantes : Wisniewski and Dickson, Measuring performance in Dumfries and Galloway Constabulary with the Balanced Scorecard, Journal of the Operational Research Society, Vol. 52 No. 10, 2001, pp. 1057-1066; Radnor Z. and Lovell B. Success factors for implementation of the Balanced Scorecard in a NHS multi-agency setting, International Journal of Health Care Quality Assurance, Vol. 16 No.2, 2003, pp. 99-108; Niven P., Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Non-Profit Agencies, John Wiley and Sons, Hoboken, New Jersey. 2003.

[8] L'analyse du modèle de la Balanced Scorecard que nous allons mener tout au long de notre thèse ne perd pas de vue la tradition de tableaux de bord en France qui date de plus de 50 ans, cela contrairement à la démarche de Kaplan et Norton qui citent très succinctement cette tradition gestionnaire.

quand il s'agit de la mise en place de la BSC dans le secteur public (Gibert, 2000 ; Rochet, 2002). Très clairement nous n'avons pas constaté le même engouement en France pour cet outil *très à la mode.* Nous nous sommes donc lancés à la recherche des expériences d'introduction de la BSC et nous nous sommes intéressés plus particulièrement aux cas que nous avons identifiés à ce moment là.

L'objet de notre recherche est d'étudier les expériences de mise en place de la BSC dans des organisations publiques en France et de mettre en évidence les variables qui peuvent conditionner le caractère universel plaidé par ses concepteurs.

Si on considère que par la mise en place d'un instrument de gestion, l'organisation vise à atteindre un objectif précis et propre à elle (à sa finalité, à son organisation, à son mode de fonctionnement) cela implique que l'instrument soit monté sur mesure et reflète l'idée que l'organisation se fait d'elle-même ou de ce qu'elle devrait être. Or l'instrument, en l'occurrence la BSC, véhicule en soi des principes**,** des idées voire une rationalité qui de prime abord semble difficilement réconciliable avec les rationalités locales. En effet la rationalité managériale véhiculée par la BSC peut être antinomique avec deux autres rationalités cohabitant dans les organisations publiques que sont la rationalité bureaucratique ou juridico-administrative et la rationalité politique.

Les principes de globalité et d'équilibre véhiculés par la BSC sont soutenus par l'hypothèse qu'il existe un modèle universel de performance d'où découlent des catégories génériques de facteurs, auxquelles sont associés des types d'indicateurs. Kaplan et Norton ne démontrent pas l'universalité de la BSC, les auteurs ne s'inscrivent pas dans un mode démonstratif[9]. Cependant les auteurs ne cessent de réitérer cet attrait dans leurs différents écrits et interventions. *« …des organisations de toutes les secteurs, grandes et petites, publiques et privées, à but lucratif et non-lucratif, ont réalisés des résultats positifs en adoptant la BSC[10]». «Les quatre axes de la BSC se sont révélés parfaitement appropriés pour un large éventail d'entreprises de secteurs différents d'activités. Ils n'ont toutefois rien d'un carcan ; ils constituent plutôt une trame. Aucun théorème mathématique n'affirme qu'ils soient à la fois nécessaires et suffisants. Néanmoins, nous ne connaissons pas une seule entreprise qui utilise moins de quatre axes[11]». «Toutes les Balanced Scorecards s'appuient sur des indicateurs génériques qui sont le reflet d'objectifs et de structures communs à de nombreuses entreprises[12]»,*

L'approche retenue par Kaplan et Norton, et favorisée par la méthode pédagogique des cas pratiquée par la Harvard Business School, se caractérise avant tout par son pragmatisme. Loin d'un schéma hypothéticodéductif, Kaplan ne cesse d'enrichir ses idées en les confrontant à la réalité, notamment aux difficultés concrètes rencontrées, en situation, par les dirigeants et les responsables d'entreprises. Les observations qui en découlent sont ensuite systématisées, et les meilleures pratiques sont méthodiquement décrites et enseignées. Elles servent de base à la consolidation des idées théoriques existantes, et à l'élaboration de nouvelles théories qui pourront, à leur tour, être testées sur le terrain[13].

---

[9] Nous le reviendrons sur ce trait caractéristique de l'approche de Kaplan et Norton quand nous analyserons les liens de causalité.

[10] *"...Organizations across all industries, large and small, public and private sector, profit-driven and non-profit, have driven results with the BSC"*, Kaplan et Norton, www.bscol.com.

[11] Kaplan R.S. et Norton D.P., le tableau de bord prospectif, pilotage stratégique : les 4 axes du succès, les éditions d'organisations, 1996, page 47.

[12] Ibid, page 159.

[13] Trébucq S., Robert S. Kaplan, ABC, ABM, BSC, pp 475-494, dans les grands auteurs en contrôle de gestion, ouvrage collectif dirigé par Henri Bouquin, éd. EMS, 2005.

Le modèle générique de la performance associé à la structure de la Balanced Scorecard a fait l'objet de nombreuses critiques de la part de certains auteurs. Ces derniers dénoncent le caractère standard, voire normatif de l'outil développé par Kaplan et Norton[14]. Ces critiques rejoignent les travaux concluant à la contingence des outils de gestion et au caractère conditionnel et relatif de ces derniers. En effet, admettre l'universalité de la BSC serait croire à une rationalité supérieure portée par un outil de gestion en dépit des rationalités locales.

Ces présupposés sont discutables parce qu'ils dérogent à la pratique contemporaine des outils de gestion qui repose sur une conception interactive et non normative. Cette notion occupe une place importante dans différents travaux provenant de l'ensemble des disciplines de gestion[15]. On retrouve ce principe :

- En *stratégie* (Avenier, 1997) ; dans la notion de planification interactive (Ponssard et Tanguy, 1993) ; avec les travaux de Mintzberg sur les limites de la planification stratégique (1994) ; dans la vision de la formation de la stratégie et de la conduite des entreprises qui découlent d'une vision des organisations comme des systèmes potentiellement chaotiques (Thiétart et Forgues, 1995) ; dans le principe d'une analyse processuelle des décisions stratégiques (Langley, 1997).
- En *recherche opérationnelle d'aide à la décision* dans les méthodologies dites « soft » (Checkland, 1985) ; dans la philosophie des systèmes interactifs d'aide à la décision (Landry, Pascot et Briolat, 1986) ; dans la conception moderne de la recherche opérationnelle et de l'aide à la décision (Roy, 1992) et dans une certaine mesure dans *les travaux récents en système d'information* (Kettani, Mignet, Paie, Rosenthal-Sabroux, 1998).
- En *comptabilité générale* avec l'idée qu'il n'existe pas d'objectivité comptable et que la comptabilité est toujours une comptabilité d'intention « la comptabilité véhicule le projet de ceux qu'ils l'élaborent » (Colasse, 1998).
- En *marketing* avec l'importance croissante de dispositifs organisationnels faisant interagir producteurs et distributeurs *(trade-marketing)* ou producteurs et consommateur *(marketing inversé)* pour une conception des politiques et des produits (Tixier et Pras, 1996).
- Dans les pratiques de pilotage du changement, qui font une place croissante à des processus mixtes autoritaires-ouverts (David, 1995; 1996).
- En contrôle de gestion, celle-ci se traduit par la pertinence opérationnelle des outils (la conception non normative des tableaux de bord et des indicateurs) et le caractère contingent des systèmes de contrôle de gestion[16].

---

[14] Otley D. Performance Management and Strategy Implementation : The Role of Management Accounting in the Modern Organization, Forth International Management Control Systems Research Conference, Université de Reading, Royaume-Uni, 6-8 juillet 1998 ; Lorino P., Le Balanced Scorecard revisité : une instrumentation du contrôle de gestion stratégique, Actes du XXIIème Congrès de l'Association Française de Comptabilité, Metz, 2000.

[15] David A., L'aide à la décision entre outils et organisations, Entreprise et Histoire, 1996, N°13, pp. 9-26

[16] Chiapello E., Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature, Comptabilité, Contrôle, Audit, tome 2, vol. 2, septembre 1996, pp. 51-74 ; Bouquin H., Contrôle et stratégie, disponible sur http://www.crefige.dauphine.fr/publish/ctrl_strat.htm; Contrôle de gestion, PUF, 3ème éd, 1996 ; Les facteurs de contingence du contrôle de gestion, cours de la filière MSG Dauphine 2003-2004; Gibert P., Mesure sur mesure revue, Politique Et Management Public, Volume 18, N°4, décembre 2000, pp 61-87, Op. Cit., Gilbert P., L'instrumentation de gestion. La technologie de gestion, sciences humaines ? , Economica, coll. Gestion, 1998, Paris.

Nous sommes donc d'une part face à une réalité concrète à savoir « l'universalité de la BSC dans ses attrait et son applicabilité » qui ne correspond pas aux principes théoriques auxquels nous adhérons.

D'autre part, nous observons que des organisations publiques en France disent avoir mis en œuvre la Balanced Scorecard. Même si ces cas sont rares, ils suscitent néanmoins notre curiosité et méritent d'être explorés.

Nous nous interrogeons, dans ce cas, sur la signification de l'universalité de la BSC. Notre interrogation porte plus précisément sur le fait que des organisations aux caractéristiques différentes puissent se doter d'outils de mesure de la performance analogues se conformant à la structure de la Balanced Scorecard.

Ainsi les questions suivantes sont alors devenues des problématiques centrales de cette recherche :

- *Compte tenu des spécificités de la sphère publique en France par rapport à la sphère privée, existe-il un modèle standard ou unique vers lequel convergent les pratiques de BSC en France ?*
- *Qu'est ce qui pousse des gestionnaires, évoluant dans une tradition de gestion française marquée par les pratiques de tableaux de bord, à recourir à la BSC ?*
- *Comment la BSC est utilisée dans les administrations de l'Etat qui ont décidé de la mettre en œuvre ? Comment est-elle perçue et exploitée par les différents acteurs ?*
- *Quelles sont les variables organisationnelles, culturelles, techniques, etc. qui conditionnent le transfert de la BSC vers la sphère publique ?*

Ces questions renvoient à d'autres interrogations qui portent sur la Balanced Scorecard en soi.

En partant du postulat suivant : l'utilisation nominale du terme Balanced Scorecard dans les organisations publiques étudiées ne signifie pas la présence de facto de toutes les caractéristiques de cet outil. Nous nous intéressons dans notre recherche à l'outil BSC et son mode d'utilisation dans notre terrain de recherche. Cette analyse est confrontée à la difficulté de cerner le contenu exact de la BSC due à l'absence d'une conceptualisation de cet outil. En effet la BSC a significativement évolué depuis 1992.

Il est ainsi nécessaire d'identifier les composantes fondamentales qui permettent de qualifier un outil de BSC. Que recouvre exactement cet objet ? Et est–ce que l'usage attendu en fait partie ?

L'intérêt de cette analyse pour notre recherche réside dans le fait d'identifier *la part universelle de la BSC* et de vérifier la présence de cette part dans les Balanced Scorecards identifiées sur notre terrain de recherche. Nous soulignons, à ce titre, que nous comprenons par outil universel, *un outil qui s'applique à tout type d'organisation quelle que soit sa finalité en gardant ses caractéristiques consubstantielles.*

Pour examiner notre problématique nous allons nous appuyer sur *un cadre théorique* composé des travaux sur l'instrumentation de gestion. Cadre dans lequel s'insère notre recherche.

Nous aurons ainsi recours aux travaux de Berry, 1983 ; Moisdon, 1990 ; Gilbert, 1998 ; David, 2001 ; Hatchuel, 1997.

Nous nous baserons également sur les travaux de Rabardel (1995) portant notamment sur la définition de la notion d'instrument

Ces travaux fournissent un cadre adéquat pour étudier *l'outil Balanced Scorecard et d'interpréter nos observations sur le terrain*. Ils seront présentés dans un chapitre préliminaire à l'issu duquel nous formaliserons nos hypothèses de recherche.

D'autres concepts théoriques seront mobilisés tout au long de notre étude. Ces concepts représentent *le cadre thématique* qui nous permettra de comprendre et *d'analyser le contenu et l'utilisation de la BSC en tant outil de contrôle de gestion*.

Il s'agit :

- des travaux sur la Balanced Scorecard : Kaplan et Norton (de 1992 à 2004), Atkinson et coll., 1997 ; Gibert, 2000 ; Olve, 2000 ; Lorino, 2001 ; Niven, 2003 ; Norreklit, 2000 et 2003 ; etc.
- des travaux sur les outils de contrôle de gestion stratégique (Lorino1997 et 2001, Bouquin, 1996, 2005 ; Simons, 1993 ; etc.) notamment ceux relatifs aux tableaux de bord dits « à la française » (Menzoni et Epstein, 1998 ; Demeestère, 2002 ; Mendoza & coll., 2002 ; Selmer, 2002 ; Gibert, 2002 et 2003 ; Iribarne, 2003 ; Bourguignon & coll., 2004 ; etc.)
- de la théorie des modes en gestion *« managerial fads or fashions »* (Abrahamson, 1991 ; Abrahamson & Fairchild, 1999)

Pour présenter les caractéristiques des organisations publiques et de la gestion publique nous nous appuierons sur les travaux de : Mintzberg, 1982 ; Gibert 2002 ; Crozier & Friedberg, 1977 ; Crozier, 1980 ; Laufer et Burlaud, 1980 ; Joncour et Verrier, 2002, Guillaume et coll., 2002 ; Trosa, 2002 ; etc.

b) Méthodologie et terrain de recherche

Champ de la problématique

Le secteur public englobe une multitude d'organismes, chargés d'une mission de service public, c'est à dire de la gestion de biens ou de services collectifs, souvent les deux à la fois.

Ces organismes prennent des formes juridiques différentes : administration de l'Etat, collectivité locale, établissement public administratif ou commercial, service déconcentré, entreprise publique, société de capital, associations loi 1901 etc. obéissant soit aux règles de comptabilité privée, soit aux règles de comptabilité publique.

Afin de conserver un minimum d'homogénéité et dans un souci de précision des interprétations que nous tenterons de donner aux interactions observées (Thiétart et coll., 2003), nous délimiterons le champ de notre recherche aux administrations à caractère non marchand écartant ainsi les entreprises publiques. Dans ce même champ nous nous focaliserons plus particulièrement sur l'étude des administrations ministérielles de l'Etat à savoir les administrations centrales, les services déconcentrés. Et les établissements publics.

Méthodologie de recherche

Le choix d'une stratégie de recherche distincte : l'étude de cas

La résolution de la question de méthode ne doit pas être abordée comme une étape détachable du processus de recherche et notamment de ces aspects théoriques (Pettigrew, 1973). La méthode entretient donc avec l'ensemble du processus de recherche des liens constitutifs qui nécessiteront son inscription dans une stratégie de recherche.

La formulation de notre objectif suggère d'adopter une stratégie de recherche s'établissant sur un double espace théorique et empirique. Le thème du transfert des outils de gestion d'un contexte à un autre ainsi que le rôle déterminant du contexte organisationnel dans ce processus occupent un espace théorique important. Ces questions retiennent depuis plusieurs années l'intérêt des chercheurs en sciences de gestion et dont les travaux ne peuvent être ignorés. L'intérêt d'un espace empirique ressort de notre problématique qui considère l'interaction entre un outil de gestion et une catégorie d'organisation qui décide, à un moment donné, de le mettre en place. Cette interaction peut être analysée exclusivement par rapport à une logique abstraite et formelle ou au contraire elle suppose une relation directe avec les acteurs et l'observation de situations concrètes dans l'organisation.

Nous avons ainsi opté pour une méthodologie qualitative et une démarche d'analyse de cas, qui se situe au croisement des deux démarches classiques à savoir l'approche de recherche hypothético-déductive qui repose sur un paradigme positiviste et l'approche inductive qui repose sur un paradigme constructiviste[17].

En effet chacune des deux approches offre des avantages et des inconvénients. L'approche hypothético-déductive est susceptible d'apparaître trop contraignante. Elle n'offre pas ou très peu la flexibilité d'examiner des faits nouveaux ou imprévus se révélant en cours de recherche, même si ces faits sont pertinents et importants (D'Amboise, 1995). Il est également difficile dans les recherches en management d'arriver à respecter les exigences statistiques de généralisation prévues par les voies scientifiques traditionnelles. Cette difficulté se pose encore plus dans les organisations publiques à cause de leur l'hétérogénéité. Cela pose un problème notamment si l'ambition de la recherche est d'acquérir une connaissance intime du phénomène étudié et donc de l'observer de très près et en profondeur. Cette proximité avec l'objet étudié et la flexibilité de la méthode sont, en revanche, au centre de l'approche inductive. Néanmoins celle-ci propose, comme point de départ de la recherche, de faire table rase sur les théories existantes pour se concentrer sur l'observation du terrain. Ainsi, cette démarche n'offre la structure et le cadrage dont le chercheur pourrait en avoir besoin[18].

R. Yin (1990) positionne l'étude de cas en tant que stratégie d'étude à part entière et la définit comme étant *« une enquête empirique qui examine un phénomène contemporain au sein de son contexte réel et pour laquelle de multiple sources de données sont utilisées »*. Il considère que cette approche met l'accent sur la compréhension des dynamiques présentes au sein d'un environnement unique. Elle se limite à un domaine d'investigation bien spécifique et permet la collecte de données très diverses.

Cette approche nous semble donc la plus adaptée à notre objet de recherche. Elle nous a obligé dès le départ à examiner le champ théorique et à se positionner par rapport aux travaux réalisés dans notre domaine de recherche. Elle nous a ensuite conduit à formuler une problématique et des hypothèses de recherches qui structureront notre étude. En même temps, elle nous offre la proximité nécessaire pour étudier l'interaction entre la Balanced Scorecard et les organisations publiques qui l'ont adaptée.

L'accès au terrain et la collecte des données

Nous avons commencé notre recherche sur le terrain par une étude exploratoire (entre mars 2003 - mars 2005). Nous avons conduit une série d'entretiens semi directifs s'appuyant sur un

[17] Les nouvelles fondations des sciences de gestion, Eléments d'épistémologie de la recherche en management, coordonné par David Albert, 2001.

[18] Cela pourrait représenter un risque de dispersion et de manque de rigueur notamment pour un chercheur novice (D'Amboise 1995).

guide d'entretien transmis à l'avance. 14 structures ministérielles ont répondu favorablement à notre requête et nous avons dans ce cadre effectué 26 entretiens avec les administrateurs chargés de la mise en place du contrôle de gestion et autres dispositifs (notamment la LOLF, les stratégies ministérielles de réforme, le budget, etc.). Nous comptons aussi parmi nos interlocuteurs des directeurs d'administrations centrales et des secrétaires généraux de l'administration.

Les objectifs visés par cette étape sont : mieux cerner notre problématiques et nos questions de recherche ; préciser nos hypothèses ; observer les pratiques de contrôle de gestion et de tableaux de bord dans les administrations de l'Etat notamment dans le contexte de la LOLF ; de mieux comprendre le contexte général de la gestion publique et plus particulièrement celui de la réforme dans les administrations de l'Etat, et, plus globalement, identifier l'existence, ou pas, d'une doctrine nationale en matière de pilotage de la performance dans ces administrations.

Les thèmes discutés pendant les entretiens sont relatifs à la définition des missions stratégiques de la structure; à l'élaboration des instruments du pilotage, en l'occurrence les tableaux de bord; à l'alimentation des tableaux de bord et à l'exploitation des ces instruments de pilotage.

Cette phase nous a également permis d'identifier les administrations qui ont adopté la Balanced Scorecard et qui ont ensuite fait l'objet des deux études de cas que nous présentons dans cette recherche à savoir le Ministère de la Défense et la Caisse Nationale des Allocations Familiales.

c) Plan de la thèse

Dans un **chapitre préliminaire** nous présenterons le cadre théorique de notre étude et nos hypothèses de recherche.

La **première partie** sera consacrée à l'étude du concept Balanced Scorecard. Nous présenterons dans *le premier chapitre* les fondements et l'évolution de la BSC. Sur la base des travaux de Kaplan et Norton et en s'appuyant sur l'analyse de Rabardel, nous proposerons une conceptualisation des composantes et des usages de la BSC. Cette conceptualisation du contenu de la BSC est une étape importante de notre étude car elle nous permettra, dès le départ, de cerner notre objet de recherche.

À partir d'une revue de la littérature française et internationale, nous analyserons la pertinence du modèle de Kaplan et Norton. Aussi nous aborderons dans *le deuxième chapitre* les composantes identifiées : l'architecture de la BSC et les liens de causalité.

Nous rechercherons dans *le troisième chapitre* à identifier les percées conceptuelles de l'outil BSC et l'origine de son succès. Pour se faire, nous réaliserons une comparaison entre celle-ci et les méthodes de Tableaux de Bord (dits à la française). Nous analyserons également les facteurs ayant favorisé la notoriété de la BSC au-delà des Etats-Unis et du secteur privé. Nous examinerons ensuite l'éventuelle intervention d'un phénomène de mode dans le succès de la BSC.

Nous proposerons dans *le quatrième chapitre* d'analyser l'apport de la BSC du point de vue de ses usages identifiés dans le premier chapitre. Nous discuterons ainsi l'hypothèse de la possibilité d'un pilotage explicite de la stratégie. Nous nous appuierons entre autre sur les travaux de Simons pour montrer l'évolution de la pensée de Kaplan et Norton et leur positionnement par rapport aux courants de contrôle de gestion.

En cohérence avec le positionnement théorique de notre recherche, nous nous focaliserons dans la deuxième partie et la troisième partie sur le transfert de la BSC vers le secteur public.

La **deuxième partie** portera sur *le résultat de transfert* c'est-à-dire les modèles adaptés. Nous consacrerons ainsi *le cinquième chapitre* à l'exposé des caractéristiques des organisations et du management dans ce secteur. Nous exposerons ensuite *(6ème chapitre)* les différents modèles de BSC adaptés aux organisations du secteur public. En plus du modèle de Kaplan et Norton, nous proposerons d'étudier l'approche des parties prenantes et sa contributions dans l'adaptation de la BSC dans le secteur public. Nous visons au travers cette analyse l'identification de l'éventuelle existence ou pas d'un modèle adapté faisant référence dans le secteur public.

La **troisième partie** sera consacrée au processus d'élaboration et de mise en œuvre de la BSC *(processus du transfert)*. Nous montrerons dans un premier temps le faible développement de ce thème dans les travaux consacrés à la BSC *(7ème chapitre)*. Ce constat nous conduira à explorer des expériences de mise en œuvre de la BSC par des administrations centrales *(8ème chapitre)*. Nous tenterons au travers de cette analyse de mettre en évidence les facteurs déterminants dans le succès ou l'échec de ce processus.

Nous examinerons dans la **quatrième partie** le transfert de la BSC vers les organisations publiques en France. Cette partie sera structurée en quatre chapitres.

Nous introduirons dans un premier temps *(9èm chapitre)* le contexte des administrations de l'Etat en France en mettant en évidence la succession des tentatives de transposition des outils provenant de la gestion privée.

Nous présenterons ensuite les études de cas réalisés respectivement au Ministère de la Défense *(10ème chapitre)* et au sein de la Caisse Nationale des Allocations Familiales *(11ème chapitre)*. Nous nous intéresserons au cours de ces deux chapitres à l'étude des modèles adaptés en termes de composantes et d'usages et du processus de construction de la BSC dans ces deux administrations.

Nous proposerons au cours du dernier chapitre de notre étude *(12ème chapitre)* l'examen des résultats de nos deux études de cas au regard des hypothèses de recherche.

CHAPITRE PRELIMINAIRE : POSITIONNEMENT ET CADRE THEORIQUES. HYPOTHESES DE LA RECHERCHE

a) Positionnement théorique de notre recherche

L'instrumentation de gestion. Ce sujet a longtemps été appréhendé comme un élément d'un ordre scientifique reposant sur une rationalité positiviste (Taylor). Dès lors l'outil est considéré comme un reflet neutre et objectif de la réalité de l'organisation. Il a pour rôle d'assurer et de vérifier que le fonctionnement courant de l'organisation s'effectue dans le cadre d'un respect d'objectifs et de normes prédéterminés. Ce courant a notamment été assoupli par Simon qui a introduit une nouvelle forme de rationalité plus modérée, dite « limitée », affirmant l'existence de « bonnes manières d'agir » au lieu du « one best way ». À travers une approche cognitive, les modes de raisonnement « rationnels » peuvent être modélisables dans des schémas symboliques et des instruments de gestion servant à reproduire ces modes de raisonnement sous une forme symbolique.

L'évolution de la pensée dans ce domaine a fait émerger de nouvelles formes de rationalité. On cite à ce titre les travaux de Kaplan ou de Shank, qui rejoignent leurs prédécesseurs Anthony ou Horngren. Selon ces chercheurs, le travail d'élaboration des outils recouvre le présupposé qu'existe la possibilité d'une part d'isoler dans une organisation des éléments immuables et des invariantes et d'autre part, d'adopter des procédures efficaces et transférables, représentant des modes empiriquement adéquats de poursuite des fins. Flamhotz et al. (1985) voient dans cette approche la prégnance d'une *théorie du design structurel* selon laquelle il serait possible, au travers d'une démarche fondée sur la rationalité et la logique déductive, de formuler des prescriptions pratiques quant à la configuration d'un système de contrôle sans qu'intervienne au préalable l'identification des données situationnelles et spécifiques. Nous pensons comme Soller (1993) qu'une telle démarche, qualifiée d'instrumentaliste, présente une validité opératoire limitée au traitement de problèmes bien délimités et facilement formalisables. Confrontée à des questions intégrant des composantes organisationnelles fortes et impliquant des problèmes transversaux aux frontières ambiguës, cette approche se révèle alors réductrice.

La thématique contemporaine de flexibilité, de réactivité ou d'adaptation stratégique suggère de dépasser une stricte prescription instrumentale pour s'intéresser aux interactions entre les outils de gestion ainsi qu'aux différentes dimensions de l'organisation. C'est ce que Scapens (1991) suggère en écrivant *« in addition to providing information for decision making, management accounting in practice forms part of a system of organizational control which maintains the direction and cohesion of the organization, as a result, it has behavioural and political dimension »*. Il nous semble ainsi, et comme a pu le constater Tanguy (1989), que le champ de recherche en gestion comporte deux paradigmes. Le premier est celui de la rationalité technique, que nous venons d'évoquer, où le contrôle d'une organisation dépend d'un ensemble de procédures et de structures de gestion. Ces systèmes de gestion sont dotés d'une fonctionnalité prédéterminée et d'une efficacité dépendant de la rigueur et de la méthode présidant à leur conception et leur mise en place. À l'opposé, figure le paradigme de la rationalité intentionnelle des acteurs, porté par la plupart des travaux d'analyse des organisations. Ce courant théorique fait alors ressortir la place prééminente des ressorts stratégiques des acteurs dans la coordination et la direction de l'action organisationnelle. Les outils ne sont interprétés que comme des enjeux passifs des stratégies développées par les acteurs, face à une dynamique portée par des mécanismes fortement informels qui assurent de fait l'évolution de l'organisation. Cette dichotomie entre ces deux approches nous semble

aujourd'hui dépassée. Nous nous rallions au programme de Hopwood (1983) : *« comprendre les outils de gestion dans le contexte dans lequel ils opèrent »*.
Nous situons notre recherche dans un courant de recherche qui tend à combler le fossé séparant le domaine de la technique de gestion et celui de l'analyse des organisations (Moisdon et Weil, 1990). Ce choix d'une mise en relation entre la dimension technique et la dimension socio-organisationnelle est le produit d'une double hypothèse. D'une part, toute démarche prescriptive en matière de conception ou de mise en œuvre d'instruments de gestion passe par la mobilisation explicite ou implicite d'hypothèses sous-jacentes quant au comportement organisationnel *(organization behaviour)* (Anthony 1965, Hatchuel et Weil 1992, Morgan 1992). D'autre part, les résultats d'un même outil de gestion diffèrent selon le contexte dans lequel il est déployé *«…Par nature les systèmes de gestion ne sont, ni universels, ni éternels, …»* Lorino (2001) (Berry, 1983 ; Moisdon, 1990 ; Gilbert, 1998 ; David, 2001 ; Hatchuel, 1997). Cette contingence des instruments de gestion écarte ainsi la possibilité de construire des instruments valables pour toutes les organisations et défend une instrumentation adaptée qui permet de maintenir et développer la capacité à faire face aux évolutions internes l'organisation et celles de son environnement (Mintzberg, 1982). Nous référons entre autre à l'analyse sociologique réalisée par Philippe d'Iribarbne (1989) qui met en doute l'existence de méthodes universelles de gestion, expression d'une rationalité transcendant les frontières. Son analyse insiste sur la prise en considération de la culture[19] dans le transfert des méthodes de gestion d'un pays à l'autre *« une recette de gestion qui a fait ses preuves dans un contexte culturel donné ne conduit pas pour autant au succès dans un autre contexte »*.

b) Cadre théorique de notre recherche : autour de la notion de l'instrument

a. La notion d'instrument dans la théorie d'instrumentation de gestion

Selon Gilbert, l'instrument est : « Tout *moyen conceptuel* ou matériel, doté de *propriétés structurantes*, par lequel un *gestionnaire*, poursuivant certains buts organisationnels dans un *contexte* donné, met en œuvre une technique de gestion[20]».
D'après l'auteur, l'instrument de gestion est aussi un opérateur fonctionnel. Il facilite les diverses actions, que le gestionnaire conduit, dans un but bien précis. En introduisant cette notion de but, l'auteur affirme parallèlement que chaque situation de gestion, exige un instrument qui lui est propre. Ainsi *l'instrument est dirigé vers le contexte.*

Les fonctions instrumentales

Le thème fonctionnel est très important car il détermine la raison d'être de l'instrument, les attentes et les besoins auxquels il est destiné à satisfaire. On considère habituellement qu'un instrument « fonctionne » dès lors qu'il remplit les fonctions pour lesquelles il a été conçu. Toutefois, un instrument peut produire d'autres effets que ceux qui en justifient l'usage. En analysant les comportements sociaux, Merton[21] identifie des fonctions manifestes et des

[19] La culture non pas comme un pouvoir « quelque chose auquel on pourrait attribuer les comportements » mais comme un contexte « quelque chose au sein duquel les comportements peuvent être décrits de manière intelligible » d'après C. Greetz, the interpretation of cultures, 1973, repris par P. d'Iribarne, la logique de l'Honneur, le seuil, 1989.
[20] Gilbert P., l'instrumentation de gestion dans les ressources humaines, Thèse de Doctorat soutenue à l'université de Saint Quentin en Yvelines, 1997, page 15.
[21] Merton, 1949, cité par Gilbert P., Op. Cit. 1998, page 58.

fonctions latentes. Cette distinction exprime le fait que les finalités conscientes (ou manifestes) d'un comportement social peuvent ne rendre qu'imparfaitement compte de ses conséquences objectives. Gilbert a appliqué cette distinction aux instruments de gestion. Il considère que tout instrument comporte deux types de fonctions : explicite et implicite Les fonctions *implicites* ne sont pas formellement exprimées, elles sont virtuellement contenues dans l'instrument. On ne peut donc les déduire à travers l'analyse des caractéristiques de l'instrument et surtout de ses effets. Les fonctions *explicites* sont connues des utilisateurs alors que les fonctions implicites sont souvent dissimulées et transparentes. Ces dernières sont souvent liées aux finalités du responsable, de sa vision de l'organisation et de la dynamique du changement qu'il voudrait engager ou pas. C'est généralement le cas des innovations et des modes en gestion dont l'introduction pourrait révéler des finalités qui dépassent les fonctions intrinsèques de l'instrument.
On parle dans ce cas de *l'utilisation stratégique de l'instrument.* En ce sens, l'introduction d'un nouvel instrument peut modifier l'équilibre du pouvoir par les effets de transparence, ou d'opacité, qu'il produit. Le pouvoir pourrait être maintenu ou reconquis par le contrôle de l'instrument, ce qui engendre souvent la production de nouvelles règles de jeu[22] pour le maintien ou la conquête du pouvoir. Pour la sociologie des organisations (Crozier et Friedberg[23]), l'effet rationaliste des instruments de gestion est fortement atteint par le jeu des acteurs et les zones d'incertitude qu'ils parviennent à préserver ou à reconstituer. Les résultats que les instruments produisent sont alors biaisés. Dès lors, Sainsaulieu a prolongé l'analyse stratégique, d'une part en introduisant des éléments d'analyse culturelle et, d'autre part, en s'intéressant aux conditions qui favorisent la conduite du changement organisationnel[24].

Ainsi, l'introduction d'un tableau de bord pourrait viser non seulement l'amélioration de la performance d'une organisation mais la mise à nu de certains coûts de gestion longtemps cachés par des pratiques fortement ancrées dans l'organisation[25]. L'instrument n'existe donc qu'à travers un ensemble de données, à la fois sociales, culturelles et organisationnelles, se situant autour de lui. Cet ensemble de données, autrement dit *le contexte*, confère un caractère conditionnel et relatif aux effets de l'instrument[26]. Toutefois, l'instrument de gestion est toujours, au moins partiellement, transposable. Il n'est pas complètement lié au contexte d'utilisation[27].

Les instruments de gestion au-delà d'une approche normative

Le décalage constaté entre les fonctions explicites et les effets obtenus par un instrument n'est pas toujours le signe d'un dysfonctionnement, d'une défaillance de l'instrument ou de celle de son (de ses) utilisateur(s). L'étude de ce phénomène suppose, selon Simon, le dépassement de la rationalité substantive, qui correspond au raisonnement formel. L'auteur suggère de s'intéresser à la rationalité procédurale, qui s'applique à la façon dont l'auteur raisonne en reliant ses intentions et ses perceptions au contexte dans lequel il se situe. Il en résulte que l'analyse des fonctions d'un instrument nécessite l'articulation de plusieurs approches, chacune d'elles correspondant à une fonction spécifique de l'instrument.

---

[22] Reynaud J.D., Les règles du jeu, éd. Colin, 1997, Cité par Gilbert, 1998, Op. Cit, page 66.
[23] Crozier M. et Friedberg E., L'acteur et le système, éd. Le seuil, Paris, 1977.
[24] Piotet F., Sainsaulieu R., Méthodes pour une sociologie de l'entreprise, Presses de la FNSP, Paris, 1994.
[25] Gilbert P., Op. Cit. 1998, page 24.
[26] David A., Structure et dynamique des innovations managériales, Cahiers de recherche du Centre de Gestion Scientifique, N °12, Juillet 1996, pp. 4-44
[27] Ibid et Gilbert P., 1998, Op. Cit., page 58.

i- l'approche rationaliste : selon cette approche, l'instrument est perçu comme un outil neutre, extérieur à l'organisation. Cette approche suppose qu'une organisation est d'autant plus efficace qu'elle fonctionne sur la base de connaissances rationnelles portées par des méthodes et outils inspirés des sciences exactes. Elle s'inscrit dans la droite ligne des conceptions normatives du fonctionnement des organisations (Taylor, Weber, Fayol). L'instrument a une fonction d'opérateur qui suppose une action directe sans aucune interaction avec l'environnement (interne ou externe). Cette vision restreinte s'oppose à la voie interactionniste adoptée par les trois approches suivantes ;

ii- l'approche contingente : cette approche s'appuie sur les travaux de l'école de la contingence (Woodward 1965; Lawrence et Lorsch, 1973; Mintzberg, 1979), mais pas uniquement. On y retrouve, la notion de *contextualité* des outils de gestion dans les travaux de Moisdon[28] et la vision *socio-psycologique* d'Eraly[29]. Ce dernier souligne qu'un instrument aura des conséquences très différentes selon le type d'organisation dans lequel il se développe. Ainsi il est souvent mis en cause lorsque l'environnement change[30]. Selon cette approche, l'instrument joue une fonction d'analyseur. Son usage met en évidence les différents dysfonctionnements et les incohérences existants.

iii- l'approche politique : dans cette approche, l'instrument est un instrument de pouvoir au service des intérêts d'un groupe d'acteurs. L'introduction d'un nouvel instrument peut modifier l'équilibre du pouvoir par les effets de transparence, ou d'opacité, qu'il produit. Le pouvoir pourrait être maintenu ou reconquis par le contrôle de l'instrument, ce qui engendre souvent la production de nouvelles règles de jeu[31] pour le maintien ou la conquête du pouvoir. Pour la sociologie des organisations (Crozier et Friedberg[32]), l'effet rationaliste des instruments de gestion est fortement atteint par le jeu des acteurs et les zones d'incertitude qu'ils parviennent à préserver ou à reconstituer. Les résultats que les instruments produisent sont alors biaisés. Dès lors, il y a *usage stratégique des instruments de gestion*. Piotet et Sainsaulieu ont prolongé l'analyse stratégique en introduisant des éléments d'analyse culturelle. Les auteurs s'intéressent aussi aux conditions qui favorisent la conduite du changement organisationnel[33]. La fonction attribuée à l'instrument, dans cette approche, est celle de régulateur. L'instrument peut certes cristalliser des divergences de vues entre les acteurs, mais il peut aussi aider à les résoudre en structurant les négociations. On parle dans ce cas d'un rôle de médiation.

iv- l'approche cognitive : Les instruments de gestion sont aussi les véhicules de croyances, de connaissances tirées de l'expérience et, quelquefois, de théories scientifiques. Un instrument peut survivre à l'organisation qui en a justifié l'avènement parce qu'il est porteur d'une croyance partagée. Cette approche promeut le rôle de l'instrument dans la mémorisation des savoirs dans l'organisation. Moyen de capitalisation d'une expérience accumulée à l'intérieur ou en dehors de celle-ci, l'instrument est considéré ici comme une connaissance. Il véhicule des valeurs, transmet des conseils et concrétise l'idéologie qui est à l'origine de sa conception. Dans certains cas, il peut devenir un moyen de professionnalisation et un moniteur pour de nouveaux apprentissages. Un des courants dominants de cette approche est le cognitivisme, qui envisage les fonctions mentales comme des dispositifs de traitement de l'information. Mais dans un sens large, l'expression « approche cognitive »

---

[28] Moisdon et al., Du mode d'existence des outils de gestion, éd. Séli Arslan, Paris, 1997, page 23 ;

[29] Eraly A., Le développement humain et le développement technologique : une vision socio-psychologique, in Changement technologique et gestion des ressources humaines, Montréal, Morin G., 1995, pp 37-58.

[30] On cite à ce titre les différents travaux sur les cultures gestionnaires nationales en particulier le programme international d'enquête de Hofstede G. (Vivre dans un monde multiculturel, 1994, éd. d'Organisation) et les résultats des études qualitatives de Philippe d'Iribarne (1989, Op. Cit.) ;

[31] Reynaud J.D. Les règles du jeu, éd. Colin, 1997, Cité par Gilbert, 1998, Op. Cit, page 66.

[32] Crozier M. et Friedberg E., L'acteur et le système, éd. Le seuil, Paris, 1977.

[33] Piotet F., Sainsaulieu R., Méthodes pour une sociologie de l'entreprise, Presses de la FNSP, Paris, 1994.

s'étend à l'étude de l'interaction entre acteurs porteurs de représentations sociales différenciées dans un contexte d'action.

La distinction entre méthode, outil et instrument dans la théorie de l'instrumentation de gestion

La distinction entre la méthode et l'outil figure parmi les centres d'intérêt de la théorie de l'instrumentation de gestion. Moisdon[34] définit une méthode de gestion comme un ensemble de théories et de modèles sur laquelle repose la construction des outils de gestion. Un outil de gestion, selon une définition simple, est un moyen matériel et conceptuel fabriqué pour agir dans et sur l'entreprise[35].

Mais, selon une définition plus opératoire, l'outil représente *« toute formalisation de l'activité organisée …, tout schéma de raisonnement reliant de façon formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation, et destinées à instruire les divers actes de gestion[36] »*. Cette conception comprend des outils aussi divers que les coûts standards en comptabilité, le contrôle statistique pour la qualité, la gestion du portefeuille en finance, etc. En effet, les outils de gestion se sont développés avec la grande entreprise à partir du milieu du 19ème siècle[37]. D'abord accrochés à la comptabilité, ils ont prospéré et se sont diversifiés à partir des travaux de Taylor (science du travail) et de Fayol (outillage administratif)[38]. Les fonctions explicites des outils consistent à favoriser la maîtrise des processus organisationnels, à éclairer le gestionnaire sur ses choix et sur ses décisions : on parle alors d'outils ou de *système d'aide à la décision*. En contribuant à des décisions organisationnelles majeures, le rôle des outils de gestion devient alors primordial. Certains auteurs utilisent le terme « instrument » au lieu d'« outil » de gestion, considérant que ce dernier pouvant réunifier les moyens utilisés et que les termes d'instrument ou d'instrumentation de gestion mettraient davantage l'accent sur la part de l'humain présente dans l'instrument[39]. L'outil, qui est initialement une donnée que l'organisation se procure dans son environnement, rentre dans une dynamique organisationnelle caractérisée par des logiques d'acteurs[40]. Il devient alors un construit propre à cette organisation, un instrument qui contribue à la structuration des relations autour des processus de gestion. Ainsi, loin d'être les reflets passifs d'une réalité organisationnelle, qui existerait indépendamment d'eux, les instruments de gestion sont des éléments décisifs de la structuration des situations de gestion[41] et de leur évolution. Ils prescrivent les comportements à adopter, véhiculent des réflexions et des représentations. En ce sens, ils sont eux même

[34] Moisdon J.C., Du mode d'existence des outils de gestion, éd. Séli Arslan, Paris, 1997, page 11.
[35] Doublet J. M., des outils de gestion dans l'entreprise, entreprise et histoire, N° 13, 1996, éditorial, page 5.
[36] Moisdon J. C., Op. Cit 1997, page 7.
[37] Chandler A.D. Jr, La main visible des managers, éd. Economica, Paris 1988 (version américaine 1977).
[38] On distingue à ce stade les outils de gestion des dispositifs de gestion définis comme étant « des arrangements dans le temps et dans l'espace des hommes et des objets ». Selon Moisdon les dispositifs existaient bien avant les outils.
[39] Gilbert P., L'instrumentation de gestion. La technologie de gestion, science humaine? , éd. Economica, coll. Gestion, Paris, 1998, page 25.
[40] Voir notamment Crozier M. et Friedberg E., L'acteur et le système, éd. Le seuil, Paris, 1997.
[41] Nous sommes en présence d'une situation de gestion chaque fois qu'un ensemble d'activités en interactions est associée l'idée d'activité collective et de résultat faisant l'objet d'un jugement, et que des agents sont engagés dans la situation de gestion lorsqu'ils se reconnaissent comme participant à des degrés divers à la production du résultat. Définition de J. Girin. Martinet et al. Epistémologies et sciences de gestion, Economica, 1990, pp 141-182.

vecteurs d'orientation de l'action dans l'organisation et non pas seulement vecteurs unilatéraux des intentions managériales[42].
Moisdon[43] illustre le passage de la méthode à l'outil en prenant l'exemple de la régression linéaire *« … la régression linéaire n'est pas un outil de gestion. En revanche, elle le devient quand par exemple elle se contextualise dans une courbe liant, pour une entreprise donnée, un niveau de ventes et un indicateur de qualité ».*

Ainsi, la lecture d'un livre sur les méthodes de pilotage stratégique ne permet pas de monter un tableau de bord d'une organisation. Cette tâche nécessite un niveau de technicité pour opérationnaliser les règles et les principes contenus dans la méthode afin de mettre au point un outil de gestion. Tandis que la mise au point de l'idée de départ et l'élaboration de la méthode relève de la recherche universitaire, l'opérationnalisation de celle-ci et la confection d'un outil de gestion standard, en dehors d'un contexte spécifique d'une organisation, relève de celui des consultants en gestion. À partir d'un savoir constitué, cumulé et formalisé, le consultant élabore un outil formalisé et prêt à « mettre en œuvre » pour résoudre le problème du client. Il assure ainsi par son expertise l'interface entre la théorie développée dans un domaine de recherche et la pratique c'est à dire les problèmes auxquels les gestionnaires sont confrontés au quotidien[44].

L'intérêt de ces travaux pour notre recherche :

La difficulté de notre recherche émane de la large utilisation de la BSC ; de la faible conceptualisation de celle-ci ; et de sa double origine liées à ces concepteurs comme nous allons le montrer plus loin. Les travaux sur l'instrumentation de gestion considèrent le contexte dans lequel sont mis en œuvre les pratiques de gestions importées (en l'occurrence la BSC) et son influence sur les résultats obtenus. Ces travaux nous permettent également de déceler la nature des finalités recherchées par les acteurs (les gestionnaires publics) au-delà des objectifs affichés.
Par ailleurs, la distinction entre méthode, outil et instrument nous permet, entre autre, de repositionner la BSC par rapport aux pratiques de tableaux de bord répandues en France.

b. La contingence des outils de gestion

Les réformes au sein d'une organisation sont vécues comme des bouleversements dont les effets, parfois aléatoires, sont souvent craints. Ces changements sont souvent menés dans une interaction avec l'extérieur : recours à des experts, importation d'outils nouveaux, etc. Cette interaction souffre souvent d'une contradiction fondamentale. En effet si les gestionnaires invoquent souvent le caractère unique de la situation à laquelle ils sont confrontés, ils semblent tous attirés, presque irrésistiblement, par des solutions universelles.
Selon Berry[45], il existe, dans la plupart des organisations, des instances en charge de l'évolution des outils et de leur adaptation aux caractéristiques propres de l'entreprise : services d'organisation, de planification, d'études générales, services informatiques, etc. Ces instances ont, souvent, la charge d'élaborer des outils nouveaux et d'éditer des guides et des

[42] Amintas, A., Outils de gestion et dynamique organisationnelle, la recherche d'un cadre conceptuel de référence : espaces théoriques et étude de cas (France Télécom 1974-1993), Thèse de Doctorat en sciences de gestion, Rennes, 1994.
[43] Ibid. page 13.
[44] Greiner L. et Nees D., Conseil en management : tous les mêmes ?, revue française de gestion, N° 76, novembre, décembre 1989.
[45] Berry M., L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains, Berry M., L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains, 1983.

manuels sur les procédures d'utilisation. Ces entités sont largement ouvertes sur l'extérieur pour y puiser des idées, des outils et analyser des expériences. Concrètement cela se traduit par des échanges avec des homologues dans d'autres organisations ; par la participation aux séminaires, aux congrès et aux manifestations spécialisées ; par des relations avec les institutions d'enseignement, de formation et de recherche. La recherche d'une position dans ces milieux d'expertise est d'ailleurs un moyen pour ces instances de renforcer une légitimité interne parfois problématique. Berry considère que les changements importants proviennent souvent de l'extérieur, les services de l'organisation ne faisant que suivre le mouvement: la comptabilité analytique, les calculs d'actualisation, le contrôle de gestion, l'informatique de gestion, la R.C.B., les modèles de structure d'entreprise, les outils de stratégie d'entreprise ont tous été introduits sous la pression d'institutions extérieures. L'auteur estime qu'il existe une sorte de marché international des instruments de gestion, alimenté par des experts. Ce marché se reposerait sur le principe du *prêt-à-porter* plutôt que sur celui du *sur-mesure*, *«…beaucoup d'instruments sont présentés comme ayant une grande prétention à l'universalité et nombre d'innovations de gestion sont transposées d'un lieu à l'autre sans réflexion suffisante sur la pertinence de cette opération ; cela explique bien des déconvenues lors de la mise en œuvre ; cela explique aussi la vitesse à laquelle les modes arrivent à se succéder : telle innovation unanimement encensée peut se retrouver unanimement décriée peu de temps après*[46]*»*. L'attrait pour les idées et les outils simples, explique, en partie, ce phénomène. D'autres raisons poussent à cette standardisation. Crozier et Friedberg considèrent que la difficulté de développer des construits sociaux contingents provient principalement du manque de compétence et d'expertise dans les organisations[47]. Nous soulignons aussi le manque de temps, d'implication et/ou de légitimité pour développer ces solutions par les gestionnaires. En sous-traitant à un acteur externe cette mission, les gestionnaires sous-traitent souvent l'angoisse des choix difficiles et leur offre le rôle de bouc émissaire en cas d'échec.

Par ailleurs, les mécanismes de référence incitent les gestionnaires à accorder plus d'intérêt aux solutions standard connues qu'aux solutions internes. Dans ce cas l'hypothèse de l'instrument construit au sein de l'organisation avec la participation active de ses membres se trouve quasiment exclue. Or, la pertinence des solutions dites universelles est d'autant plus remise en cause que les facteurs de contingence s'actualisent en permanence et de manière différente d'une organisation à l'autre.

L'intérêt de ces travaux pour notre recherche :

Nous constatons que malgré le consensus sur la contingence des outils de gestion et sur les limites des solutions toutes faites, les forces qui poussent à appliquer ces solutions sont considérables notamment d'un point de vue pratique. Sans nier l'utilité des modèles et des grilles d'analyse comme cadres de référence au service de la réflexion, nous réfutons l'existence de critères *universels* auxquels chacun devrait souscrire de manière *complètement normative*. Nous considérons que les instruments de gestion ne sauraient être envisagées indépendamment de leur contexte organisationnel et des buts recherchés par les acteurs qui ont décidé de les mettre en œuvre.

[46] Berry M., Op.Cit.1983, page 26.
[47] Crozier M. et Friedberg E., 1977, Op. Cit.

c. La notion d'instrument dans les travaux de Rabardel

En admettant que l'appropriation de pratiques de gestion venues d'ailleurs, conduit souvent sur le terrain à de multiples adaptations de l'outil et de son mode d'usage, nous nous positionnons aussi sur la théorie psychologique des activités avec les instruments développée par Rabardel.

Pour Rabardel, un instrument ne peut pas être considéré comme constitué a priori. Le concept d'instrument est une proposition intégrant un caractère de mixité, artefactuel pour une part et subjectif pour l'autre[48]. L'instrument est donc constitué d'un artefact et de schèmes (Voir figure ci-dessous). Dans ce modèle le sujet est l'acteur ayant utilisé, dans un but précis, l'instrument en question comme « médiateur » pour agir sur un objet d'activité ou d'autres sujets.

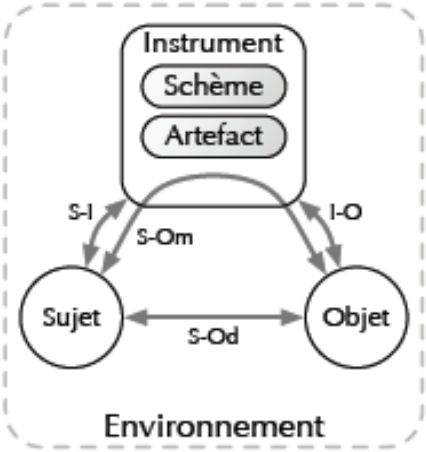


Figure 1. L'instrument médiateur en tant qu'entité composite[49]

L'artefact constitue, selon l'auteur la partie neutre ou universelle de l'instrument. Cette partie est relativement indépendante de l'usage de l'instrument par un utilisateur. On dira qu'elle est relativement indépendante puisque cet artefact n'est pas le produit d'une création spontanée et insensée. Sa réalisation est le résultat d'une activité finalisée pendant laquelle le concepteur a imaginé l'utilisation future de cet artefact. L'artefact comprend donc une *fonction d'anticipation* ajoutée *explicitement ou implicitement* par le concepteur. L'instrument est donc un artefact inscrit dans un usage.
Tant que l'artefact n'est pas utilisé, il est considéré comme un potentiel dormant et de la même manière les ressources et les contraintes relatives à ses propriétés intrinsèques. Elles ne s'actualisent qu'en situation d'usage en fonction de l'utilisateur et du type d'action. Rabardel répartit les contraintes relatives aux artefacts sous 3 rubriques :

- les contraintes de modalités d'existence propres aux caractéristiques des artefacts (matériels ou cognitifs) ;
- les contraintes de finalisation propres aux objets sur lesquels les artefacts permettent d'agir ;
- les contraintes de structuration de l'action propres à la manière dont les artefacts structurent les actions du ou des utilisateurs.

[48] Rabardel P., Les hommes et les technologies une approche cognitive des instruments contemporains, éd. Armand Colin, 1995, page 112.
[49] Béguin P. et Rabardel P., Concevoir pour les activités instrumentées. Revue d'Intelligence Artificielle, 1999, N° 14, pp 35-54.

La deuxième composante de l'instrument est le schème d'utilisation qui peut être défini comme un organisateur de l'action des sujets[50]. D'après Rabardel, plusieurs types de schèmes apparaissent, selon leur statut dans l'activité finalisée du sujet :

- les schèmes d'usage : ce sont les schèmes impliqués dans la gestion des caractéristiques et propriétés de l'artefact, ils représentent en quelque sorte l'interaction du sujet avec l'artefact ;
- les schèmes d'action instrumentée : ce sont ici les schèmes dirigés vers l'objet de l'activité du sujet, incorporant les schèmes d'usage dans l'atteinte du but poursuivi. Ils sont à un niveau plus haut, porteur du sens de l'activité du sujet ;
- les schèmes d'action collective instrumentée : Folcher (1999) et Cerrato (2003) ont mis en évidence ce troisième type de schèmes, en référence à l'utilisation d'artefacts par plusieurs sujets, simultanément ou conjointement[51].

Les schèmes sont élaborés et/ou réappropriés par le sujet, c'est-à-dire qu'ils peuvent faire l'objet d'une capitalisation et d'une transmission entre les individus, et au sein des groupes.

Pour atteindre le but de son action le sujet donne à l'instrument le statut d'un moyen. Ainsi un même artefact peut avoir des statuts instrumentaux différents selon les sujets et pour un même sujet selon les situations et même les moments de celle-ci. Pour Rabardel la notion de catachrèse est essentielle. Béguin et Rabardel la définissent comme *« l'utilisation d'un outil à la place d'un autre outil pour des usages pour lesquels ils ne sont pas conçus »*[52]. Les deux auteurs estiment que les catachrèses ne doivent pas être interprétées en termes de détournement de l'objet par rapport aux fonctions prévues par les concepteurs. Ils proposent de les considérer comme l'expression d'une activité spécifique du sujet : la production de ses instruments et plus généralement des moyens de son action. La catachrèse témoigne ainsi de la contribution des utilisateurs à la conception de leurs instruments et de leurs usages. L'acteur est considéré dans ce cas comme co-développeur des moyens de son action.

L'appropriation de l'artefact par le sujet pour en faire un instrument est ce que Rabardel appelle la *Genèse Instrumentale*, pour signifier un processus plus ou moins long, et toujours en développement, composé de deux mouvements :

- Le *processus d'instrumentation* est dirigé vers l'artefact : sélection, regroupement, production et institution de fonctions, détournements, attribution de propriétés, transformation de l'artefact, de sa structure, de son fonctionnement etc. ...jusqu'à la production intégrale de l'artefact par le sujet. Ce processus est défini comme tout ce qui a trait à l'enrichissement des propriétés de l'artefact par le sujet.
- Le *processus d'instrumentalisation* est orienté vers le sujet. Il est relatif à l'émergence et à l'évolution des schèmes d'utilisation et d'action instrumentée : Leur constitution, leur évolution par accommodation, coordination, et assimilation réciproque, l'assimilation d'artefacts nouveaux à des schèmes déjà constitués, etc.[53]

Rabardel souligne que le sujet, au travers de son histoire personnelle, va élaborer ses propres schèmes. Cependant, il n'est pas isolé et les autres sujets vont eux aussi participer, par l'intermédiaire de la mise en partage et de la transmission des schèmes, à cette élaboration.

---

[50] Bourmaud G., Les systèmes d'instruments : méthodes d'analyse et perspectives de conception, Thèse de Doctorat soutenue en avril 2006, page 38.
[51] Rabardel P., 1995, Op. Cit., page 91.
[52] Béguin P. et Rabardel P., 1999, Op. Cit.
[53] Rabardel P., 1995, Op. Cit., page 5.

L'instrumentalisation est donc caractérisée par l'émergence et l'évolution des fonctions, par le sujet lui-même. Ces nouvelles fonctions sont appelées *fonctions constituées*, en référence aux *fonctions constituantes* correspondant à celle « préalablement définies, intrinsèques, constitutives de l'artefact »[54].

L'intérêt des travaux de Rabardel pour notre recherche :

La théorie psychologique des activités avec les instruments développée par Rabardel s'intéresse à l'impact des instruments sur le fonctionnement et le développement cognitif. Dans le cadre de notre recherche nous nous intéressons plus particulièrement aux propositions théoriques de l'auteur concernant les conditions et les mécanismes par lesquels les artefacts sont transformés et les instruments sont élaborés par le sujet en situation pour atteindre les buts de son action.
Dans une perspective de conception, la thèse défendue par l'auteur est que c'est dans la mise en œuvre de systèmes techniques que les potentialités d'usage se révèlent pouvant conduire à la redéfinition du système initial.

Les travaux de Rabardel nous fournissent un code pour décrypter notre objet de recherche « la Balanced Scorecard » notamment dans son évolution, dans l'usage auquel il est destiné selon ses concepteurs et dans l'usage auquel il est destiné dans les organisations publiques étudiées.

Par ailleurs, les notions développées par l'auteur nous permettent d'identifier les composantes « universelles » qui le constituent (artefact et usage) et que nous allons ensuite essayer de retrouver dans les « dites » Balanced Scorecard identifiées sur notre terrain de recherche. Nous nous attacherons dans ce cadre à identifier les obstacles à la présence de ces composantes sur notre terrain de recherche.

Conclusion

On s'aperçoit donc que l'outil, qui est initialement une donnée que l'organisation se procure dans son environnement, rentre dans une dynamique organisationnelle où les acteurs peuvent le manipuler et le façonner selon leurs besoins de gestion. La donnée devient alors un construit propre à cette organisation. De ce fait, aucun outil ne confère l'efficacité par nature.

Cette efficacité ne peut être observée et évaluée que par l'analyse de la philosophie qu'il transporte et l'usage auquel il est destiné initialement par rapport au contexte dans lequel il a été transposé. Cette analyse n'est possible qu'au de travers l'étude du processus de son élaboration et de sa mise en œuvre dans ce contexte. C'est sous cet angle-là que nous analyserons le déploiement de la Balanced Scorecard dans des structures, des cultures et des comportements marqués par la nature bureaucratique du système administratif français.

[54] Ibid, page 143

c) Hypothèses de recherche

Les hypothèses que nous présentons ci-dessous s'appuient sur trois principales ressources : (1) le cadre théorique, bien évidemment ; (2) les travaux portant sur le concept de Balanced Scorecard (le cadre thématique, voir infra) ; (3) les observations réalisées lors de la première phase de cette thèse c'est-à-dire à l'issue de la recherche exploratoire que nous avons réalisée entre mars 2003 et mars 2005 (voir supra).

Hypothèse 1 Il n'existe pas de modèle standard de Balanced Scorecard dans les administrations de l'Etat en France. Néanmoins, les vertus pédagogiques de la BSC offrent un cadre méthodologique qui pourrait répondre au besoin de visibilité et de cohérence globale des actions dans les organisations publiques ;

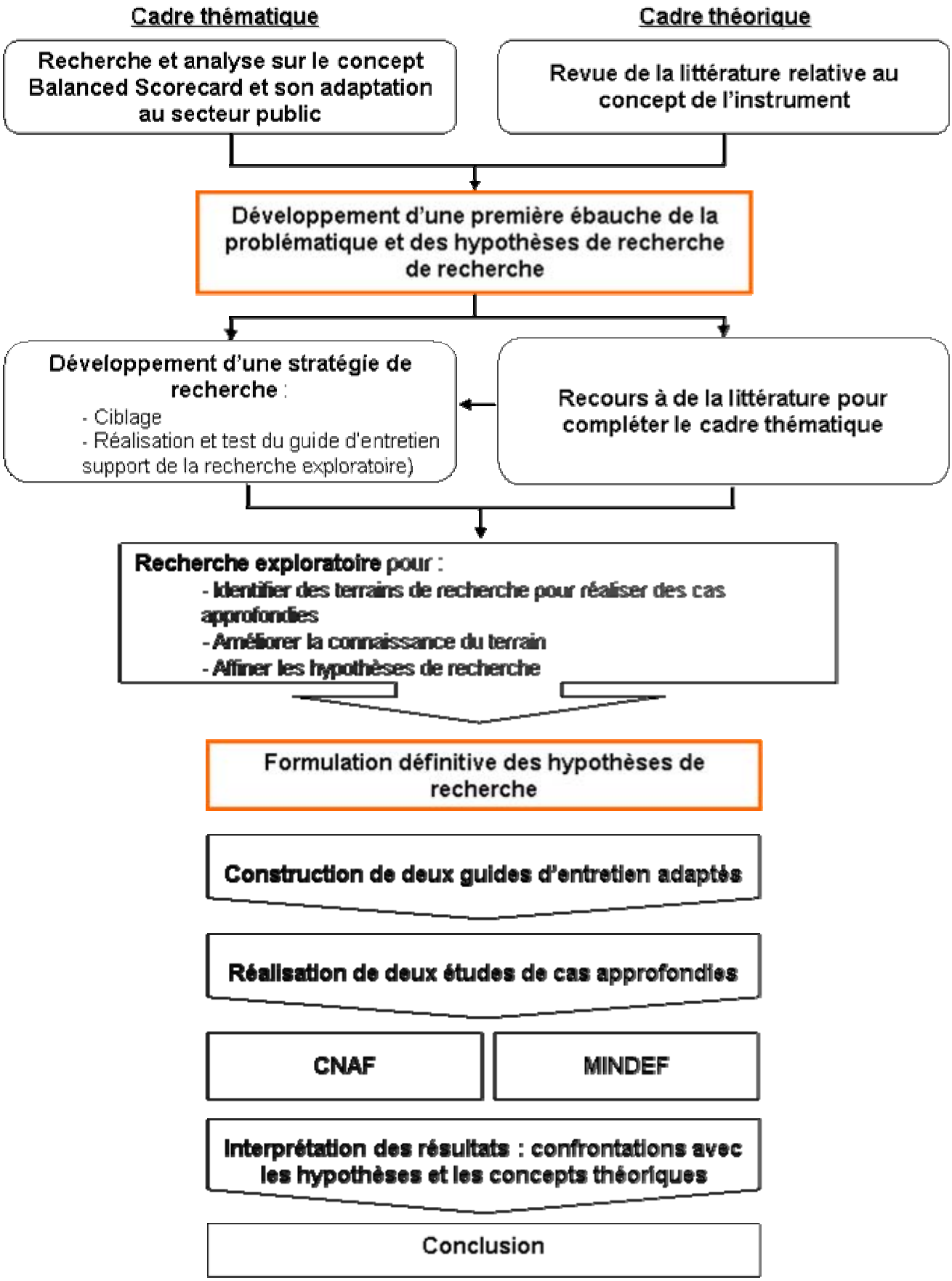
Hypothèse 2 Utiliser la Balanced Scorecard représente chez le gestionnaire public, dans une administration française, une manière de se différencier des méthodes et outils de gestion traditionnellement utilisés par les autres administrations ;

Hypothèse 3 Les finalités implicites qui motivent l'adoption de la BSC définissent le mode d'usage de celle-ci. Ces finalités peuvent être la recherche d'un nouveau mode de management par la mise en place d'un instrument de pilotage « effectivement opérationnel » ; ou, au contraire, la légitimation de l'action d'un sujet ou d'une entité par un instrument d'affichage strictement artificiel ;

Hypothèse 4 Il existe une perception superficielle de la BSC et une sous-estimation des contraintes que sa mise en œuvre est susceptible de générer en termes d'implication ce qui, au final, limite le succès de ce projet.

Hypothèse 5 Le caractère ambigu du management public, le fonctionnement en silos, la tradition de gestion budgétaire dans les administrations publiques pourraient représenter des contraintes à la mise en œuvre de la BSC. Par ailleurs, l'introduction de la BSC pourrait susciter des résistances fortes de la part des agents administratifs marqués par la multiplicité des réformes.

Résumé des étapes et du déroulement de la recherche



I. PRESENTATION ET ANALYSE DU CONCEPT « BALANCED SCORECARD »

Nous exposerons, dans un premier temps, l'origine, les hypothèses et les principes fondamentaux de la BSC. Nous aborderons, dans un deuxième temps, les interrogations et les ambiguïtés que suscite la BSC, et nous discuterons de son caractère innovant et de son éventuel apport sur les plans théorique et pratique.

Chapitre 1. Principes et fondements de la Balanced Scorecard

Le besoin de mesure est connu et reconnu de manière unanime. Ce besoin s'est renforcé par les préoccupations actuelles des entreprises dominées par l'incertitude, face à la complexité croissante de leur environnement. Les systèmes de mesure de performance ont très peu évolué, restant focalisés sur les données d'un contrôle de gestion traditionnel : coûts internes et externes, ratios de productivité, ratios financiers généralistes. Tournés vers la mesure de la performance passée (chiffre d'affaires, bénéfices, stocks, retours sur investissements, etc.), ces indicateurs ne sont pas suffisants pour piloter la stratégie. Par ailleurs, la place prépondérante des résultats financiers peut inciter les entreprises à surinvestir dans les résultats immédiats et à négliger la création de la valeur à long terme, notamment dans les actifs intangibles et intellectuels qui nourrissent la croissance future[55].

Pour éviter cette myopie du contrôle de gestion, Kaplan et Norton ont mis en place un modèle de tableau de bord multidimensionnel qui intègre des indicateurs de la performance passée et les déterminants de la performance future, appelé *Balanced Scorecard*, qu'ils présentent comme suit :

« …La BSC est un nouveau cadre qui permet d'intégrer des indicateurs stratégiques : en plus des indicateurs financiers de la performance passée, il propose des déterminants de la performance future … La BSC décline la mission et la stratégie en objectifs, ceux-là s'inscrivent sur quatre axes : l'axe financier, celui des performances vis-à-vis des clients, celui des processus internes et celui de l'apprentissage organisationnel»[56].

Pour comprendre le fondement de la BSC, nous proposons de revenir sur les recherches qui sont l'origine de la construction de celle-ci.

[55] Kaplan R.S. et Norton D.P., Op. Cit., 1996, page 15.
[56] Ibid, page 31.

Paragraphe 1. Origine de la Balanced Scorecard

L'idée fondamentale de la Balanced Scorecard est qu'une appréciation de la performance, qui s'appuie uniquement sur les données comptables et financières, est incomplète pour trois raisons. Premièrement, ces données sont trop axées sur les résultats passés et tangibles de l'entreprise. Deuxièmement, elles sont trop spécifiques à des organisations fonctionnant sur le modèle dit de l'âge industriel, associant donc étroitement l'idée de performance à l'idée d'utilisation optimale des capacités de production existantes, essentiellement techniques. Troisièmement, elles masquent les aptitudes de l'organisation à créer une véritable valeur économique future.

Cette préoccupation se situe, plus généralement, dans la lignée des préoccupations qui bouleversent les sciences de gestion depuis le milieu des années 80. En effet, le développement des technologies de l'information et des communications, la mondialisation progressive de l'économie au plan macroéconomique, le passage d'économies axées sur le monde industriel à des tissus économiques basés sur les activités commerciales et la prestation de services, sont autant de facteurs qui modifient profondément l'environnement économique de toute entreprise. Ces facteurs bouleversent les conditions et la nature même de sa performance[57]. Cette véritable transformation de l'environnement dans lequel opère l'entreprise se traduit par *le passage de l'entreprise de l'âge industriel à l'entreprise de l'âge de l'information*[58].

L'examen des facteurs qui ont permis à certaines firmes seulement de survivre à cette évolution, a montré que ces entreprises sont passées d'une forme traditionnelle, où les firmes étaient considérées comme un lieu où se rassemblent et s'organisent les facteurs de production que sont le travail et le capital ; où elles étaient caractérisées par des processus de production standardisés ; et où leur réussite était fonction de leur aptitude à conserver les bénéfices nés des économies d'échelle et de la taille, à une forme plus adaptée aux exigences de la nouvelle ère celle de l'information. Ces entreprises ont acquis l'aptitude à récolter, traiter et gérer l'information issue de l'environnement et à l'intégrer effectivement et rapidement dans des processus de fonctionnement flexibles.

Selon Van Caillie, ce passage se traduit par trois évolutions majeures dans les pratiques de gestion. La première est le passage d'une optique de gestion focalisée sur le produit à une optique de gestion focalisée sur le client[59]. La deuxième est le passage d'une conception de la performance tournée vers le passé et vers l'utilisation optimale des capacités de production existantes à une conception de la performance tournée vers le futur et vers l'aptitude de l'entreprise à créer et à fournir des produits et services qui satisfont le client. La troisième est le passage d'une conception fonctionnelle de l'activité de l'entreprise à une conception de fonctionnement par activité et par processus, permettant ainsi le développement d'une structure fonctionnelle[60].

Ces évolutions ont généré des besoins de nouveaux outils plus adaptés, tels que l'Activity Based Costing, le Benchmarking, etc. Malgré ces évolutions, le niveau de pilotage manquait

---

[57] Van Caillie D., *De la stratégie à l'action grâce à la « Balanced Scorecard » : une mode ou un nouvel outil efficace de contrôle de gestion ?* Séminaire de perfectionnement des formations post universitaires, 1999. page 3.
[58] Kaplan R.S. et Norton D.P., Op. Cit., 1996, page 14
[59] Cette évolution doit beaucoup aux travaux de Michaël Porter, qui, au début des années 80, a montré que l'aptitude de l'entreprise ou d'une Nation à créer de la valeur en offrant à ses "clients" un produit qui réponde parfaitement à des besoins en constante évolution est un facteur essentiel de sa performance. Pour plus de détails, voir « Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance, 1985 ».
[60] Van Caillie D., Op. Cit., 1999, page 3.

d'un outil à caractère stratégique capable de traduire la performance globale de toute l'entreprise.

Robert Kaplan et Henri Johnson[61] ont abouti aux mêmes conclusions dans leur analyse des systèmes de contrôle de gestion. Les deux chercheurs affirmaient que les mesures des performances opérationnelles ne permettaient plus de reconstituer la performance globale de l'entreprise, ni de la piloter. Ils considèrent que le contrôle de gestion devrait fournir aux dirigeants des instruments leur permettant de relier ces performances élémentaires à la stratégie de la firme.

1. Les travaux de Robert Kaplan et Henri Johnson sur l'analyse des systèmes de contrôle de gestion

C'est avec l'avènement des firmes verticalement intégrées *(The Dupont Powder Company to 1914[62])*, puis des firmes multidimensionnelles *(General Motors in the 1920s[63])*, que le contrôle de gestion a fondé son objet sur la mesure du retour sur investissement. Pour Kaplan et Johnson, cette approche, encore prépondérante à la date de parution de leur ouvrage (1987), ne permet pas de répondre aux objectifs du contrôle de gestion évoqués en introduction, constat qui se renforce dans un contexte économique de plus en plus imprévisible.

Ils considèrent que l'objectif originel de la comptabilité managériale a été détourné et qu'il faut effectuer un retour aux sources de la comptabilité de gestion en réintroduisant des mesures basées sur les opérations. Mais ils s'empressent d'ajouter que cela n'est pas suffisant, notamment en raison de la croissance de la complexité des produits, des processus technologiques et de l'imprévisibilité de l'environnement. Les mesures des performances opérationnelles ne permettent plus de reconstituer la performance globale de l'entreprise, ni de la piloter. Les deux auteurs concluent que le contrôle de gestion a désormais pour mission de fournir aux dirigeants des instruments qui permettent de relier ces performances élémentaires à la stratégie de la firme.

2. L'apparition des systèmes de mesure équilibrés : Cas de l'Analog Devices

Les origines de la BSC remontent à 1986 quand A. M. Schneiderman a rejoint l'Analog Devices (désormais ADI)64 en 1986 comme directeur de groupe, en ayant comme principale mission la formalisation d'un processus d'amélioration de la qualité (QIP) et l'élaboration d'un plan stratégique sur cinq ans (1987-1992). Inspirés par le succès du Total Quality Management (TQM) au Japon, Schneiderman et son équipe ont développé en 1988 un plan stratégique incluant, en plus du volet financier, un volet spécifique au développement de la qualité des processus : «Quality Improvement Process QIP». Ce système descendant partait de la vision de la direction pour formaliser les objectifs stratégiques. Un conseil QIP a été élaboré prenant en considération les intérêts des cinq parties prenantes de l'entreprise à savoir : les clients, les fournisseurs, les employés, les actionnaires et les communautés65. Des

---

[61] Kaplan R.S et Johnson H., Relevance Lost: The rice and fall of management accounting, Harvard Business School Press, Boston, 1987.

[62] Ibid. chapitre 4, page 61.

[63] Ibid. chapitre 5, page 102.

[64] Fondée en 1965, ADI est une compagnie américaine basée à Norwood Massachusetts, semi-conducteur spécialisée dans l'analogue électrique de rendement élevé, le signal mixé, et le signal numérique traitant les circuits intégrés (DSP) (ICs).

[65] Il s'agit ici selon Schneiderman des communautés où vivent les employés de l'ADI *«We encourage our employees to take an active interest in their communities and contribute their efforts toward making their*

groupes de fonctionnels et des comités stratégiques, impliquant les différents niveaux de décision, ont été constitués pour décliner le plan stratégique et développer, sur une période de cinq ans, des objectifs mesurables pour le pilotage de la stratégie.

Ces travaux ont donné naissance à un système que Schneiderman considère comme la première Balanced Scorecard. Ce système, composé d'indicateurs financiers et non financiers, met en évidence les liens entre les mesures et les objectifs stratégiques (voir figure ci-dessous). À partir d'une interprétation des attentes des cinq parties prenantes, le système de pilotage de l'ADI est fondé sur 5 axes stratégiques : le service au client, les processus, la gestion des ressources humaines, l'innovation, la veille et le système d'information.

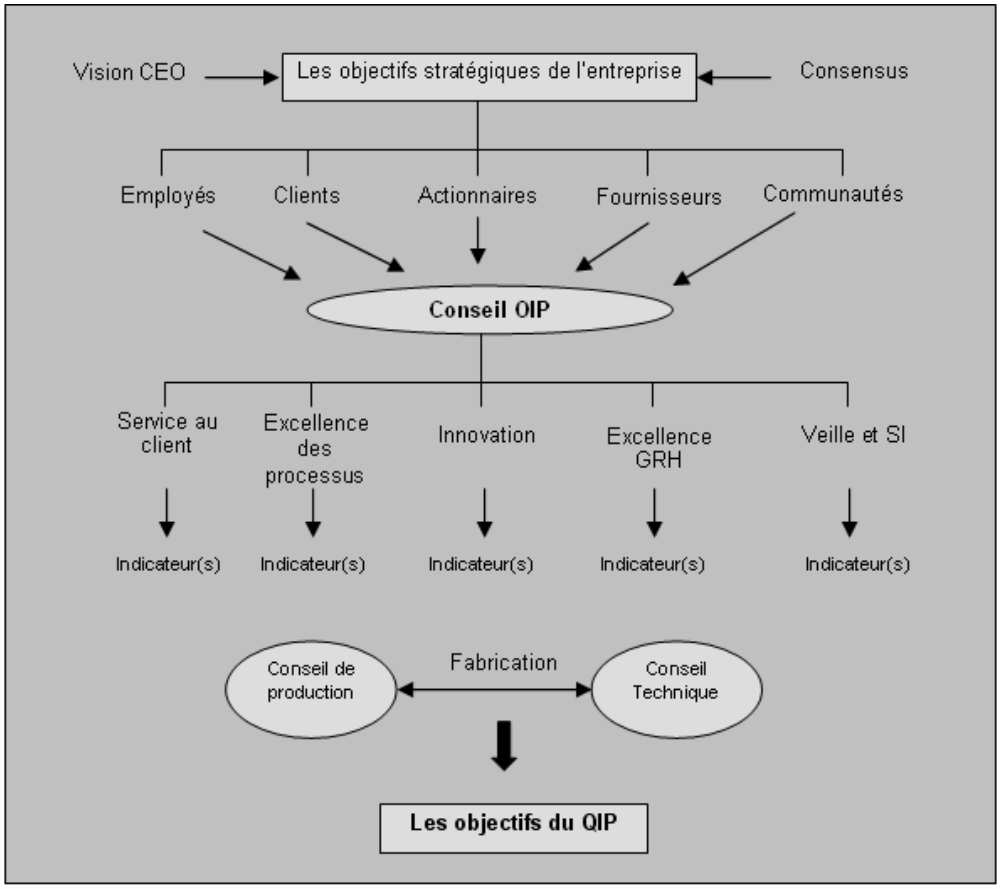


Figure 2. Les composantes du QIP de l'Analog Divices[66]

Ces travaux ont été suivis de très près par les observateurs de la Harvard Business School[67] notamment R. Kaplan qui a sollicité la participation de Schneiderman dans l'étude qu'il a conduit avec D. Norton, PDG de Nolan Norton Institute[68], sur *la mesure de la performance dans l'entreprise du futur.*

---

communities better places to live and work. We make a special effort to aid and support those universities and colleges that are an important source of scarce resources». Schneiderman A. M., Analog Devices: 1986- 1991, the corporate objective 1985 version, http://www.schneiderman.com.

[66] Schneiderman A. M., Analog Devices: 1986- 1991, The First Balanced Scorecard, http://www.schneiderman.com

[67] Kaplan, Shank, et Hendrickson notamment.

[68] L'unité de recherche de KPMG présidée à l'époque par David Norton.

Des représentants d'une douzaine d'entreprises de différents secteurs ont participé à cette étude afin d'analyser plusieurs systèmes de mesure. L'étude a abouti au développement de la Balanced Scorecard qui a, ensuite, fait l'objet d'expérimentations dans quelques sites pilotes dont Analog Divices. Ces expériences ont permis à Kaplan et Norton de tirer leurs premières conclusions sur la BSC et de les présenter dans un article publié par la *Harvard Business Review* début 1992[69].

Paragraphe 2. Fondements de la Balanced Scorecard

1. Les axes de performance

Le modèle originel de BSC est composé de quatre axes de performance. Sans définir une limite en terme de nombre des axes possible, Kaplan et Norton n'excluent pas la possibilité d'ajouter d'autres axes. *« Les quatre axes de la BSC se sont révélés parfaitement appropriés pour un large éventail d'entreprises de secteurs différents d'activités. Ils n'ont toutefois rien d'un carcan ; ils constituent plutôt une trame. Aucun théorème mathématique n'affirme qu'ils soient à la fois nécessaires et suffisants. Néanmoins, nous ne connaissons pas une seule entreprise qui utilise moins de quatre axes[70]».*

a. L'axe de la performance financière ou l'axe des actionnaires

Cet axe vise à déterminer si la mise en œuvre de la stratégie décidée contribue à améliorer le résultat financier et à satisfaire les actionnaires. Il reprend les grands indicateurs financiers classiques (rentabilité des capitaux engagés, marge nette, cash flow) qui mesurent les effets des actions mises en œuvre. Les auteurs suggèrent d'adapter les indicateurs financiers à la phase du cycle de vie du secteur où évolue l'entreprise (croissance, maintien, maturité). Ceci est illustré dans le tableau ci-dessous :

	Croissance et diversification et chiffre d'affaires	**Réduction des coûts/ Amélioration de la productivité**	**Utilisation de l'actif**
Phase de croissance	Taux de croissance du CA par segment Part du CA générée par les nouveaux produits, services et clients	CA par employé	Investissements (% des ventes) Recherches et développements (% des ventes)
Phase de maintien	Part de clients et marché ciblés Part des nouvelles applications dans le CA Rentabilité par catégorie de clients et gamme de produits	Coût de revient/celui des concurrents Taux de réduction des coûts Frais indirects (en % des ventes)	Ratio du fonds de roulement Retour sur capital engagé par catégorie d'actifs Taux d'utilisation de l'actif
Phase de maturité/Récolte	Rentabilité par catégorie de clients et gamme de produits Pourcentage de clients non rentables	Coûts unitaires (par unité de production, par transaction)	Point d'équilibre Marge

Tableau 1. Les composants de l'axe financier[71]

[69] Kaplan R.S. et Norton D.P., The Balanced Scorecard: Measures that drive performance, Harvard Business Review, Janvier - février, 1992, pp. 71-79.
[70] Kaplan R.S. et Norton D.P., Op. Cit., 1996, page 47.
[71] Mendoza C., Delmond M.H., Giraud F. et Löning H., Tableaux de bord et Balanced Scorecard, 2002, page 156.

b. L'axe des clients

Cet axe permet de définir l'identité des segments de marché constituant la clientèle cible et informe l'entreprise sur les attentes et les comportements vis-à-vis des produits et services qu'elle propose. Pour chacun de ces segments, les managers disposent souvent de cinq mesures génériques : la part de marché - la rétention - l'acquisition de nouveaux clients - la satisfaction - la rentabilité par segment.

Selon Kaplan et Norton, les indicateurs de cet axe traduisent les objectifs pour les activités marketing, commerciales, logistiques et développement de produits et services. Ils ont toutefois l'inconvénient des indicateurs historiques, car ils donnent des informations a posteriori.

Pour disposer d'indicateurs plus riches, toute entreprise peut exploiter les occasions de ses contacts - directs ou indirects - avec ses clients : réclamations, différents types d'enquêtes, remontées du personnel en contact avec les clients (commerciaux, plateaux téléphoniques, support après vente). Des mesures très intéressantes sont également réalisables parmi les clients perdus, les prospects qui n'arrivent pas à se décider, les clients des concurrents. Chacun de ces canaux permet à l'entreprise de connaître les niveaux de satisfaction, d'insatisfaction et d'attente en termes de qualité et de prix, pour se focaliser rapidement sur ses points faibles.

c. L'axe des processus internes

La question posée, à ce niveau, est de déterminer les processus dans lesquels l'entreprise doit exceller pour satisfaire ses clients et ses actionnaires. Ainsi l'objectif de cet axe est de définir les processus clés lui permettant à la fois d'offrir une prestation capable d'attirer et de fidéliser les clients des segments ciblés et d'assurer aux actionnaires le rendement financier qu'ils attendent. Une telle analyse fournit une vision transversale de l'organisation, qui ne se limite pas aux processus traditionnels de réalisation des biens et des services ; au contraire elle s'étend à tout ce qui détermine la performance globale de l'organisation.

Les auteurs insistent sur deux processus en particulier : l'innovation et l'après vente. Concernant le processus *d'innovation*, une première étape consiste à cerner le marché pour identifier les besoins nouveaux ou latents. Ce diagnostic est très important car il peut influencer toute la chaîne de production, comme le : changement d'une ou de plusieurs caractéristiques du produit ou service pour l'adapter aux besoins identifiés.

Se pose ensuite la question d'apprécier la performance de la recherche et de développement surtout en termes de rentabilité. À titre d'exemple, Kaplan et Norton citent les indicateurs utilisés par Advanced Micro Devices pour mesurer la performance des processus d'innovation : part du chiffre d'affaires réalisé avec les nouveaux produits, lancement de nouveaux produits (comparaison avec la concurrence), durée du cycle de développement de la prochaine génération de produits.

Les auteurs relèvent aussi l'importance des processus *après-vente* qui peuvent avoir un impact très considérable sur la valeur ajoutée perçue par le client et qui influencent de ce fait la fidélisation des clients. Ces processus peuvent être suivis par des indicateurs de coût, de qualité et de délai. Le développement de centres d'appels assurant le service après vente des produits a fait émerger un ensemble de nouveaux indicateurs, l'entreprise doit sélectionner les plus pertinents et assurer leur prise en compte par le système d'information.

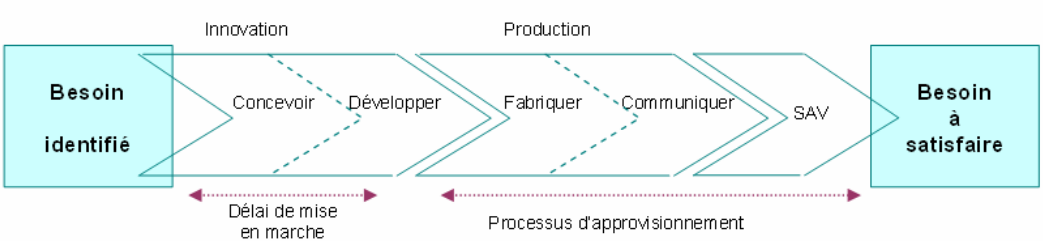


Figure 3. L'axe des processus internes - la chaîne des processus[72]

d. L'axe de l'apprentissage organisationnel

L'atteinte des objectifs inscrits dans les trois axes précédents dépend, selon Kaplan et Norton, de la capacité de l'entreprise à innover et à développer des supports comme les compétences des ressources humaines et la performance des systèmes d'information. Les auteurs qualifient cet axe de l'axe des actifs immatériels capables de conduire, ou pas, l'entreprise jusqu'aux niveaux de performance définis dans les trois premiers axes. Trois principaux thèmes constituent cet axe :

- les compétences stratégiques : les capacités et la connaissance stratégique nécessaires pour que le personnel soutienne la stratégie ;
- les technologies stratégiques : les systèmes d'information, les bases de données, les outils et le réseau nécessaires pour promouvoir la stratégie ;
- l'ambiance et le climat social favorables à l'action : les modifications culturelles nécessaires pour motiver, responsabiliser et faire en sorte que le personnel soit en phase avec la stratégie.

Les auteurs soulignent que cet axe comporte les supports de toute stratégie de changement à long terme. Le facteur humain occupe ainsi une place déterminante. Il s'agit de la motivation, de la responsabilisation mais surtout de l'alignement des objectifs respectifs de l'entreprise et des salariés. L'enjeu est de mettre en adéquation les objectifs en matière de ressources humaines avec ceux des processus clés et de faire adhérer les salariés à ces objectifs. Cela implique une stratégie de formation pour les RH, complétée par un programme d'évaluation continue. Les auteurs proposent, à ce niveau, trois indicateurs de résultat :

- la satisfaction qui peut être mesurée à travers une enquête interne de satisfaction ;
- la fidélité appréciée sur la base du taux de rotation du personnel ;
- la productivité ou la part du chiffre d'affaire générée par chaque salarié.

Ils suggèrent aussi de suivre le ratio de couverture des postes stratégiques pour connaître le nombre de salariés possédant les compétences requises pour occuper des postes stratégiques par rapport aux besoins futurs de l'entreprise.

Pour le développement de cet axe, les auteurs se sont appuyés, sur les travaux de C. O'Dell et C.J. Grayson sur la gestion du savoir «*knowledge management*». Cette démarche est définie comme étant « une démarche systématique pour recueillir, comprendre, partager et utiliser le savoir pour créer de la valeur »[73]. Ainsi la capacité à améliorer les processus en cohérence

[72]Kaplan R.S. et Norton D. P., Op. Cit., 1996, page 40.
[73] O'Dell C. et Grayson C.J., knowledge transfer: Discover your value proposition, Strategy and leadership, mars- avril 1999.

avec les objectifs stratégiques de l'axe client, dépend de la possibilité et de la volonté des individus de changer de comportement et de concentrer leur savoir sur la stratégie décidée.

Kaplan et Norton insistent sur la mise en œuvre de stratégies de motivation et d'implication des équipes, et sur l'évaluation systémique des projets au travers d'indicateurs adaptés comme le nombre de suggestions par salarié, la qualité des suggestions, le progrès réalisé grâce aux suggestions des employés. Les auteurs rappellent, à ce titre, que la créativité des organisations joue un rôle très important pour combler le manque actuel de ces mesures.

Les capacités des systèmes d'information, peuvent être mesurées par la possibilité de communiquer, en temps réel, des informations essentielles sur les clients et les processus aux salariés qui doivent les intégrer et agir en conséquence. Ainsi, plusieurs entreprises ont défini un ratio de couverture de l'information stratégique pour évaluer la disponibilité des données concernant les besoins futurs des clients. Cette disponibilité peut être mesurée par le nombre de processus pour lesquels l'entreprise dispose d'informations en temps réel sur les attentes des clients.

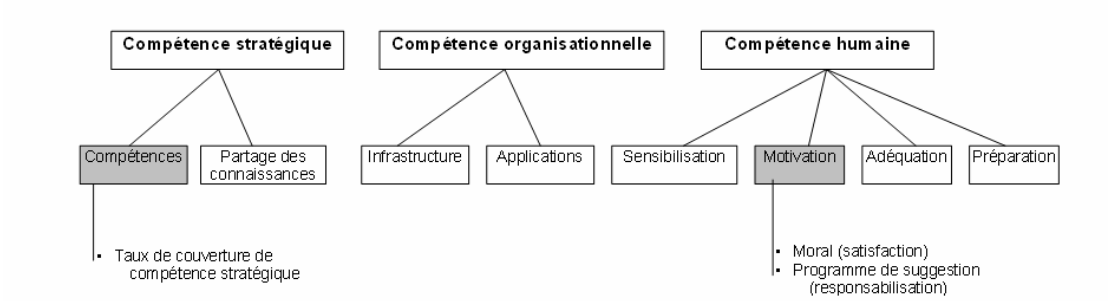


Figure 4. L'axe apprentissage organisationnel (Kaplan et Norton, 1998)

2. Les principes d'équilibre et de prospective

Si littéralement, « Balanced Scorecard » signifie carte de scores au sens sportif du terme, cette appellation a été traduite en français en plusieurs versions. Nous présenterons les deux versions les plus répandues et qui reflètent les deux principes fondateurs de la BSC : l'équilibre et la prospective[74].

a. Le tableau de bord équilibré

Bien qu'incomplète, cette traduction reste très proche de l'esprit des concepteurs. Elle reflète l'équilibre rétabli par la BSC entre les indicateurs financiers et les indicateurs non financiers ou physiques[75]. Kaplan et Norton rappellent, à ce titre, que les indicateurs financiers ne se situent pas uniquement sur l'axe financier. D'autres formes d'équilibre peuvent être identifiées dans la BSC :

[74] On note que *« the Balanced Scorecard »*, sujet neutre dans la langue anglaise, est traduit par certains au masculin et pas d'autre au féminin. Nous avons opté pour la traduction au féminin, car le mot « *Card* » signifie en français *« Carte »* qui est un mot féminin.

[75] L'équilibre rétabli entre les indicateurs financiers et non financiers concerne plus les entreprises privées que les organisations publiques. Nous montrerons au cours de cette étude que celles-ci possèdent souvent des indicateurs de différentes natures et le nombre des indicateurs financiers ne met pas en déséquilibre le tableau de bord.

- équilibre entre *les indicateurs extérieurs*, relatifs aux actionnaires et aux clients, et *les indicateurs internes* relatifs aux processus, à l'innovation, au développement des compétences et à la croissance ;
- équilibre entre les *indicateurs de résultats* permettant d'appréhender les effets des actions déjà entreprises (indicateurs de performance passée ou a posteriori) et les *déterminants de la performance* (indicateurs avancés, prédictifs) *;*
- équilibre entre les indicateurs quantitatifs et les indicateurs qualitatifs, respectivement appelés par certains auteurs anglo-saxons indicateurs *« hard »* et indicateurs *« soft »*. Les indicateurs hard sont exprimés par une valeur chiffrée. Les indicateurs soft se nourrissent à partir d'opinions, de jugements d'une ou de plusieurs personnes, d'où la difficulté d'avoir une information précise. L'intérêt de ces indicateurs est de rendre compte des aspects qui peuvent échapper aux valeurs chiffrées. Différentes méthodes sont utilisées pour définir ces indicateurs, par exemple : les interviews, les comptes rendus, l'évaluation qualitative, etc.

b. Le tableau de bord prospectif

Cette traduction est plus répandue que la précédente pour deux raisons. La première est qu'elle figure sur les versions françaises des livres de Kaplan et Norton. La deuxième est qu'elle met en évidence l'ambition de dépasser une vision à court terme. Cette ambition se concrétise par l'introduction d'indicateurs amont, d'alerte ou d'action *(leading indicators)* qui mesurent les générateurs de la performance. Ces indicateurs sont associés aux indicateurs traditionnels de résultats *(lagging indicators)* dans une chaîne de relation de cause à effet : en faisant l'hypothèse qu'en s'attaquant aujourd'hui aux causes, les effets de demain seront améliorés.

Ces mesures sont étroitement liées à la stratégie de l'organisation, si par exemple, l'orientation stratégique est de développer l'activité dans une région X, le chiffre d'affaires dans cette région du monde sera sans doute un indicateur stratégique de la BSC.

D'autres traductions sont également utilisées telles que : le *tableau des performances équilibrées*[76] *ou encore le tableau de bord stratégique.*

Nous préférons dans ce qui suit utiliser le terme de Balanced Scorecard (BSC) pour conserver toutes les caractéristiques du concept.

3. Les principes d'articulation : la chaîne de causalité

La BSC n'est pas une simple collection d'indicateurs répartis sur les différents axes, l'interdépendance entre les quatre perspectives de performance est une idée maîtresse. L'ensemble des mesures doit être conçu en relation permanente avec la stratégie. Celle-ci est énoncée par la BSC au travers d'une suite de relations de causalité entre les axes de performance.

D'après Kaplan et Norton, cet enchaînement ne se limite pas aux axes, il devrait exister aussi entre les objectifs et les indicateurs. En pratique, si un indicateur révèle une performance inférieure à celle attendue, on devrait être capable d'analyser cet écart en étudiant les indicateurs du niveau inférieur auxquels il se rattache. La BSC constitue ainsi un système où :

[76] Traduction proposée par Jaulent P. et Quarès M.A., méthodes de gestion, éd. d'Organisation, Paris, 2004.

- où les indicateurs s'influencent les uns entre les autres avec des relations de cause à effet ; et
- où la compréhension du tout est supérieure à la somme des compréhensions de chacun d'entre eux.

Ainsi, la réduction des délais de livraison a un impact sur la satisfaction des clients, qui agit à terme sur leur fidélité laquelle influence le chiffre d'affaires et la marge brute.

Ces interactions ne sont pas instantanées. Selon les auteurs, il faut un certain temps pour que l'amélioration des délais agisse sur la satisfaction des clients. Ce délai, appelé l'effet retard[77], complique le repérage des interactions. Néanmoins, il constitue un élément primordial pour la compréhension des relations de cause à effet entre les mesures de résultats et les déterminants de la performance.

Ces relations causales entre les mesures de la BSC doivent aboutir aux résultats financiers. La philosophie sous-jacente de cette chaîne de causalité est évidemment la primauté du résultat financier (valeur pour l'actionnaire). De ce fait, la BSC doit faire apparaître à chaque moment la conséquence tangible (répercussion financière : bénéfice ou coûts) des programmes engagés par l'entreprise. Kaplan et Norton insistent sur le fait que les programmes, aussi performants soient-ils, ne doivent pas être considérés comme une finalité en soi. Au contraire, ils doivent être articulés de façon à relier la performance opérationnelle aux résultats financiers.

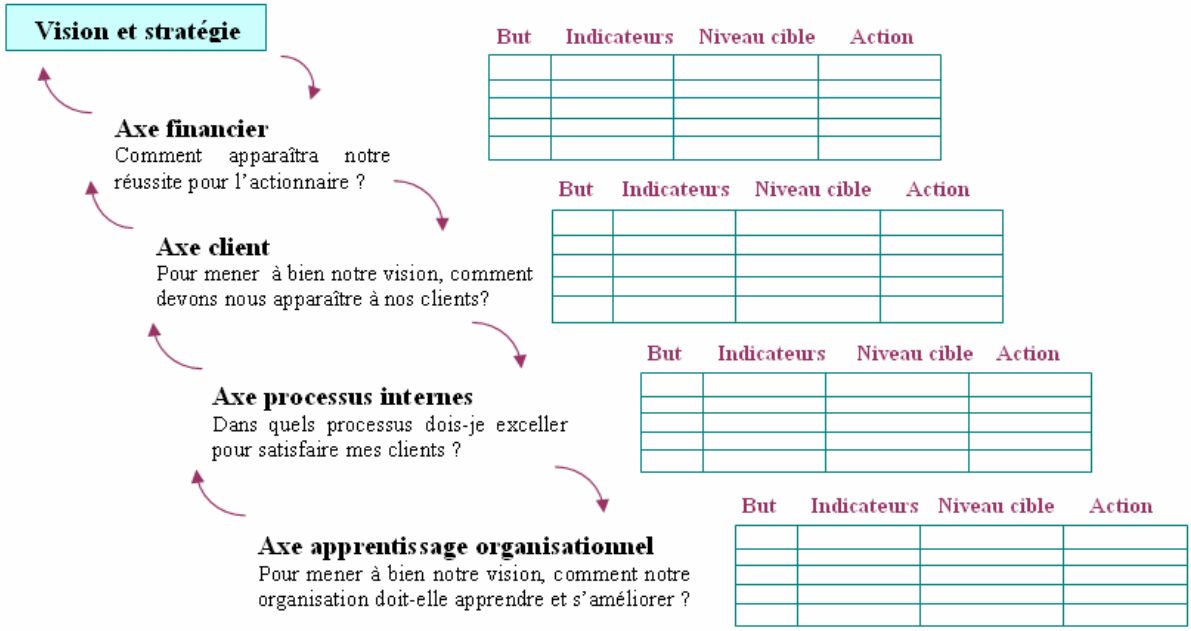


Figure 5. Articulation entre les axes de la BSC[78]

[77] Iribarne P., Les tableaux de bord de la performance, 2003, page 65.
[78] Kaplan R.S. et Norton D.P., Op. Cit., 2001, page 83.

Paragraphe 3. Evolution de la BSC : de l'outil de mesure au système de pilotage de la stratégie

L'évolution de la BSC s'est faite au fil des expérimentations et n'a pas été initialement prévue par Kaplan et Norton. Ces derniers affirment que le modèle actuel est le fruit de la collaboration avec des spécialistes en gestion et surtout avec des dirigeants d'entreprises qui l'ont expérimentée. En analysant les articles et les livres de Kaplan et Norton, trois grandes phases de son évolution se distinguent :

- première phase 1990 – février 1992 : BSC outil de mesure de la performance ;
- deuxième phase 1992 – octobre 1993 : BSC outil de déploiement et de communication de la stratégie ;
- troisième phase 1993 –1996 : BSC système de management stratégique

1. Première phase 1990 – février 1992 : BSC outil de mesure de la performance

La BSC a été mise en place pour répondre à une question de mesure : pour faire face à une concurrence fondée sur le savoir, les entreprises ont besoin d'alimenter, de développer et de mobiliser leurs actifs incorporels. Cependant les indicateurs tenus par les entreprises ne renseignent pas sur les actifs immatériels tels que la compétence et la motivation des salariés, la performance des systèmes d'information et la veille technologique, l'efficacité, l'efficience et la qualité des processus, la fidélisation des clients et l'état des relations avec les partenaires, etc. Les systèmes de mesure ne recouvraient que partiellement les enjeux de l'organisation. Le diagnostic établi par Richard Lynch et Kelvin Cross[79] de la branche médicale de Hewlett-Packard sur leur système de mesure, illustre bien les conclusions de Kaplan et Norton :

- une trop grande attention sur le seul travail des opérateurs ;
- une grande focalisation sur la variation de résultats comptables ;
- une vision financière axée sur le court terme ;
- une qualité conduite de manière très partielle ;
- un lien ambigu entre les mesures à court terme et les mesures à long terme.

La BSC a été ainsi proposée pour combler une carence en indicateurs et rééquilibrer les critères de mesure de la performance. Les auteurs ont résumé leurs conclusions dans un premier article présentant la BSC publié par la Harvard Business Review dans son numéro de janvier –février 1992 intitulé *«The Balanced Scorecard - Measures that drive performance »*[80] À ce stade, les auteurs concluent, que pour mesurer la performance dans une entreprise, il faudra adopter une approche multidimensionnelle, équilibrée et qui permet de se projeter vers l'avenir.

Conclusion 1

La première génération de Balanced Scorecard peut être définie comme un outil de mesure de la performance multidimensionnelle qui intègre des mesures financières, non financières, structurées sur quatre axes stratégiques : financier, client, processus internes et apprentissage organisationnel.

2. Deuxième phase 1992 – 1996 : BSC outil de déploiement et de communication de la stratégie

[79] Lynch R. et Cross K., Measure up!, Blanchwell Business, 1995.

[80] Traduit en français « La Balanced Scorecard, système de pilotage de la performance », on souligne ici que les titres des livres de Kaplan et Norton sont très révélateurs de l'évolution du concept de la BSC.

Dans un article publié en 1996 et intitulé « linking the Balanced Scorecard to strategy »[81], Les Kaplan et Norton soulignent que la BSC ne signifie pas uniquement un ensemble d'indicateurs financiers et non-financiers. Les auteurs insistent sur trois éléments fondamentaux. Le premier est l'importance d'associer des déterminants de la performance « leading indicators ». Le deuxième est le lien qui doit exister entre les mesures de la performance et les objectifs stratégiques. Le troisième est la chaîne de causalité qui relient les différents objectifs (mais aussi les indicateurs) de la BSC.

Par ailleurs, cette phase marque l'évolution du positionnement des deux auteurs par rapport aux courants de contrôle de gestion. Les auteurs soulignent l'interdépendance entre la stratégie et le contrôle de gestion. Ils s'écartent ainsi de la vision traditionnelle du contrôle de gestion, centrée sur la mesure des performances passées pour rejoindre le courant de pensée moderne considérant que la mission du contrôle de gestion garantit aussi la mise en œuvre de la stratégie et l'alignement organisationnel *« Le contrôle de gestion est le processus par lequel les managers influencent d'autres membres de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies de l'organisation »*[82].
Les auteurs ont constaté que certains dirigeants d'entreprises[83] utilisaient la BSC comme un outil de *déploiement, d'information et de communication* de la stratégie en vue d'assurer l'alignement de leur membres avec cette stratégie. La communication de la stratégie s'appuie sur une représentation graphique permettant de décrire et d'expliciter la stratégie appelée Carte Stratégique (CS)[84] [85].
Les auteurs estiment, sans le démontrer, qu'il suffit de 20 à 25 indicateurs sur les quatre axes pour communiquer et suivre une stratégie cohérente.

Ils soulignent également que la BSC est utilisée pour mobiliser et guider le *processus de changement et d'apprentissage stratégique* notamment lors de phases critiques comme une fusion entre deux entreprises par exemple.

Conclusion 2 :

La deuxième génération de Balanced Scorecard se définit comme : un outil de déploiement et de communication de la stratégie qui traduit celle-ci en un ensemble de mesure financières et non-financières à court et à long terme reliées entre elles par des liens de causes à effet. Ces mesures sont structurées sur quatre axes stratégiques : financier, client, processus internes et apprentissage organisationnel.

[81] Kaplan R.S. et Norton D.P., Linking the Balanced Scorecard to strategy, California management review, Vol. 39, N°1, 1996 bis.
[82] Anthony R.N., *The Management Control Function*, The Harvard Business School Press, Boston, 1988. Trad. fr. *La fonction contrôle de gestion*, Public Union, Paris, 1993.
[83] Notamment Norman Chambers, alors directeur de la Rockwater et Larry Brady vice président de FMC Corporation, Kaplan R.S. et Norton D.P., Op. Cit., 2001, page 8.
[84] Strategy Map en anglais, nous rappelons que le terme « carte stratégique » est une marque déposée à l'INPI par Patrick Jaulent, président du club Balanced Scorecard France.
[85] Les auteurs n'indiquent pas une date exacte pour la mise au point de la première carte stratégique, celle-ci s'inscrit en effet dans un processus d'évolution continu. Cependant, nous estimons que celle-ci remonte à 1996 notamment avec la présentation du cas Mobil dans l'article de Kaplan « Mobil USM&R, linking the Balanced Scorecard », HBS, N° 3, Boston, 1996.

3. Troisième phase : au-delà de 1996 : BSC système de management stratégique : expliciter, clarifier redéfinir la stratégie

A partir de 1996, les auteurs vont insister davantage sur le rôle de la BSC comme un outil de mise en œuvre de la stratégie au quotidien. Les auteurs soulignent l'intérêt d'utiliser la BSC pour organiser les grands processus de management : définition des objectifs collectifs mais aussi individuels, modes de rémunération et système incitatif, allocation des ressources, établissement du budget et des plans, retour d'expérience et apprentissage organisationnel. En d'autres termes la BSC est présentée comme un système de management stratégique.

Plus tard, Kaplan et Norton vont mettre en avant le rôle de la BSC pour clarifier, redéfinir et développer la stratégie. La carte stratégique est au cœur de cette nouvelle fonction attribuée à la BSC. Elle n'est pas uniquement une représentation graphique qui sert à communiquer la stratégie. C'est une structure logique qui fournit les bases pour concevoir le nouveau système de management stratégique[86]. (Voir figure dans la page suivante).

La CS propose une hiérarchie des objectifs et des indicateurs, entre les quatre axes et au sein même de chaque axe. Cette hiérarchie met en évidence les hypothèses et le cheminement choisis par les dirigeants pour mobiliser les actifs corporels et incorporels afin de réaliser leur stratégie. Cette conception renvoie à celle de la stratégie en tant que théorie du changement. La définition proposée par Kaplan et Norton reflète cette caractéristique : « *la stratégie est une suite hypothétique de relations de causes à effets qui sont souvent explicites et vérifiables* »[87]. Elle reflète aussi leur perception du rôle du contrôle de gestion qu'ils positionnent, désormais, en amont de la mise en œuvre de la stratégie c'est à dire pendant la formulation et l'explicitation de celle-ci.

[86] Kaplan R.S. et Norton D.P., 2001, Op. Cit., page 12.
[87] Kaplan R.S. et Norton D.P., 2001, Op. Cit., page 82.

Carte stratégique		Tableau de performance			Plan d'action	
Thème : efficience des opérations	objectifs	Mesure(s)	Cibles	Délai	Exp. d'Action(s)	Budget
Augmenter le profit Réduire les dépense finance Accroître les résultats	Augmenter le profit Accroître les résultats Réduire les dépenses	Profit Chiffre d'affaires Coût total	+20% +30% - 15%	3ans 2ans 2ans	xxx	
Attirer et fidéliser les clients Respecter le contrat clients Adapter les prix Clients	Attirer et fidéliser les clients Respecter le contrat clients Adapter les prix	Part de marché % des clients satisfaits % de départ à l'heure Prix du marché	+12% +20% +15% -5%	2ans 2ans 1an 1an	Mise en place : - Système CRM - Programme de fidélité des clients	$xxx $xxx
Améliorer la rotation du sol Processus internes clés	Améliorer la rotation du sol	Temps au sol	30mn	1an	Optimisation temps des cycles	$xxx
Développer les systèmes supports Aligner les compétences à la stratégie Facteurs d'apprentissage et de développement	Développer les compétences nécessaires Améliorer les SI	% du personnel qualifié XYZ Budget de formation au nouveau SI	+15% +12%	2ans 2ans	- Plan de formation - Programme de communication - Stock-options - e-learning	$xxx $xxx $xxx $xxx
					Budget total	$xxx

Figure 6. Dispositif de pilotage - extrait d'une stratégie (Kaplan et Norton, 2004)

En ce sens, la BSC peut être considérée comme un système de pilotage de l'entreprise, tourné fondamentalement vers le futur. Elle permet un suivi effectif de la mise en œuvre de sa stratégie de création de valeur pour les actionnaires. Ce système est focalisé sur le potentiel de satisfaction des besoins des clients et sur l'amélioration continue de l'ensemble de ses processus de gestion. Il autorise une intégration des enseignements (via le retour d'expérience) et la prise des mesures correctrices permettant de remettre les actions dans le sens de la stratégie.

Conclusion 3 :

La troisième génération de Balanced Scorecard peut être définie comme un système de pilotage de la performance multidimensionnelle qui permet de concevoir, communiquer la stratégie et de piloter sa mise en œuvre. Ce système intègre des mesures financières et non financières à court et à long terme reliées entre elles par des liens de causes à effet. Ces mesures sont structurées sur quatre axes stratégiques : financier, client, processus internes et apprentissage organisationnel.

Conclusion du chapitre

L'objectif du 3ème paragraphe est de distinguer les trois générations de Balanced Scorecard en termes de composantes fondamentales de la BSC et les usages auxquels elle est destinée. Contrairement à l'analyse de Speckbacher[88] il ne s'agissait pas de proposer une typologie de Balanced Scorecard basée sur les phases d'évolution de celle-ci. Car il en découle que la première génération serait considérée comme une BSC. Or, comme on l'a montré celle-ci ne peut être considérée en tant que telle. Néanmoins, les composantes et les usages de celles-ci sont intégrés dans les générations suivantes de BSC.

Nous présentons dans le tableau ci-dessous les composantes et les usages de chaque génération de BSC. Nous représentons par des lignes discontinues les frontières entre chaque génération pour montrer que les composantes et usages de chaque génération ont été intégrés et complétés dans la génération suivante.

Balanced Scorecard	Composantes	Usages
1ère génération	• Quatre axes : Financiers, clients, processus internes, apprentissage organisationnel (ou plus de quatre) • Indicateurs financiers et non financiers	• Mesure la performance multidimensionnelle
2ème génération	• Indicateurs de résultats et déterminants de la performance • Liens entre les indicateurs et les objectifs • Liens de cause à effets entre les axes, les objectifs et les indicateurs • La carte stratégique comme support de description de la stratégie	• Déploiement et communication de la stratégie • Alignement organisationnel • Pilotage d'un processus de changement et d'apprentissage stratégique
3ème génération	• Carte stratégique comme support pour la construction et l'explicitation de la stratégie	• Management stratégique : - expliciter, clarifier et redéfinir la stratégie - construire une nouvelle stratégie

Tableau 2. Les 3 générations de la Balanced Scorecard – évolution des composantes et des usages de l'outil

[88] Speckbacher G., Bischof J., Pfeiffer T., A descriptive analysis on the implementation of Balanced Scorecards in German-speaking countries, Management Accounting Research, 2003, N°14, pp. 361–387.

Chapitre 2. La BSC en question : Analyse critique des fondements du modèle de pilotage de Kaplan et Norton

Les deux principes fondamentaux de la BSC sont d'une part la performance multidimensionnelle exprimée par les quatre axes de performance et d'autre part les liaisons de cause à effet. Ces deux principes n'ont pas fait l'objet d'une quelconque démonstration théorique de la part des auteurs. Ces derniers justifient la validité de l'outil par les résultats très positifs obtenus sur le terrain. La méthode est certes évidente et très simple à comprendre et à communiquer, cependant cela ne comble pas le besoin d'une argumentation solide pour démontrer la validité théorique du système.

L'absence d'argumentation soulève une controverse concernant le succès rapide de la BSC. En effet, à l'instar d'autres concepts techniques et instruments de gestion tels ABC/ABM, BPR, TQM, JIT, ZBB, la Balanced Scorecard connaît un essor fantastique. Atkinson[89] considère que la BSC représente un des développements les plus significatifs dans le domaine du contrôle de gestion. En termes d'adoption et d'utilisation, Silk[90] estime que 60% des 500 entreprises des plus fortunées aux USA ont mis en place ou sont en train d'expérimenter la BSC. Dans le secteur public, le bilan est aussi positif ; la BSC est de plus en plus adoptée par des administrations centrales et locales en Amérique du Nord mais aussi en Europe, en Australie et en Asie[91]. Ce bilan se renforce par les chiffres de vente des livres et des articles de Kaplan et Norton[92] mais aussi par le nombre de livres parus chaque année sur ce thème. Autre signe du succès de la BSC est celui de la multiplication des réunions, forums, formations, et sites Internet pour diffuser la méthode et échanger les expériences.

Nous nous interrogeons dans ce chapitre sur les fondements de la BSC notamment les points considérés comme ambigus soit parce qu'ils ont été présentés par les auteurs sans une démonstration soit par ce qu'ils ont fait l'objet d'une controverse.

Nous discuterons donc de la pertinence de l'architecture de la BSC, nous exposerons à ce titre deux autres modèles de pilotage inspirés de la BSC (1e paragraphe). Nous analyserons ensuite le fondement et la validité des relations de cause à effet (2e paragraphe) et nous conclurons en formulant un avis concernant l'opérationnalité du système (3e paragraphe).

---

[89] Atkinson A.A., Waterhouse J. et Wells R., Bâtir les nouveaux indicateurs de la performance globale, L'Expansion Management Review, volume 87, 1997

[90] Silk S., Automating the Balanced Scorecard, Management Accounting-US, 1998, pp.38-44.

[91] Emerging Market Economy Forum Workshop on Public Management in Support of Economic and Social Objectives, OECD, Paris, December, 10&11th, 1998.

[92] Les trois livres des auteurs sont classés best seller dans leur catégorie de livres notamment aux USA.

Paragraphe 1. La pertinence de l'architecture de la BSC et les modèles alternatifs

Le modèle de Kaplan et Norton a l'avantage d'être compact. Il réduit le champ de la réflexion autour de quatre axes et permet d'avoir à partir d'un seul document une idée de la stratégie d'une organisation. Mais certaines questions peuvent être posées concernant ce modèle : Pourquoi cette classification ? Pourquoi ces axes là et non pas d'autres ? Et pourquoi le nombre de quatre ? Est-il possible d'envisager une autre architecture de la BSC ?

Lorino critique la structure de la BSC et qualifie la séparation des perspectives client, processus internes et innovation d'artificielle voire d'acrobatique notamment dans certains cas marqués par l'intégration croissante des processus et de l'interface client sous l'égide des NTIC[93]. Changer le processus, changer le produit, innover, modifier l'interface client, co-construire avec le client de nouvelles formes de prestations, tous ces aspects sont de plus en plus imbriqués. Il s'interroge, par ailleurs, sur la manière de mettre en évidence, dans la structure en quatre parties, la dimension spécifique des grands projets stratégiques que la direction de l'entreprise doit piloter avec attention, et qui couvrent souvent les quatre dimensions à la fois[94]. L'auteur illustre son interrogation par l'exemple de la mise en place d'un service client complètement intégré pour les grands comptes, ou l'investissement dans l'e-business *« …les indicateurs correspondants seront-ils considérés comme relatifs à la perspective client, puisqu'il s'agit de reconcevoir la relation avec le client ; à la perspective financière, puisque les impacts financiers peuvent être rapides et importants ; à la perspective interne, puisque l'e-business se traduit par le re-engineering complet de processus tels que la logistique ; à la perspective apprentissage, puisqu'il s'agit à l'évidence de construire de nouvelles compétences ? Ou décidera-t-on de disperser des indicateurs aux quatre coins du tableau de bord, la part de marché de l'e-business dans la perspective client, les indicateurs liés au re-engineering dans la perspective interne, les impacts coûts dans la perspective financière et la formation et la structure de compétences dans la perspective apprentissage, en perdant la vue globale du projet ?... ».*

L'auteur admet la nécessité des axes stratégiques comme point de départ à la réflexion sur le tableau de bord. Cependant, il conteste la séparation des points de vue internes, externes et financiers.

Nous pensons que la raison pour laquelle Kaplan et Norton n'expliquent pas le fondement théorique de cette architecture est qu'il n'y en a tout simplement pas. Celle-ci relève du bon sens, de la logique plutôt que d'une démonstration. La pratique a cependant prouvé que les axes couvrent tous les aspects de l'organisation. Cette classification apporte un cadre préalable pour engager la réflexion sur la stratégie et la façon dont elle se décline ce qui représente une réelle vertu pédagogique. Les auteurs ne voient pas dans cette classification une structure rigide ; ils indiquent, à ce titre qu'il est nécessaire d'interpréter avec flexibilité ces axes. Néanmoins ils ne précisent pas dans qu'elles conditions il serait nécessaire, de modifier la structure de la BSC, ni comment s'effectue dans ce cas là l'articulation par les relations de cause à effet entre le nouvel axe et les autres axes de la BSC.

De nombreuses approches de tableaux de bord stratégiques ont été développées s'appuyant sur le modèle de base de Kaplan et Norton. Les principales approches que nous avons

[93] Nouvelles technologies d'information et de communication.

[94] Lorino P., Le Balanced Scorecard revisité : une instrumentation du contrôle de gestion stratégique, Actes du 22ème Congrès de l'Association Française de Comptabilité, Metz, 2001.

identifiées sont : l'approche du capital intellectuel, l'approche de la responsabilité sociétale et l'approche des parties prenantes.

1. L'approche du capital intellectuel

Au cours des dernières années, le Capital Intellectuel s'est démarqué comme étant l'une des composantes essentielles de la croissance et du succès. Il englobe à la fois le «Capital Humain» et les «Actifs Intellectuels». Il représente ainsi la composante humaine d'une organisation, comprenant ses propriétaires, ses employés et, plus généralement, toutes les personnes qui y contribuent par leurs talents, leur savoir-faire et leurs compétences individuelles dans une organisation. Ces actifs sont difficilement imitables, difficilement substituables et difficilement échangeables sur un marché.

Le mouvement des ressources et des compétences, MRC[95], stipule que la dimension structurante de la performance des entreprises n'est pas la position concurrentielle, mais la gestion de l'évolution des procédés techniques et des processus organisationnels. Ce mouvement recentre la réflexion stratégique au cœur de l'entreprise en tentant d'identifier ses ressources rares et plus spécifiquement ses compétences humaines et organisationnelles. Les éléments du capital intellectuel sont considérés comme des ressources stratégiques de premier ordre, susceptibles de procurer aux entreprises un avantage concurrentiel déterminant[96].

Ce courant de recherche est très hétéroclite, avec un vocabulaire non fixé et de nombreuses typologies proposées. La plupart d'entre elles se contentent d'être descriptives et ne proposent pas un travail sur les liens entre ressources et avantage concurrentiel[97].

Des chercheurs, praticiens et organismes, notamment en France, proposent des typologies sur les actifs immatériels ou intangibles[98]. Par ailleurs, des auteurs anglo-saxons et surtout suédois inscrivent ce travail dans le cadre d'une réflexion instrumentale en contrôle de gestion. Un groupe de chercheurs dirigés par Leif Edvinsson, directeur du capital intellectuel dans le groupe d'assurance suédois Skandia, a développé un système de pilotage multidimensionnel appelé le *navigateur de* Skandia. Le groupe d'assurance suédois est considéré comme pionnier[99] dans la mise au point de tableau de bord stratégique combinant l'approche Balanced Scorecard avec celle du capital intellectuel. La nouveauté du navigateur réside dans l'attention particulière portée aux ressources humaines. Celles-ci sont positionnées au cœur du dispositif de création de valeur et bénéficient d'un nombre d'indicateurs identique aux autres dimensions. L'axe humain correspond aux compétences des salariés, et à l'engagement pris par l'entreprise vis-à-vis de ces derniers.

---

[95] Ce mouvement s'inscrit dans le cadre plus large des théories évolutionnistes qui comprennent outre le MRC, l'Ecologie des Populations et l'Economie Evolutionniste. Voir Tywoniak S.A., Le modèle des ressources et des compétences : un nouveau paradigme pour le management stratégique ?, dans Laroche H. et Nioche J.P. (dir.), Repenser la Stratégie, Vuibert, 1998.

[96] Cette réflexion s'inspire du mode interactionniste de la démarche stratégique de Gérard Koenig qui consiste à identifier les ressources et les compétences, puis à analyser l'interaction entre ces ressources et compétences et les conditions de l'environnement considéré comme incertain. Koenig G., Management stratégique, Nathan, Paris, 1996.

[97] La démarche typologique la plus intéressante a été développée par Richard Hall. Pour plus de détails voir Hall R., A framework linking intangible resources and capabilities to sustainable competitive advantage, Strategic Management Journal, vol. 14, 1993, pp 607-618.

[98] Pour une synthèse des différentes approches de l'investissement immatériel, le lecteur pourra se reporter à l'ouvrage d'Ahmed Bounfour, Le Management des Ressources Immatérielles, Dunod, Paris, 1998.

[99] Olve G.N., Roy J. et Wetter M., Performance management, Performance Drivers, A pratical guide to using balanced scorecard, éd. Willey, Chichster, UK, 2000, page 96.

Le navigateur comporte ainsi cinq axes au lieu de quatre. L'idée maîtresse de ce modèle est que l'entreprise crée de la valeur à partir de son capital intellectuel. Cette ressource doit être donc valorisée et le lien de cause à effet entre cette dernière et la création de valeur doit être mis en évidence.

L'analyse du navigateur et de la BSC montre que les deux outils explicitent deux visions différentes de la composition de la performance dans l'entreprise. La BSC s'inscrit dans la pensée anglo-saxonne qui privilégie la valorisation de l'entreprise pour l'actionnaire, tandis que le navigateur, tout en s'inspirant du modèle de Kaplan et Norton conserve une proximité par rapport à la pensée scandinave (Europe du Nord, voire Europe occidentale) qui privilégie la valorisation du capital intellectuel de l'entreprise et en particulier les ressources humaines.

2. L'approche de la responsabilité sociétale

Carroll[100], souligne que la signification du concept « responsabilité sociétale » a sensiblement évolué. En 1953, Bowen définissait la responsabilité sociétale des dirigeants comme une série d'obligations entraînant une série de politiques, de décisions et de lignes de conduite compatibles avec les objectifs et valeurs de la société[101]. De fait, selon un sondage du magazine « Fortune » conduit en 1946, 93,5% des dirigeants interrogés estimaient que leur responsabilité concernait l'incidence de leurs actions, et ce, bien au delà des simples résultats comptables présents dans les états financiers. Plus tard, en 1971, une définition plus approfondie de la responsabilité sociétale a été proposée par le CED (*Committee for Economic Development)*. Elle fait référence à trois cercles concentriques. Le premier comprend les responsabilités de base pour l'accomplissement des fonctions essentielles de l'entreprise, relatives à la production, à l'emploi et à la croissance économique. Le second, englobant le premier, inclut une notion plus élargie de la responsabilité, avec une sensibilité aux évolutions de la société et de ses attentes, avec par exemple, la prise en considération des questions de protection de l'environnement, de relations sociales ou encore d'information des consommateurs. Enfin, le troisième tient compte de l'exercice des responsabilités émergentes, servant à améliorer l'environnement, comme des créations ciblées d'emplois au profit de populations particulièrement défavorisées.

En 1975, Sethi[102] a étendu la notion de responsabilité sociétale à celle de performance sociétale, en distinguant les obligations sociétales, la responsabilité proprement dite, et la sensibilité aux questions sociétales exprimées par l'entreprise. Les obligations correspondent aux actions entreprises afin de répondre aux pressions du marché et aux contraintes réglementaires. La responsabilité sociétale dépasse ce cadre purement économique et légal, en tentant d'atteindre un comportement conforme aux normes, valeurs et attentes de la société. Quant à la sensibilité, elle relève, non plus seulement de la mise en conformité, mais d'une démarche beaucoup plus active de prévention et d'anticipation. Cette distinction a été reprise et développée par Epstein[103]. Celui-ci estime que la responsabilité sociétale se rapporte aux différentes conséquences résultant des décisions organisationnelles, qui concernent les différentes parties prenantes. Ces conséquences appellent de ce fait une appréciation, par

[100] Carroll, A. B., Corporate social responsibility. Evolution of a definitional construct, business and society, N° 38, 1999, pp 268-295.
[101] Bowen H. R., Social responsibilities of the businessman, Harper & Row, New York, 1953. Cité par Caroll, 1999.
[102] Sethi P.S., Dimension of Corporate Social Responsibility, California Management Review, Vol. 17, N°3, pp 58-64
[103] Epstein M., Corporate Social Performance Revisited, California Management Review, spring, N°3, 1987, pp 99-114.

définition, subjective ou relative, puisqu'elle dépend de certaines normes sociales. Dans ces conditions, on voit mal comment l'entreprise pourrait apprécier, par elle-même, son degré de responsabilité sociétale. La définition proposée par Epstein fait également référence à la théorie des parties prenantes, stipulant que leur satisfaction est une condition sine qua non de la réussite organisationnelle. Une telle approche nécessite, par conséquent, la mise en œuvre de systèmes de mesures originaux et appropriés.

Les nouvelles réflexions engagées dans ce domaine s'appuient sur des modélisations d'outils de pilotage à partir de la Balanced Scorecard et de l'expérience de certaines entreprises qui mettent en place ces modèles adaptés. Le but de ces réflexions est d'avoir une meilleure connaissance de l'impact de l'activité de l'entreprise sur son environnement et sa communauté et d'agir en conséquence.

Kaplan et Norton considèrent que la capacité de l'entreprise à devenir citoyenne fait partie intégrante de la mesure de la performance relevant de « l'axe processus internes » à travers le développement d'indicateurs spécifiques pour le suivi des processus réglementaires et écologiques et de « l'axe client » par l'intégration dans cet axe de tous les partenaires de l'entreprise.

Ce sujet est aujourd'hui mis en exergue par d'autres auteurs, notamment les chercheurs du *center of the management of environmental and social responsibility* (CMER) qui tendent à développer et à diffuser le concept de *« sustainability balanced scorecard »*. Contrairement à la conception de Kaplan et Norton, ce modèle intègre les préoccupations sociétales et environnementales à tous les niveaux. Ainsi, d'autres dimensions relatives à ces thématiques sont ajoutées au modèle classique de la BSC. Par ailleurs l'expression de l'objectif final affiche, au-delà des objectifs financiers, des finalités environnementales et sociétales.

Ce mouvement s'est renforcé en raison de la pression de l'opinion et de l'étendue de la réglementation relative à l'impact environnemental et la responsabilité sociétale des entreprises, mais aussi en raison d'une prise de conscience, de la part des entreprises, de l'importance de cette question sur l'image qu'elles véhiculent et en conséquence sur le niveau de leurs revenus. Plusieurs d'entre elles tentent, par des dispositifs adaptés, de limiter l'entendue des impacts négatifs et à favoriser les actions susceptibles d'avoir un impact favorable sur la communauté.

3. L'approche des parties prenantes

À la banque de Montréal, un groupe de travail dirigé par Robert Wells, vice président chargé des finances du groupe, a mis au point un système de pilotage sur la base d'*une approche parties prenantes*. Ces chercheurs considèrent que le succès de la stratégie de la banque nécessite une connaissance parfaite et un management adapté de la relation avec ses parties prenantes clés.

Cette catégorie regroupe les actionnaires à qui on doit un meilleur retour sur investissement, les clients à qui ont doit un meilleur service et des taux compétitifs, les employés qui exigent un salaire élevé et un bon climat de travail et finalement la communauté qui souhaite que la banque soit un modèle de gouvernance sociale ce qui suppose la définition par un contrat des relations entre la banque et chaque groupe d'acteurs. Qu'il soit explicite ou implicite, ce contrat devrait spécifier ce que l'organisation prévoit de fournir et de recevoir de chaque groupe d'acteurs en échange de la contribution de celui-ci dans l'aboutissement de son projet stratégique. Par exemple, les employés demandent des salaires compétitifs, de bonnes

conditions de travail, un style de management approprié en retour de leur compétence, effort et implication dans l'accomplissement de leurs tâches. Le rôle du système de pilotage est d'expliciter l'articulation entre les offres et les demandes afin de les diriger dans le sens de la stratégie[104].

Nous exposerons cette approche plus en détail lors de l'étude de l'adaptation de la BSC au contexte des organisations publiques.

[104] Atkinson, A.A., Waterhouse, J.H. et Wells, R.B., Bâtir les nouveaux indicateurs de la performance globale, L'Expansion Management Review, 1997, N° 87, pp. 78-87. Traduction de : A stakeholder approach to strategic performance measurement, MIT Sloan Management Review, spring 1997, Vol 38, N°3, pp 25-37.

Paragraphe 2. Fondements et validité des relations de cause à effet

Au même titre que les axes de performance, les relations de cause à effet qui jouent pourtant un rôle central dans la dynamique de la BSC, n'ont pas fait l'objet ni d'une démonstration théorique ni d'un test empirique de la part des auteurs. La structure standard proposée par Kaplan et Norton a été fortement critiquée. On considère que les liaisons stéréotypées peuvent difficilement rendre compte des enchaînements critiques pour une stratégie donnée, qui sont en réalité beaucoup plus spécifiques[105]. La représentation de la stratégie sur une carte stratégique est souvent considérée comme simpliste voire réductrice de la réalité organisationnelle.

Nous nous intéressons plus particulièrement aux critiques formulées par H. Norreklit. L'auteur affiche en effet un grand scepticisme à l'égard de la BSC mais aussi à l'égard de ces auteurs. À travers ces articles, notamment un premier paru en 2000 *« the balance of the Balanced Scorecard – a critical analysis of its assumptions*[106]*»*, elle met en évidence les limites des hypothèses sous- jacentes au modèles de Kaplan et Norton. En 2003, l'auteur publie un autre article *« The Balanced Scorecard: what is the score? A rhetorical analysis of the Balanced Scorecard*[107]*»* dans lequel elle critique encore une fois la validité des relations causales mais aussi le style de rédaction de Kaplan, ainsi que le mode de diffusion de la BSC dans la communauté scientifique.

Norreklit note que la chaîne des relations de cause à effet supposée dans le modèle n'est pas démontrée : les auteurs ne précisent ni la nature ni la validité de cette chaîne. Elle fait référence au critère de Hume pour expliquer la nature d'une relation causale. En théorie une relation de cause à effet entre deux événements X et Y induit le fait que X précède Y dans le temps et que l'observation de l'événement X suppose de pouvoir observer empiriquement le fait que Y provient de X. L'auteur poursuit en mettant en évidence la distinction entre une relation logique et une relation de cause à effet : une relation logique (un célibataire n'est pas marié) n'est pas vérifiable par expérience, alors qu'une relation de cause à effet (fumer entraîne le cancer des poumons) peut être vérifiée empiriquement. Elle remarque à ce titre que les événements liés par une relation de cause à effet sont indépendants, alors que les événements liés par un lien logique sont interdépendants.

Ainsi s'il existe une relation de cause à effet entre les axes de la BSC, on devrait alors pouvoir montrer : (a) qu'il existe un laps de temps entre l'événement observé par exemple sur l'axe client, et l'axe des résultats financiers, (b) qu'il existe un effet des actions effectuées au niveau d'un indicateur X sur un autre indicateur Y, (c) que les quatre axes sont indépendants.

1. La dimension du temps entre l'action et l'observation à l'intérieur de la BSC

Le premier problème que posent les relations de cause à effet supposées entre les 4 axes stratégiques est que l'horizon du temps est différent d'un axe à l'autre. Comment peut-on, dans ces conditions, appréhender les effets d'une action de long terme ? Norreklit insiste sur l'incohérence du modèle qui précisément ne prend pas en compte le décalage temporel *«the time lag »* pouvant exister entre une action et ses effets. Ainsi à partir du moment où le résultat à un instant T_1 est la résultante de différents facteurs, comment peut-on isoler l'impact d'une action ayant eu lieu à un instant antérieur T_0 si on ne dispose pas d'une dimension

[105] Lorino, Op. Cit. 2001.
[106] Article paru dans la revue Management Accounting Research, Vol 11, N°1, mars 2000.
[107] Norreklit H., The Balanced Scorecard: What is the score? A rhetorical analysis of the Balanced Scorecard, Accounting Organisations and Society, N° Août 2003

temporelle permettant de relier l'action aux effets mesurés ? Or cette dimension est absente dans le modèle de Kaplan et Norton. Le risque est donc de retomber dans la myopie (raisonnement à court terme) en se focalisant sur les actions ayant un impact financier rapide et important.

2. L'effet de l'indicateur X sur l'indicateur Y

Si une entreprise assure plus de qualité et de valeur à ses clients, cela lui assurera-t-elle de meilleurs résultats financiers ? La réponse est oui selon Kaplan et Norton. Les auteurs affirment que si une entreprise procure à ses clients plus de valeur et de qualité, alors les clients seront plus loyaux et donc les profits augmenteront très probablement. Cette affirmation implique deux choses : d'une part que la qualité fidélise les clients et d'autre part que des consommateurs fidèles sont rentables. Cette relation de cause à effet est loin d'être démontrée. Certes, les clients insatisfaits ne génèrent pas le succès financier. Cependant, on ne peut pas en conclure que les clients satisfaits sont fidèles et conduisent à la performance financière. L'analyse de Norreklit conteste ainsi l'aspect systématique selon lequel les auteurs de la BSC caractérisent l'influence de l'augmentation de la fidélisation des clients sur la performance de l'entreprise. Selon cette analyse, le succès financier d'une entreprise ne se réalise pas si celle-ci vend à des clients fidèles uniquement, pour la simple raison qu'elle ne peut pas avoir que des clients fidèles. En revanche la performance financière provient d'un bon système de gestion qui fait qu'elle ne vend pas à des clients fidèles qui ne sont pas profitables.

Ainsi la création des clients fidèles et profitables dépend du rapport *revenu sur coût* supporté pour les fidéliser, et s'appuie sur des calculs financiers qui représentent des relations logiques fiables. La relation entre la satisfaction des clients et les résultats financiers relève donc d'une **relation logique** : les résultats financiers peuvent être la cause et non la conséquence de la satisfaction client.

3. L'interdépendance des axes stratégiques

La BSC suppose que les 4 axes sont liés par une relation causale. En pratique, les relations entre les différents domaines sont beaucoup plus complexes que ne le montrent Kaplan et Norton notamment à travers la carte stratégique. Ainsi, pour pouvoir investir en recherche et développement, l'entreprise a besoin de disposer de ressources financières. À l'inverse des investissements en recherche et développement s'ils deviennent rentables, permettront de d'obtenir de bons résultats financiers. La relation est plutôt une **relation circulaire** et les quatre axes sont interdépendants.

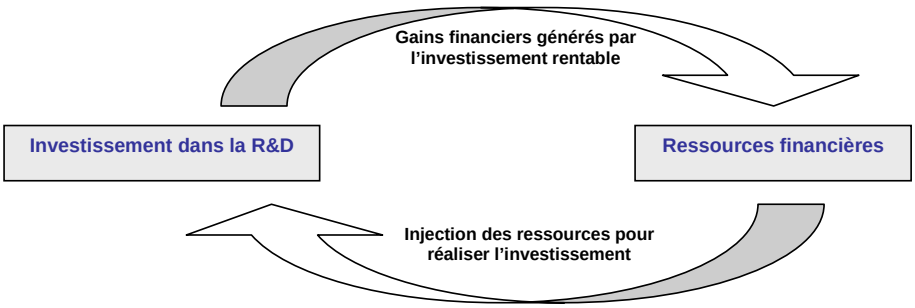


Figure 7. Représentation de la relation circulaire

Norreklit considère finalement qu'il n'est pas possible empiriquement d'établir les liens causals proposés par Kaplan et Norton. Elle suggère que ces liens soient compris comme un enchaînement parmi d'autres possibles pour parvenir à la réalisation du projet stratégique. Dans ces conditions, elle propose de parler **de relation de finalité** plutôt que d'une relation causale et considère que Kaplan et Norton auraient sous-entendu des relations de finalités où certains axes sont des buts, d'autres des moyens pour y parvenir, plutôt que des relations causales. Elle en déduit que la BSC ne constitue pas une innovation par rapport aux autres méthodes de pilotage notamment les tableaux de bord et que sa capacité à aider le management à piloter le déploiement de la stratégie est très réduite. Plus loin, elle pense que les postulats et hypothèses, non fondés, qui alimentent le système de gestion, peuvent conduire l'entreprise à anticiper une performance sur des indicateurs erronés.

Nous partageons l'avis de Norreklit sur le fait qu'il existe une certaine légèreté dans la présentation des relations de cause à effet par Kaplan et Norton. Cela, comme nous allons le montrer ultérieurement, s'applique à d'autres aspects de la BSC et pas uniquement aux relations causales. En lisant les trois livres des auteurs, on a l'impression que la méthode est d'une évidence naturelle et d'une simplicité biblique. En réalité les relations causales ne sont ni si évidentes ni si déterminantes de la réussite d'une entreprise. Il peut être particulièrement difficile de démontrer le lien direct entre certaines actions d'importance considérable en termes de coût et d'impact opérationnel. C'est, par exemple, le cas de l'impact de l'investissement en publicité, ou l'engagement dans un projet caritatif de reconquête d'une nouvelle clientèle. De même, des résultats patents tels que l'évolution d'une part de marché peuvent parfois être plus le fait d'un comportement concurrentiel qu'une conséquence directe des actions engagées par le management de l'entreprise. Cela nous éloigne de la logique systémique selon laquelle chaque instrument et chaque action possèdent une signification spécifique pour le résultat de l'ensemble, et du fait de la métaphore du pilote et du tableau de bord de l'avion qui fonde la logique de la BSC.

En outre, l'expérience démontre qu'effectivement on ne peut pas repérer les relations de cause à effet entre tous les indicateurs des différents axes et que les relations n'obéissent pas toujours à l'ordre des axes (finance, client, processus et apprentissage). Cependant il est essentiel de rappeler que les auteurs de la BSC n'ont pas prétendu à un schéma parfait *«… The balanced scorecard can accommodate either approach: (…) starting from the customer perspective or starting from excellent internal-business-process capabilities*[108]*».* Ils n'entendaient pas non plus cette relation dans un sens scientifique, tel que le conteste très sévèrement Norreklit.

Pour ce qui est de la temporalité, il nous semble que s'il est vrai qu'un laps de temps plus ou moins long existe entre une cause et son effet, cela conduit, selon Kaplan et Norton, à contrôler les objectifs non financiers par des objectifs financiers sensiblement postérieurs, le danger étant que ce contrôle intervienne donc trop tard pour rectifier les stratégies. On pourrait résoudre ce problème par un raisonnement classique basé sur la comparaison *prévu, réalisé, période précédente*, pour la même période de l'année. Cette comparaison permettra de lire l'évolution des indicateurs, et de constater si une amélioration de la qualité client, par exemple, se traduit par une amélioration de tel indicateur financier qui lui sera directement lié. Encore faut il bien choisir ces indicateurs, pour que l'un soit la conséquence de l'autre, mais nous revenons ici au problème posé précédemment. Cela ne permettra cependant pas de

[108] Kaplan R.S. et Norton D.P., 2004, Op. Cit., page 13.

calculer ce laps de temps, ni de savoir avec précision à partir de quel moment les effets de telle mesure sur l'axe client se font sentir sur l'axe financier par exemple.

La question qui se pose désormais est la suivante : *le fait de contester ce principe fondamental rend-il le modèle inopérationnel ou impossible à déployer ?*

On souligne, qu'en pratique, la chaîne de causalité ne repose pas sur des suppositions naïves qui ne prennent pas en compte les calculs financiers et qui risquent de conduire l'entreprise à terme à une surestimation de sa performance. De tels comportements nous paraissent invraisemblables, surtout dans le contexte actuel où le développement des moyens de communication permet aux firmes de disposer de toutes sortes d'informations sur leur propre diagnostic, sur les marchés et sur la concurrence.

Il serait ainsi irrationnel de penser qu'une entreprise qui adopte la BSC pour mettre en œuvre une stratégie, agit sur la base de simples hypothèses. À l'heure actuelle, toutes les décisions sont prises en prenant en compte plusieurs probabilités, et ceci grâce au développement d'outils et logiciels d'anticipation très performants. Les relations de cause à effet interviennent notamment pour justifier et mettre en cohérence l'ensemble des actions. Ainsi tous les efforts seront canalisés dans un même sens, celui des objectifs visés et de la stratégie adoptée.

Pour ce qui est de la nature des liaisons entre les axes, celle-ci est étroitement liée au problème des relations de causalité. Le schéma ci-dessous montre que les flèches sont multidirectionnelles. Cela met en évidence une interdépendance, plus qu'une loi de causalité. Le cercle représente l'ambivalence des relations et non pas une chaîne linéaire d'un axe vers l'autre tel que l'explicite le schéma classique de la BSC (figure ci-après). En effet les auteurs créent la confusion, notamment en montrant comment la compétence des salariés aboutit finalement au retour sur capital engagé en passant par la mise en place de processus adéquats, et de fidélisation du client. On peut, en revanche, comme Norreklit, leur reprocher leur manque de rigueur.

Néanmoins, nous ne devons pas perdre de vue deux aspects : *le premier* est celui des lecteurs auxquels s'adressent principalement Kaplan et Norton qui sont à notre avis des praticiens (chef d'entreprise, gestionnaires, etc.). Ces derniers ne vont donc pas s'attacher à la scientificité du message mais à son applicabilité. Le danger perçu par Norreklit est écarté d'emblée. Les praticiens ne mettent effectivement pas en avant le lien de cause à effet entre les axes. Ils savent simplement que tout est interactif, qu'une action à un endroit entraînera des effets ailleurs, mais ne pas savoir où et comment le mesurer n'est pas essentiel. L'essentiel a été de mettre en évidence que désormais plusieurs paramètres doivent être mis sous contrôle, et pas seulement des éléments financiers. La BSC leur fournit un cadre qu'ils peuvent facilement mettre en pratique.

Le deuxième aspect est relatif à l'évolution de la Balanced Scorecard et de la réflexion de Kaplan et Norton. On constate, à juste titre, que le schéma ci-dessous n'a pas été repris dans les deux derniers livres. Par ailleurs, les auteurs considèrent que la validation des relations causales est un axe majeur dans les recherches qu'ils mènent pour perfectionner leur modèle de pilotage[109].

[109] De Waal A., The future of the Balanced Scorecard: An interview with Professor Dr Robert. S. Kaplan, Measuring Business Excellence. Bradford: 2003. Vol.7, Iss. 1, pp 30-35.

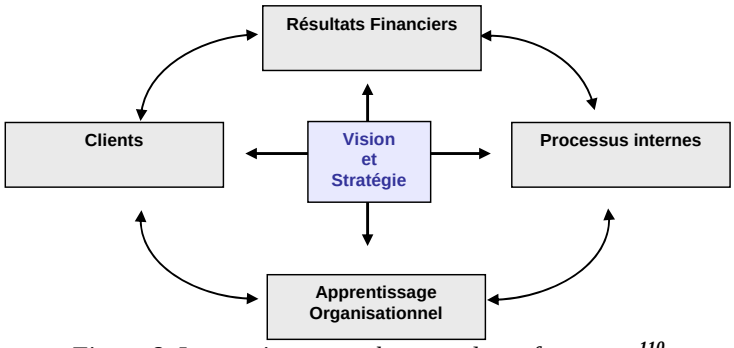


Figure 8. Interactions entre les axes de performance [110]

[110] Kaplan R.S. et Norton D.P., 1996a, Op. Cit., p 23.

Chapitre 3. La BSC en question : Analyse du caractère innovant de la Balanced Scorecard

Selon la littérature anglo-saxonne la BSC constitue une réelle innovation dans le domaine des outils de pilotage stratégique. Cette innovation est à l'origine du succès et l'essor fantastique que connaît cette méthode. À plusieurs reprises Kaplan et Norton présentent leur outil comme une sorte de nouveau remède, presque miracle, à tous les maux d'un management en quête de performance[111]. Sans rejeter en totalité ce postulat, nous pensons qu'il devrait être relativisé et positionné par rapport à la nature même de l'objet : *de quoi parle-t-on et que compare-t-on ?* L'appréciation de l'apport de la BSC diffère selon qu'on se positionne sur le plan théorique et conceptuel - l'ensemble des notions et idées contenues dans la Balanced Scorecard -, ou plutôt sur le plan méthodologique - la démarche méthodologique proposée par Kaplan et Norton pour mettre en place un système de pilotage stratégique performant-.

Nous proposons dans ce chapitre de comparer l'approche Balanced Scorecard avec celle des tableaux de bord français (1e paragraphe) et d'étudier le caractère innovant de la BSC au regard des concepts et des théories précédant son apparition (2e paragraphe). Le but étant d'identifier les origines réelles du succès de la BSC. Est-il dû à une percée conceptuelle ou à d'autre facteurs tels que le style rhétorique adopté par les auteurs, le soutien considérable de la Harvard Business School ou l'intervention d'effets de mode ? Ou encore à un mix de tous ces facteurs ?

[111] Oyon D., Mooraj S., La Balanced Scorecard – mode ou création de valeur ?, l'Expert Comptable Suisse, 1998, pp 6 -13.

Paragraphe 1. Balanced Scorecard et Tableau De Bord (TDB) : Comparaison entre les deux approches

Le Balanced Scorecard est-elle très différente des Tableaux De Bord dits à la française (TDB) ?

1. Présentation des tableaux de bord de pilotage

En France, de nombreuses entreprises et administrations utilisent depuis longtemps des tableaux de bord. Ces pratiques qui remontent aux années cinquante selon certains auteurs[112], voire même aux années trente selon d'autres[113] s'avèrent, dans l'ensemble, très hétérogènes et témoignent de visions différentes derrière une appellation commune[114]. La divergence entre les nombreux TDB que nous avons pu identifier porte sur tous les aspects : la définition, la fonction[115], la méthode d'élaboration, le positionnement et le rôle dans le cycle de gestion. Il n'existe pas un consensus sur une définition unique de l'outil TDB. Nous avons celles que nous considérons comme étant les plus représentatives des TDB comme un outil d'aide au pilotage. Ainsi selon Gibert[116] le tableau de bord d'une entité rassemble les indicateurs pertinents pour aider au pilotage de cette entité. Cette définition est très proche de celle proposée par Demeestère : un ensemble d'indicateurs se rapportant à une même entité (un centre de responsabilité, un projet, un processus, …), utilisé par la même équipe ou par le même responsable (responsable du centre, comité de pilotage, chef de projet, …) organisé de façon cohérente à des fins de mesure et de maîtrise de la performance de cette entité[117]. Selmer[118] définit le TDB à partir de trois fonctions fondamentales :

- synthétise des informations propres à un responsable : c'est-à-dire un outil de pilotage et non de contrôle au strict sens du terme ;
- entraîne le responsable à évaluer ses performances, mais aussi à piloter ses propres actions pour améliorer les dites performances (indicateurs de pilotage) à partir des clignotants clés ;
- indique des données opérationnelles plutôt que des données financières : données quantitatives et qualitatives, chiffrées ou non, mais qui portent sur l'entreprise et son environnement.

L'auteur complète sa définition en additionnant deux autres fonctions fondamentales :

- il intègre de nombreuses données en amont de la comptabilité afin de préparer l'action grâce au suivi d'éléments extra-comptables et notamment des éléments qualitatifs (objectifs de qualité de service rendu, de rapidité de la réponse au client ou de rapidité de traitement d'un dossier, …) ;
- le TDB est un outil codifiant et structurant la communication.

---

[112] Selon Sulzer, La notion de tableau de bord d'entreprise est apparue aux Etats-Unis dès 1948, Comment construire le tableau de bord, Sulzer J.R., éd. Dunod entreprise, 1975. Et Chiapello E. et Lebas M., The Tableau de Bord, a French Approach to Management Information, Communication presented at the19th Annual Meeting of the European Accounting Association, Bergen (Norway), 2-4 mai 1996.

[113] Cibert A. et Lauzel P., Des ratios aux tableaux de bord. Cité par Jaulent P., Quarés MA., dans Méthodes de gestion : comment les intégrer, éd. d'Organisation, 2004.

[114] Mendoza C., et al., 2002. Op. Cit, page 37.

[115] Il existe en effet plusieurs TDB selon les différentes fonctions dans une entreprise. Les plus répandus sont les tableaux de bord financiers, mais il existe des tableaux de bord de suivi de l'activité, tableau de bord des ressources humaines. Nous limitons bien évidemment notre analyse aux TDB de pilotage, cependant même dans cette catégorie, les divergentes demeurent présentes.

[116] Gibert P., 2000, Op. Cit.

[117] Demeestère R., Le contrôle de gestion dans le secteur public, éd. LGDI, Paris, 2002, page 101.

[118] Selmer C., Concevoir le tableau de bord, éd. Dunod, Paris, 2002, page 48.

Nous pensons que la définition suivante résume assez bien les idées explicitées par les différents auteurs *« le tableau de bord est un instrument d'information et de pilotage composé d'indicateurs ayant pour vocation d'aider les responsables dans la prise de décision en mettant à leur disposition des données permettant de réagir rapidement »*[119].

Une des particularités de la tradition TDB en France est la distinction entre les TDB et les outils de reporting[120] tout en admettant la liaison entre ces deux outils et leur nécessité pour le système de pilotage. Appelés aussi état de compte rendu (ECR), les éléments de reporting représentent un système d'information ascendant renseignant le niveau hiérarchique sur les résultats obtenus par les niveaux subordonnés dans l'exercice des compétences qui leur sont - de jure ou de facto – déléguées[121]. Nous exposons dans le tableau ci-dessous la différence entre les indicateurs du TDB de pilotage et les indicateurs des états de comptes rendus :

Indicateurs TDB pilotage	Indicateurs ECR
Servent à la propre gouvernance de l'acteur qui les suit pour le pilotage de son activité	Servent à informer le niveau hiérarchique supérieur sur la performance réalisée et le degré d'atteinte des objectifs
N'ont pas nécessairement vocation à remonter au niveau hiérarchique supérieur (la plupart ne doivent pas remonter)	Correspondent à un engagement formel (contractuel)
Liés à des aspects stratégiques pour le pilotage de l'activité de l'unité en question	Il s'agit d'indicateurs de résultat et de constat *a posteriori* Ne servent pas nécessairement de manière directe au pilotage du niveau qui rend compte

Tableau 3. Indicateurs de pilotage et indicateurs de reporting

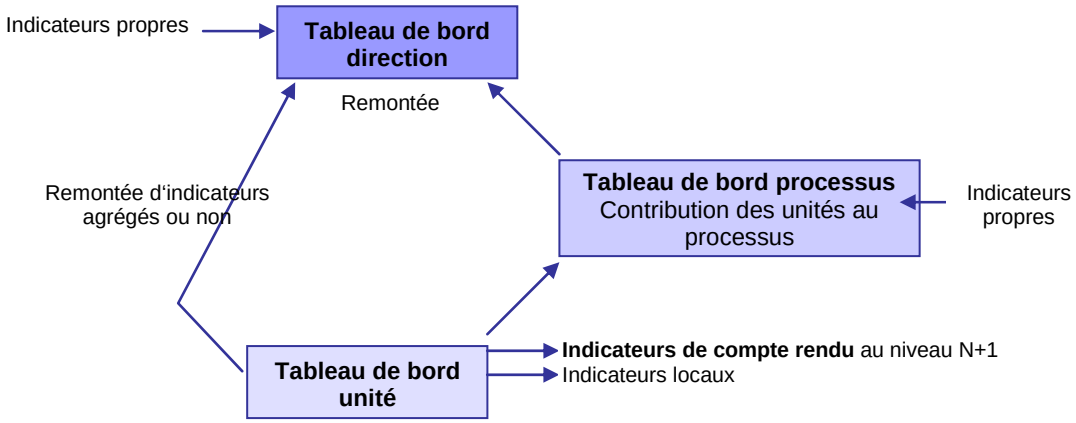


Figure 9. Exemple de réseau de TDB (Demeestère, 2002, page 104)

Concernant l'orientation de la démarche d'élaboration des TDB, les auteurs français sont partagés : certains défendent une approche descendante[122] qui part du sommet de la hiérarchie dont l'engagement est indispensable. L'élaboration du système de pilotage commence ainsi par la confection du tableau de bord de la direction générale, se poursuit par ceux des divisions et s'achève par ceux des services. La direction doit fixer les missions, déterminer les objectifs et établir le plan d'action. Cette démarche assure la cohérence et l'intégration du

[119] Définition que nous avons composée à partir de plusieurs lectures.
[120] Notamment vis – vis de la BSC où cette distinction est absente. En effet la BSC joue à la fois le rôle de TDB de pilotage pour l'unité et état de compte rendu pour le niveau hiérarchique supérieur.
[121] Gibert P. 2000, Demeestère 2002, Selmer 1998, Lorino 1997.
[122] Selmer C. 2002, Mendoza C. et al. 2002, Molho D. et Fernandez-Poisson D., La performance globale de l'entreprise : lien avec la stratégie, contexte culturel, choix des indicateurs Paris : Éditions d'Organisation, 2003. Collection DFCG.

management des divisions et des unités dans le système de pilotage global de l'organisation. D'autres auteurs prônent une démarche ascendante[123] dite participative.

Sans contester sur le principe les avantages de la démarche descendante, Gibert considère qu'en pratique celle-ci s'avère moins évidente car elle suppose la définition d'un objectif global à partir du sommet duquel découleront les objectifs des autres composantes de l'organisation. Il estime cependant, que c'est un scénario parfait mais difficilement réalisable notamment dans les organisations publiques.

Intellectuellement, cette démarche pose deux problèmes. *Le premier* est d'ordre technique. Il est lié à la cohérence entre l'ensemble des tableaux de bord qui remontent à la Direction Générale. Il en résulte que cette approche n'a pas de sens dans une organisation conglomérique. *Le deuxième* est relatif à la maintenance d'un certain équilibre social au détriment de la pertinence du TDB. En effet, pour éviter la démotivation des acteurs en charge d'indicateurs trop peu stratégiques pour apparaître dans le TDB global, on aurait tendance à intégrer des indicateurs non stratégiques. Le TDB de pilotage se transforme dans ce cas en un TDB « organique ou structurel » sans orientation stratégique claire. Aussi le fait de demander aux unités de suivre des documents de type TDB et ECR pourrait, dans des organisations qui n'ont pas la tradition du pilotage stratégique, être considéré comme une surcharge de travail et un moyen supplémentaire de flicage de la part de la hiérarchie.

En revanche une démarche ascendante requiert une forte participation et la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs ; elle a également le mérite de compenser l'absence d'objectifs clairs dans l'organisation ou au sein de certains niveaux hiérarchiques. C'est un exercice constructif qui fait émerger la stratégie et oblige les niveaux hiérarchiques intermédiaires à avoir une vision plus claire sur leurs activités.

Mis à part les divergences sur l'approche (ascendante ou descendante), il y a un consensus quasiment général entre les auteurs, pour ce qui est de la définition des grandes étapes de construction du TDB. Ainsi nous distinguons quatre grandes étapes :

- Clarification de la mission et définition des objectifs.
- Identification des facteurs clés de succès.
- Elaboration des indicateurs.
- Mise en place d'un système de normes et identification des niveaux d'alerte.

La présentation finale du tableau de bord exige un effort de mise en forme des données (indicateurs et signaux d'alerte). La structure même du tableau de bord doit être étudiée pour rendre la lecture plus efficace. Il n'existe pas, à ce niveau, un consensus sur un modèle unique et commun de TDB. Cela dépend de la créativité des managers et, de plus en plus, de celles des consultants. (Voir annexe 1. Exemple de tableau de bord d'une direction régionale d'une compagnie d'assurance).

2. La Balanced Scorecard et les tableaux de bord

[123] Gibert P., 2000, Op. Cit., Charrier H. et De Gryse S., Les outils fondamentaux de la gestion : système d'information comptable, comptabilité financière, gestion financière, mathématiques financières, statistique, gestion prévisionnelle, contrôle de gestion, éd, Gualino, Paris. 2004.

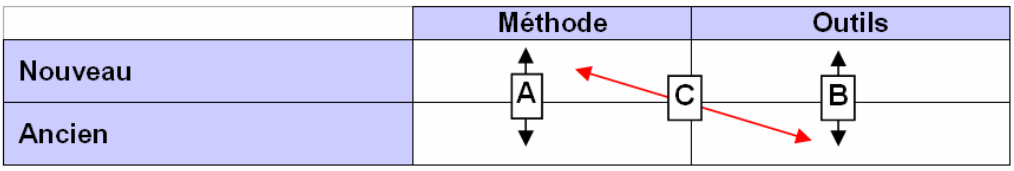
Initiée il y a une dizaine d'année, la BSC est devenue le courant dominant en matière de développement des mesures de la performance[124]. De plus en plus affinée, la BSC ne cesse de gagner du terrain dans les organisations (privées et publiques). Aucun modèle de TDB français n'a pu, pour le moment, rivaliser avec la BSC. Au contraire, on remarque une forte influence de ce modèle sur les managers qui l'adoptent de plus en plus et même sur les auteurs (Selmer 2002, Gibert 2000) qui proposent des modèles de TDB inspirés de la BSC. Certes les TDB n'ont pas connu d'une forte médiatisation comme la BSC. Cependant, ont toujours été connues aux USA. Kaplan et Norton y font d'ailleurs référence dans leur deuxième livre, page 42, de décrivant de façon réductrice leur l'intérêt « … *en France, les entreprises utilisent depuis plus de vingt ans, un outil appelé tableau de bord, qui réunit un ensemble d'indicateurs clés de la performance. Cet outil est destiné à aider les salariés à « piloter » l'entreprise, en identifiant les facteurs clés de succès, en particulier ceux qui peuvent être mesurés par des paramètres physiques.* »

Des études comparatives ont ainsi été effectuées entre la BSC et les TDB français (Epstein et Manzoni 1998, Gibert 2000, 2003, Mendoza, Delmond, Giraud et Löning 2002, Bourguignon, Malleret et Norreklit 2003, Bessire et Backer 2004)

Pour être légitime la comparaison entre les TDB et la BSC ne doit pas perdre de vue le niveau d'analyse[125]. Comme on l'a vu, il n'existe pas, en matière de TDB, un modèle unique faisant le consensus de toute la communauté académique en France. Le terme regroupe plusieurs pratiques qui datent de plusieurs années. On a aussi montré que la BSC est un outil, caractérisé par une forte standardisation.

En nous appuyant sur la différence entre la méthode et l'outil présenté dans le chapitre préliminaire, nous concluons que la comparaison se situe entre une ancienne méthode et un nouvel outil qui fait partie de cette même méthode.

Cette comparaison serait illégitime sur le plan méthodologique[126] d'autant plus que l'avantage serait, dès le départ, attribué à la BSC. Il est ainsi indispensable de se positionner dès le départ par rapport aux deux objets d'étude afin que la comparaison soit légitime et le jugement soit juste (voir les tableaux ci-dessous)



On déduit ainsi trois niveaux de comparaison :

[124] Gibert P., 2000, Op. Cit.
[125] Gibert P., La BSC dans le secteur public. Intervention lors du colloque de l'institut du management public, ENA, Paris, janvier 2004.
[126] C'est ce que nous reprochons à l'article de Manzoni et Epstein, Implementing corporate strategy: from Tableaux de bord to Balanced Scorecards, European management journal, Vol. 16, N°2,1998, pp 190-203.

A	comparaison entre théories : principes et fondements des deux méthodes	Légitime
B	comparaison entre pratiques : les outils en réalité	
C	comparaison entre une théorie et une pratique	Illégitime

Tableau 4. Comparaisons légitime et illégitime (Gibert 2004)

a. Comparaison entre les principes et les fondements

Les deux approches offrent une vision complète de l'organisation. Selon Mendoza[127] la BSC et les TDB parviennent au même résultat : la mise en point d'un ensemble d'indicateurs afin de piloter le déploiement des choix stratégiques et de s'assurer de l'atteinte des objectifs de l'entreprise. En effet les deux revendiquent une philosophie de pilotage qui dépasse les seuls indicateurs financiers. Elles mettent en relation le contrôle de gestion et la stratégie d'une part et l'opérationnel d'autre part.

On relève, cependant, la différence liée au degré de prescription. En effet, le TDB donne une marge considérable à l'adaptation aux conditions locales des niveaux hiérarchiques. Chaque manager définit lui-même en fonction de ses missions, ses objectifs et ses facteurs clés de succès. La BSC, quant à elle, propose dès le départ, un cadre préalable qui cerne tous les axes stratégiques dans une grille de lecture standardisée. Toutefois, l'avantage de la méthode des TDB se situe dans le rôle donné au consensus au sein de l'organisation et à la marge de liberté offerte aux managers pour construire leurs propres outils et définir ainsi des axes stratégiques à leurs niveaux. Une créativité qui risque de se perdre dans une démarche BSC du fait de son aspect descendant et de l'uniformité de la représentation qu'elle exige.

Ainsi, dans une organisation où les services n'ont pas la capacité (par manque de compétence ou d'expérience) de définir leurs facteurs clés, la BSC s'avère plus adaptée pour donner un sens aux actions accomplies par ses services et les orienter vers une stratégie globale.

Par ailleurs, une organisation qui emploie la méthode des tableaux de bord peut trouver dans la Balanced Scorecard un guide méthodologique capable de dévoiler certains aspects stratégiques occultés par le système de mesure en place (vertu pédagogique). Les managers peuvent ainsi utiliser ce système pour enrichir et surtout structurer leur réflexion.

b. Comparaison en pratique

Les TDB et la BSC reflètent une volonté de gestion par anticipation plus qu'une simple réaction aux résultats (performance passée) à travers le suivi d'un nombre limité d'indicateurs de résultat et de déterminants financiers et non financiers de la performance. La différence se situe dans la présentation (4 axes stratégiques formellement définis pour la BSC contre des grands domaines mis sous contrôle pour les TDB). On note également l'absence dans les TDB de la notion d'équilibre qui occupe une place fondamentale dans la BSC. On observe aussi l'absence dans les TDB de la chaîne de causalité[128]. Au niveau de la cohérence et contrairement aux TDB qui sont étroitement liés au niveau hiérarchique de pilotage, la BSC offre un outil commun et partagé par toute l'organisation. La BSC offre donc un avantage quant à la lisibilité et la visibilité de la stratégie. En conséquence elle exige un processus d'analyse descendant contre un processus de négociation dans la méthode des TDB.

[127] Mendoza C. et al. 2002, Op. Cit., page 186.
[128] Même si ce fondement pose encore certains problèmes quant à la validité de ces relations de cause à effet (voir paragraphe précédent).

c. A la recherche des origines des divergences entre BSC et TDB

Ces différences, Bourguignon, Malleret et Norreklit [129] les renvoient à la différence culturelle, idéologique et sociologique qui existe entre la société française et américaine et qui aurait des conséquences sur le mode de management et in fine sur les outils de pilotage.

i. entre la logique du mérite et celle de l'honneur

L'hypothèse sous-jacente de cette analyse est que la différence BSC/TDB réside dans la différence fondamentale des deux modèles idéologiques français et américain. Cette analyse est fortement influencée par les travaux de Philippe d'Iribarne sur *la logique de l'honneur* (1989)[130]. À partir de l'observation de trois usines dans trois différents pays France, Pays-Bas et USA, l'auteur arrive aux conclusions suivantes :

- *Il n'existe pas de règles universelles de gestion*

Peu satisfait de sociologie et de théories de la gestion qui tendent à proposer des modèles universels de la conduite des entreprises, l'auteur s'est livré à de longues enquêtes dans plusieurs pays. Il a trouvé que la manière d'ordonner l'activité reposait sur des mœurs différentes ;

- *Comprendre les mœurs, c'est éviter de changer à l'aveuglette :*

Divers travaux ont mis en évidence des traits culturels pertinents à divers pays en décrivant des conduites-types. d'Iribarne y ajoute une dimension historique : les traits culturels sont hérités. Cette approche permet aux membres des entreprises de comprendre pourquoi certains changements sont difficiles, voire impossibles à conduire.

- *La gestion efficace est celle qui prend en compte les traditions nationales, et qui parvient à en éviter les dérives potentielles :*

Il identifie des constantes culturelles dont il estime prudent de tenir compte pour gérer les entreprises. Pour lui, les traditions perdurent des centaines d'années et il faut éviter leur dérive trop forte ou l'emprunt massif à d'autres traditions. Ces traditions sont propres à un pays, et viennent des fondements politiques et religieux qui les inspirent.

ii. conséquence des logiques nationales sur les modèles de pilotage, BSC et TDB

En s'appuyant sur ces conclusions, les auteurs étudient la différence des principes idéologiques et des caractéristiques culturelles et sociales des deux sociétés et leur impact sur les deux modèles de pilotage de la performance français et américain (voir annexe 2. Tableau comparatif entre les caractéristiques des sociétés française et américaine et la relation avec les systèmes de pilotage de la performance, extrait de cet article).

Ainsi et comme conséquence directe d'une société fondée sur le contrat équitable ou juste, la BSC reflète un système où le contrôle de gestion est associé à la relation contractuelle hiérarchique. Il en résulte une responsabilisation personnelle sur des objectifs clairement définis, une rémunération en fonction du niveau d'atteinte de ces objectifs. Dans cette société, le statut est la conséquence de la performance, il se mérite.

Dans ce système, l'incertitude est gérée grâce aux systèmes abstraits comme le système de contrôle de gestion, qui structure les rapports de pouvoir au sein de l'organisation et désigne les périmètres des missions et l'étendue des responsabilités vis-à-vis des résultats attendus. Ces artefacts sont un moyen de réduction de l'incertitude car ils permettent au dirigeant de se

[129] 2004, Op. Cit.
[130] d'Iribarne P., La logique de l'honneur, éd. Le seuil, Paris, 1989.

référer aux résultats et performances réalisés *(best practices)* dans son domaine suite à l'adoption de ces modèles de gestion. D'où la multiplication des modes (managerial fads[131]) qui représentent, notamment pendant leur phase de popularité, des éléments références pour appuyer les décisions des dirigeants.

En revanche, la logique dominante en France est celle du code de l'honneur, cette logique repose sur le *statut* qui ne se justifie pas uniquement par la performance. Historiquement on accède à un statut par l'appartenance à une catégorie socio-économique « l'aristocratie ou la noblesse», cette période étant révolue, l'évolution de la société a instauré d'autres modes d'accès notamment l'éducation (par le biais des grandes écoles) mais aussi les concours (pour accéder à la fonction publique ou aux corps d'inspecteurs, etc.). Dans ce système, le TDB n'a pas vocation à réduire l'incertitude car celle-ci est réduite *a priori et par défaut* grâce à l'éducation ou l'appartenance à un corps qui sont la garantie de la validité et la pertinence des décisions prises.

En ce sens les TDB reposent sur une vision émergente de la stratégie, qui loin d'être formulée explicitement avant sa mise en œuvre et avant élaboration des indicateurs de suivi, se construit progressivement dans les échanges entres les niveaux de décisions (top-down/ bottom-up). Ainsi le consensus joue donc un rôle important pour faire accepter la stratégie à tous les niveaux.

La contractualisation est absente. Elle est remplacée par la confiance et l'initiative locale. Cela traduit une orientation vers les missions plutôt que vers les objectifs.

Dans ce contexte où la hiérarchie est très forte, des zones d'incertitudes donnent une forte autonomie aux acteurs et les poussent naturellement à résister au mode contractuel, voire même à toutes sortes d'engagement sur des objectifs car ils constituent une contrainte et un risque de perdre leurs marges de manœuvre[132]. Il en résulte une dérive majeure qui est celle de réduire les TDB à de simples états de compte rendus sans aucun intérêt pour le pilotage stratégique.

Malgré la pertinence de cette analyse, nous pensons que l'écart entre les deux logiques, jugé très important par les 3 auteurs, devrait être relativisé. Car on constate, une intégration du consensus dans la BSC ; et une orientation vers la contractualisation (engagement sur des objectifs) dans les TDB français.

iii. une prise en compte du consensus dans la BSC

On ne peut nier l'intérêt accordé, par Kaplan et Norton, dans les trois ouvrages consacrés à la BSC, à l'importance du consensus autour des objectifs et à l'appropriation de la stratégie par les membres de l'organisation. Les auteurs insistent sur le rôle que joue la BSC dans le pilotage d'une organisation grâce à l'appropriation de la stratégie par les membres et le développement d'une interprétation collective des orientations de celle-ci à tous les niveaux de l'organisation. Les auteurs citent notamment l'exemple d'une banque européenne qui a échoué dans la mise en place de la BSC en raison d'une forte dimension descendante dans le processus de déploiement, un manque de synergie et une mauvaise adéquation entre le niveau stratégique et les centres opérationnels : *«…les synergies naissent d'excellentes interactions*

[131] Nous reviendrons plus loin sur cette notion.
[132] Notion développée notamment par Crozier M. et Friedberg E., 1977, Op. Cit.

entre les centres de profits et de coût, et ces potentielles liaisons doivent être explicitement reconnues dans les stratégies des différentes unités…[133]»

Par ailleurs, Backer et Bessire[134] soulignent que la BSC contribue considérablement dans la création d'un consensus dans l'organisation : *« The contribution of the BSC lies not in the tool itself, but in the attention it devotes to organizational learning and to understanding the relationship between objectives and strategies, that is the creation of a consensus, which can be induced, in both the construction and analysis phases».* Les auteurs considèrent qu'implicitement Kaplan et Norton rejoignent les conclusions de Moisdon (1997) sur le rôle des outils de contrôle de gestion dans le processus d'apprentissage: *« in that they are (management control techniques): a privileged means to construct, to orientate and to stimulate learning».* Le processus hiérarchique supposé de la BSC est en réalité assez souple, notamment dans sa phase de mise en place et il est considéré comme une condition sine qua non pour l'appropriation et la réussite de celle-ci.

iv. Constat : une orientation vers la contractualisation, la centralisation et l'orientation stratégique dans les tableaux de bord français

La BSC s'inscrit dans le courant moderne du contrôle gestion qui veut que « le contrôle de gestion est le processus par lequel les dirigeants influencent les membres de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies de celle-ci »[135]. Ce courant met en évidence le caractère stratégique des outils des tableaux de bord de pilotage et l'importance de les lier directement à la stratégie. L'influence de ce courant en France se traduit par une recherche de la mise en cohérence des tableaux de bord et le renforcement de leur dimension stratégique aussi bien dans les entreprises privées que les organisations publiques. Malgré les critiques dont la BSC a fait l'objet[136], on constate une certaine influence des principes de cette méthode sur les modèles de tableaux de bord de pilotage proposés par les auteurs français[137].

Conclusion

La comparaison entre la BSC et les tableaux de bord est une comparaison entre un *outil* spécifiquement défini et une pratique générale que nous qualifions de *méthode* où il n'existe pas d'unanimité sur un seul modèle pouvant être comparé à la BSC. Cependant on a pu constater, au travers des caractéristiques communes des pratiques repérées de TDB, que la formalisation de la BSC dans un cadre prédéfini et sa liaison avec la stratégie lui confère, sur le plan pratique et méthodologique, un avantage sur la méthode des TDB.

[133] Kaplan R.S. et Norton D.P., 2001, Op. Cit., page 13.
[134] Bessie D., Baker C.R., The French tableau de board and the American Balanced Scorecard, Critical Perspectives on Accounting, Javier 2004, pp 645-664.
[135] Anthony R.N. et Govindarajan V., 1998, Op.Cit.
[136] Gibert P. 2000, Lorino P. 2002, Norreklit 2000 et 2003.
[137] Gibert P. 2000, 2003, Selmer C. 2002, Rochet C., Conduire l'action publique, éd. Village Mondial, Paris, 2003.

Paragraphe 2. La BSC : une percée conceptuelle ou un héritage de concepts

La BSC serait-elle juste une autre mode ? ou suivant la célèbre expression de Mintzberg *une vieille recette dans une nouvelle bouteille*, en d'autres termes existe-t-il un réel apport sur le plan conceptuel qui justifierait l'essor fantastique de la BSC ? Ou au contraire cet essor serait-il dû à l'intervention d'un effet de mode renforcé par le soutien important de la communauté Harvard Business School en faveur de la BSC ?

1. La BSC une percée conceptuelle …

La BSC est souvent citée comme l'une des innovations managériales majeures de cette décennie. En effet un des apports de la BSC est de permettre au manager d'une organisation d'expliciter sa vision stratégique et de la traduire en vision collective, en se donnant les moyens de contrôler son aboutissement.

Naturellement à l'instar de toute innovation, la BSC hérite de plusieurs concepts et idées des différentes théories de gestion (Voir figure ci-dessous). On retrouve ainsi les principes du modèle de « l'organisation orientée stratégie » suggéré par Kaplan et Norton dans plusieurs recherches précédant l'apparition de la BSC. Dans une interview[138], Kaplan souligne que la BSC comble le fossé qui existait entre la vision stratégique développée en haut de l'organisation et les pratiques perçues par le client au front office. Il rappelle que ce problème a déjà été soulevé par plusieurs chercheurs notamment Drucker, il y a plus de 50 ans. Ce dernier y a répondu par la mise au point de la direction par objectifs. Porter quant à lui a considérablement réduit ce décalage par la notion de « chaîne de valeur ».

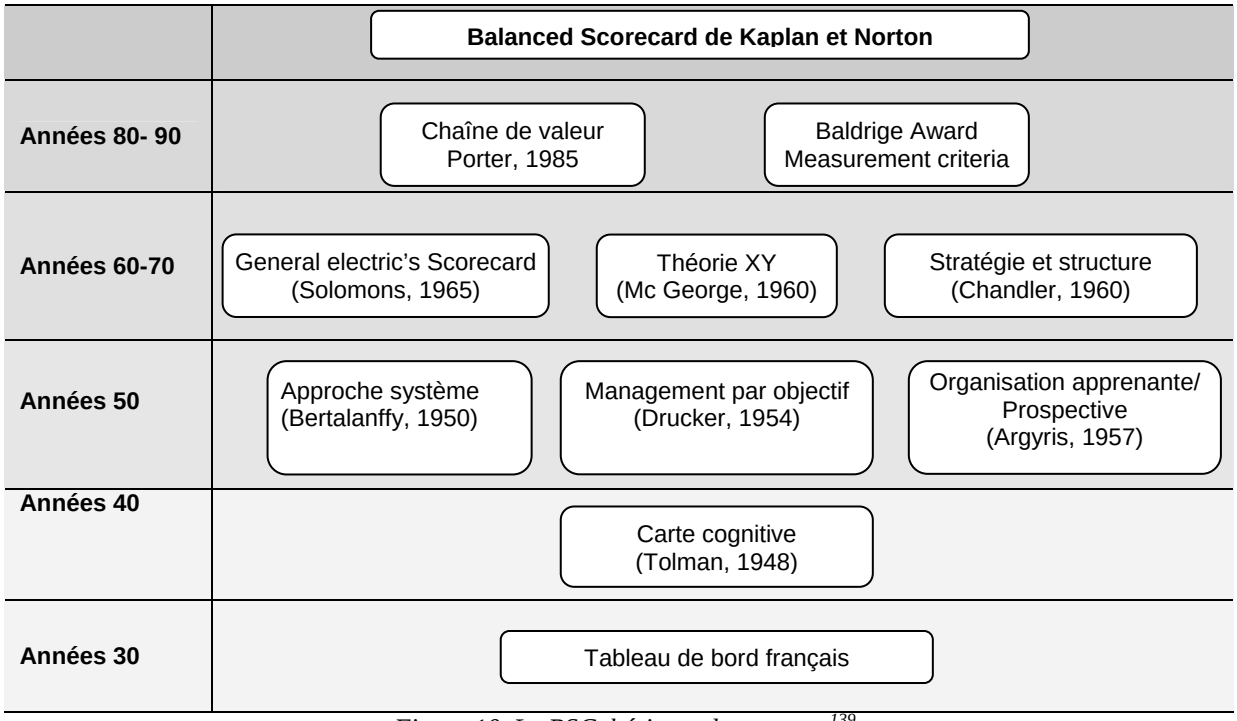


Figure 10. La BSC, héritage de concepts[139]

[138] De Waal A., The future of the Balanced Scorecard: An interview with Professor Dr Robert. S. Kaplan, Measuring Business Excellence. Bradford: 2003. Vol.7, N°1, pp 30-35.
[139] Schéma adapté et complété à partir d'une représentation de Jaulent P. et Quarès M. A. Op. Cit, page 5.

Toujours selon Kaplan, la BSC représenterait ainsi l'outil qui lie le discours stratégique, souvent abstrait, aux actions quotidiennes des employés. Cependant, cette liaison qui fait l'originalité de la BSC, est assurée par des relations causales dont la validité n'est pas scientifiquement prouvée.

Ainsi se pose la question sur l'existence d'une percée conceptuelle dans la BSC. Dans son article publié en 2003, Norreklit aborde cette question.

a. L'analyse de Norreklit

Elle part du constat que, malgré le manque de force scientifique de la méthode, celle-ci a été énormément diffusée au sein de la communauté des praticiens et des chercheurs. L'auteur se demande alors si Kaplan et Norton n'auraient pas usé d'un langage rhétorique qui laisserait la porte ouverte à l'interprétation, et qui ferait plus appel aux émotions qu'à la rationalité du lecteur.

Contrairement à une argumentation scientifique qui combine, dans une juste proportion, le logos (la rationalité la logique et le raisonnement) l'ethos (la confiance en l'émetteur du raisonnement, la crédibilité, l'autorité) et le pathos (les émotions et sentiments propres au récepteur du message), Norreklit démontre que les propos de Kaplan et Norton sont dénués de logos. Ils font essentiellement appel aux émotions (pathos) du lecteur en créant une atmosphère dramatique, dès le départ, par l'usage des métaphores (le pilotage l'avion) et jouent sur la crédibilité (ethos) de ces auteurs, notamment Kaplan du fait qu'il est professeur de la Harvard Business. On constate que, malgré cette déficience dans l'argumentation, la BSC a été très bien accueillie par la communauté d'Harvard Business School, qui lui a consacré, dès son apparition, un nombre considérable de publications.

Norreklit attaque, également et très sévèrement, la façon par laquelle la BSC a été diffusée, qu'elle considère comme de la propagande en faveur cette méthode. Elle y voit une illustration significative des liaisons dangereuses prévalant entre les milieux académiques et les milieux du conseil.

Pour étayer cette affirmation, elle a étudié le premier chapitre du livre *« the Balanced Scorecard*[140] *»* et a décortiqué la manière dont les auteurs ont présenté leurs travaux de recherche.

Norreklit souligne que Kaplan est un professeur de la Harvard Business School et que son appartenance à une institution aussi prestigieuse procure un crédit important à ses travaux de recherche de la part de non initiés parmi les managers et les consultants. De plus, la BSC a reçu une reconnaissance académique par l'octroi d'un prix décerné par l'American Accounting Association en 1997. Cette institution a considéré cette méthode comme la meilleure contribution théorique de l'année. La reconnaissance académique de ces travaux est donc garantie et ne sera pas remise en cause. D'emblée, la méthode BSC dispose d'un « ethos » maximum et jouit d'une grande crédibilité.

Norreklit considère que les auteurs sont conscients des faiblesses théoriques de leur modèle et que par conséquent ils persuadent leur cible en recourant à « l'éthos » mais surtout au « pathos » des individus. De son analyse, il ressort que la place laissée au « logos » par les auteurs est plus réduite. Elle souligne l'importance des métaphores et des analogies dans le premier chapitre qui au lieu de permettre de renforcer la compréhension d'un argument tient

[140] Kaplan R.S. et Norton D.P., 2001. Op. Cit.

lieu d'argument. Pour Norreklit, l'effet recherché est de susciter un enthousiasme chez le lecteur. Ainsi au lieu de présenter les concepts sous-jacents au modèle, les auteurs préfèrent l'utiliser, sans prendre de précaution, permettant à l'auditeur de concevoir sa propre présentation du modèle. On est donc loin d'une communication académique basée sur une argumentation solide et un exposé clair des concepts.

Norreklit qualifie Kaplan et Norton de gourous du management et s'interroge sur les raisons qui expliquent que des méthodes infondées scientifiquement puissent recueillir un tel succès alors qu'inversement des théories plus robustes n'ont pas fait l'objet du moindre intérêt de la part des praticiens. Elle évoque les arguments suivants :

- les managers sont ouverts aux nouvelles propositions de théoriciens de la gestion, car dans le passé, certaines théories on eu des effets positifs. Le message diffusé par la BSC – la nécessité de suivre des indicateurs non financiers – peut trouver un écho dans l'auditoire.
- les managers ont besoin de croire à des histoires pour justifier leurs actions et la mise en place de la BSC, telle que la présentent Kaplan et Norton, permet de mettre en œuvre d'autres objectifs comme l'accroissement du contrôle exercé sur les salariés ;
- la BC apparaît comme un moyen de réduire l'incertitude pour le manager et le gestionnaire, ce qui est, dans le contexte d'un environnement turbulent, jugé opportun ;
- il existe une communauté d'intérêts bien compris entre les milieux académiques, les consultants, les milieux gouvernementaux, expliquant que de tels travaux de recherches soient favorisés.

b. Les critiques adressées par Norreklit sur la démarche des auteurs sont intéressantes mais exagérées

Cette critique de Norreklit qui rejoint celle adressée aux relations de cause à effet, démontre sa grande réticence à l'égard du modèle de Kaplan et Norton. Il est vrai que ces derniers ont bénéficié de la crédibilité des institutions auxquelles ils appartiennent pour diffuser la BSC sans que la valeur scientifique de leurs travaux de recherche ne soit confirmée. Cependant, malgré le bien fondé de ces critiques, Norreklit ne propose pas un outil alternatif à la BSC ou une amélioration de celle-ci.

Pour ce qui est de la critique adressée au style de Kaplan et Norton (simplicité, légèreté, utilisation des métaphores et d'analogies, etc.), nous pensons qu'il n'est pas aussi problématique du moment que les auteurs ne prétendent pas apporter une valeur ajoutée théorique ou scientifique mais plutôt une solution opérationnelle qui répond à des préoccupations concrètes. *Ils ne se situent pas au niveau de la méthode mais au niveau de l'outil.* Les auteurs, tel que nous l'avons déjà évoqué lors de l'analyse des relations de cause à effet, s'adressent en premier lieu à des praticiens plutôt qu'à des théoriciens. Sur ce point, on reproche à Norreklit sa façon de sous-estimer la capacité des dirigeants et donner à croire que ces derniers peuvent être facilement manipulables par les auteurs. En effet les dirigeants ayant adopté la BSC estiment trouver la réponse la plus satisfaisante à l'heure actuelle pour répondre à leurs préoccupations qui peuvent être de différentes origines et natures.

En outre un outil de gestion n'est pas une vérité scientifique. Comme le souligne Lorino *« dans une relation au monde réel, il peut sembler illusoire de croire qu'un outil de gestion, conçu par des acteurs humains, qui ont une vision subjective des situations, et utilisé par*

d'autres acteurs humains, qui ont d'autres visions subjectives (et multiples) des situations, puisse établir un rapport de vérité scientifique, fût-elle limitée, avec le monde réel ou avec les mondes de raisonnement des acteurs. En fait, cet outil de gestion fait l'objet de continuelles réinterprétations par les acteurs» [141].

D'un point de vue cognitif, tout outil de gestion suppose une simplification de la réalité et repose sur des « représentations » d'acteurs par rapport à l'environnement, à la stratégie, à la culture organisationnelle … La réalité des multiples facteurs de performance de toute organisation est si complexe qu'un outil de gestion opère forcement des choix, en fonctions de priorités, d'intérêts et de représentations, de cadres de référence individuels et collectifs. Tout outil de gestion correspond à une représentation, fruit d'une rationalité limitée au sens de H. Simon[142]. Ainsi même si les reproches adressés à la BSC sont fondés, une BSC améliorée ne pourra s'affranchir des attributs de tout outil de gestion, artefact entraînant un lien avec la réalité, elle-même inaccessible dans sa complexité.

2. …ou un phénomène de mode

En 1965, un auteur a prouvé que dans le seul cas de stabilité exceptionnelle, le profit, calculé selon les principes généraux de la comptabilité, sur une courte période (une année par exemple) pourrait traduire le succès ou l'échec d'une entreprise et que, sur une période plus longue, ces indicateurs ne sont plus suffisants pour rendre compte de la performance de l'entreprise. Cet auteur suggérait que les indicateurs financiers doivent céder un peu de place à d'autres familles d'indicateurs. Il insistait sur l'importance des indicateurs non financiers tels que : l'efficacité de vente, la gestion de produit, le développement des RH et la responsabilité de l'entreprise envers le public, pour compléter les résultats comptables. L'auteur souligne que certains de ces indicateurs ont des implications sur la rentabilité à long terme et ont beaucoup moins d'impact sur la rentabilité à court terme. Cet auteur conclu son étude en mettant l'accent sur l'importance de rétablir l'équilibre entre les objectifs à court terme et les objectifs à long terme.

La proximité entre ces résultats et ceux obtenus par Kaplan et Norton est évidente. La différence est que cette recherche intitulée « *Divisional Performance: Measurement and Control* » et effectuée par David Solomons en 1965[143], n'a jamais connu le succès de la BSC.

La forte émergence de la BSC s'est faite, en grande partie, grâce aux cabinets de consultants notamment par le *Balanced Scorecard Collaborative* fondé par Kaplan et Norton. Ces cabinets présentent la BSC comme « la » solution aux problèmes de pilotage stratégique à tous les niveaux de l'organisation. Le concept est très souvent accompagné d'une technologie informatique constituant ainsi des solutions « clés en main » et « prêtes à mettre en œuvre ». La BSCollaborative a mis en place un certificat BSC qu'elle octroie aux cabinets de conseil et éditeurs de logiciels BSC. Kaplan et Norton justifient le recours à la certification comme la

[141] Lorino P., 2002, Op. Cit.
[142] Simon H., Administrative behaviour, a study of decision-making in process in administrative organisation, 1945
[143] Cette étude a fait l'objet d'une publication par Irwin. Ruftherford B., What the score for the balanced scorecard ?, accounting and business, 01 Mai 2001, disponible sur www.accaglobal.com/publications/accountingbusiness

garantie de l'intégrité du marché des logiciels BSC. Cette certification confèrerait selon eux un avantage de crédibilité sur les nombreux concurrents dans ce domaine[144].

L'association entre le concept de la BSC, les nouvelles technologies et le design, a encouragé une tendance à la mise en scène démesurée des résultats de gestion. L'outil qui incarne cette tendance est le « management cockpit ». C'est une sorte de chambre équipée de plusieurs écrans où le comité de pilotage se réunit périodiquement. L'idée est de dupliquer la chambre de commande militaire ou encore la cabine du pilote d'avion. D'après son concepteur P. M. Georges[145], l'utilité du Management cockpit est de visualiser les indicateurs stratégiques en direct sur des écrans et d'augmenter la performance intellectuelle du cerveau en l'isolant, de tout ce qui peut le distraire en tant que facteurs externes et internes (le bruit ambiant, un bureau encombré, des bureaux partagés ou encore un mauvais éclairage, etc.). Le Management Cockpit présente l'information selon une procédure particulière : visualisation sur 4 murs ; 6 questions par mur ; 6 indicateurs par question ; 4 niveaux de visualisation par indicateur.

Le Management Cockpit contient des diagrammes ergonomiques, présentant l'information de façon synthétique. Le postulat qui soutient l'utilisation de cet outil est que l'intelligence du manager est amplifiée grâce aux informations qui lui sont présentées et par la possibilité et la facilité de comparer la situation réelle avec les objectifs fixés. Le manager pourrait alors se concentrer sur la prise de décision. Selon le directeur de l'agence nationale pour l'emploi belge[146], le cockpit est utilisé lors des réunions bimensuelles. Il permet, selon lui, de faire connaître les problèmes et de partager les préoccupations de gestion avec tous les membres participants. Le directeur de l'agence estime que la visualisation des indicateurs sur des écrans renforce l'esprit d'équipe et apporte de la richesse et de la qualité au dialogue de gestion. La valeur ajoutée d'un tel outil semble résider dans l'interactivité offerte par l'outil informatique. Il admet que l'outil n'oriente pas systématiquement les débats vers les problèmes les plus importants. Cependant, un outil comme le Management Cockpit, apporte une nouveauté au quotidien des dirigeants et influence leur implication dans un projet plus large et plus substantiel comme la mise en place d'un véritable système de pilotage.

Nous constatons que l'évolution de la BSC soulève une interrogation sur l'existence d'un éventuel effet de mode qui renforce l'engouement sur cette méthode. Kaplan nie toute intervention d'un effet de mode dans le succès de la BSC. L'auteur rappelle l'augmentation du nombre d'organisations ayant adopté la BSC dans les différents secteurs d'activités. Il évoque également les chiffres de ventes des 3 livres sur la BSC, coécrits avec Norton[147].

Pour étudier cet aspect nous proposons d'analyser la BSC au regard des travaux sur la notion mode en management.

---

[144] Les fournisseurs de logiciels BSC certifiées sont : Bitam, Business Objects, Cognos, CorVu, Fiber FlexSI, Geac, Hyperion, Information Builders, InPhase, Microsoft, Oracle, Peoplesoft, performancesoft, Pilot Software, Procos, Prodacapo, QPR, Rocket Software, SAP, SAS, Vision Grupo Consultores http://www.bscol.com/bsc_online/technology/.

[145] Créé par le neurochirurgien Patrick M.Georges et un groupe d'ingénieurs en ergonomie, le Management Cockpit suit les 4 étapes du raisonnement humain. Il traduit ces étapes par ses 4 murs : "Quels sont mes objectifs ?" - mur noir, "Quels sont les obstacles m'empêchant d'atteindre mes objectifs ?"- mur rouge, "Quelles sont mes ressources pour vaincre ces obstacles ?" - mur bleu, "Quel est mon plan d'action ?" - mur blanc.

[146] Propos recueillis lors de la journée d'étude « la BSC dans le secteur public » organisée par l'institut du management public, ENA, le 23 janvier 2004.

[147] De Waal A., 2003. Op. Cit.

3. Analyse de BSC au regard de la notion de mode en management « managerial fad or fashion »

Le phénomène de la mode de gestion attire l'attention des théoriciens pour deux principales motivations d'ordre théorique. *Premièremen*t, la recherche en matière de diffusion des concepts de gestion a été longtemps critiquée pour sa polarisation rapide sur les innovations[148]. Cette théorie n'explique pas pourquoi des innovations techniquement inefficaces sont adoptées et pourquoi d'autres innovations pourtant efficaces sont rejetées[149]. On suppose dès lors l'intervention d'un phénomène de mode qui faciliterait la diffusion des innovations indépendamment de leur efficacité technique. *Deuxièmement*, peu d'innovations sont largement et profondément institutionnalisées. La plupart d'entre elles restent des solutions transitoires[150].

Abrahamson & Fairchild[151], définissent la notion de mode en management comme étant : *« a relatively transitory collective belief, disseminated by the discourse of management-knowledge entrepreneurs, that a management technique is at the forefront of rational management progress »*. Les modes sont donc une imitation collective d'une nouveauté[152], des croyances collectives transitoires[153], des manières collectives d'agir qui sont propres à une époque et à une communauté de gestionnaires. Le processus de la mode entraîne des changements fréquents dans la popularité d'une méthode ou d'une technique de gestion. L'idée de mode rappelle le caractère éphémère de ces méthodes et évoque la nouveauté.

Chaque mode a un cycle de vie déterminé par le niveau de sa popularité. Il existe une divergence chez les chercheurs concernant les facteurs qui forment le besoin et le recours aux modes en gestion : Strang et Macy[154] supposent que les managers sont attirés par la performance et que le choix des méthodes s'effectue uniquement sur des facteurs techniques et économiques. D'autres auteurs appartenant au courant post moderne tels que Kieser[155] et Bos[156], affirment que les managers ont des besoins émotifs et philosophiques qu'ils comblent en adoptant des modes de gestion. Prenant une position médiane, Abrahamson considère que les managers adoptent des modes de gestion en réponse aux deux catégories de facteurs identifiés. Les facteurs socio-psychologiques représentent le désir psychologique de paraître progressif, d'entretenir son statut ou la réputation de son organisation et les facteurs techniques et économiques incluent des fluctuations macro-économiques, l'activité de

---

[148] Rogers E., Diffusion of innovation, 1995, New York: Free Press; Van de Ven, Central problem in the management of innovation, 1986, N° 32, pp 590-607.

[149] Abrahamson E., Managerial fad and fashion: the diffusion and rejection of innovations. Academy of Management Review, 1991,Vol. 16, N°3, pp 586-612.

[150] Zucker L.G., Where do institutional patterns come from? Organizations as actors in social systems. Institutional Patterns and Organizations, Culture and Environment, Cambridge, MA: Ballinger. 1988.

[151] Abrahamson E. et Fairchild G., Management fashion: lifecycles, triggers, and collective learning processes, Administrative Science Quarterly, 1999, N° 44, pp 708-740.

[152] Barthes, Le dandysme et la mode, United States Lines Paris Review, juillet 1962. Cité par Warnier V.X. Lecocq dans « L'émergence de la mode dans un secteur : une stratégie collective. Le cas du Prêt-à-Porter », Le bleu est à la mode cette année, IFM, 2001.

[153] Abrahamson E., Managerial fashion, Academy of Management Review, 1996, Vol 21, N°1, pp 254-285.

[154] Strang, D. and Macy M.W., In search of excellence: Fads, success stories, and adaptive emulation. American Journal of Sociology, 2001, N°107, pp 147-182.

[155] Kieser A., Rhetoric and myth in management fashion. Organization, 1997, N° 4, pp 49-74.

[156] Bos R., Fashion and Utopia in Management Thinking. Amsterdam, Netherlands /Philadelphia, PA: J. Benjamins, Publishing Company, 2000, cite par Wang P., Fashion in Information Technology, The Anderson School at UCLA, Los Angeles, 2003.

syndicat, et les contradictions techniques dans des organismes. Il pense également que les « bâtisseurs de la mode ou ses évangélistes», qui sont généralement les consultants, les gourous de gestion, la presse, et les écoles de gestion, s'appuient sur les publications pour faire répandre la croyance que certaines techniques de gestion sont à la pointe de la réflexion et du progrès. Il considère que le nombre d'articles répertoriés sur les bases de données est un indicateur relativement objectif pour mesurer la popularité d'un concept et de tracer la courbe de son développement dans le temps.

a. La technique bibliométrique du comptage d'articles

Cette technique consiste en la représentation du cycle de vie d'un concept sur un histogramme[157]. Une représentation idéale fait apparaître trois périodes : la croissance, la maturité et le déclin d'une idée ou d'un concept.
Abrahamson[158] a utilisé cette technique pour représenter le cycle de vie de la méthode des cercles de qualité et étudier l'existence d'un effet de mode. Son analyse était basée sur un comptage annuel d'articles recherchés dans trois bases de données : Science Citation Index, Social Science Citation Index et ABI Inform[159]. À l'issue de son analyse Abrahamson conclut que le cycle de vie d'une mode est autour de 10 ans (voir figure ci-dessous, l'axe vertical représente le nombre d'articles et l'axe horizontal représente les années ou la durée de l'étude).

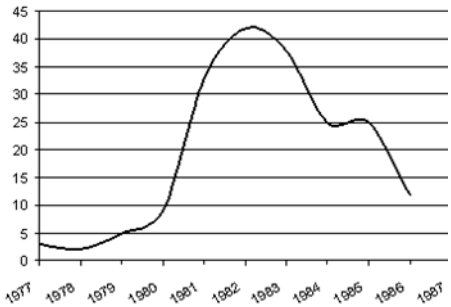
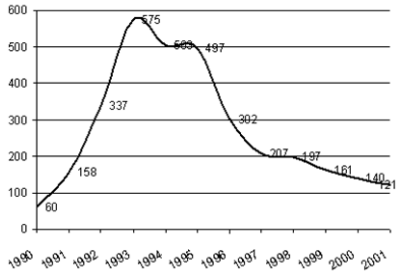
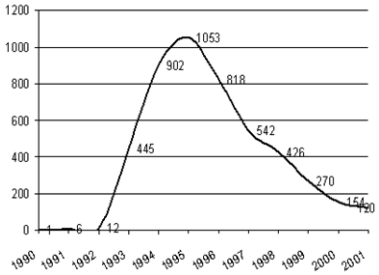


Figure 11. Le cycle de vie des cercle qualité, 1977-1986 (Source: Abrahamson, 1996)

Koenig et Ponzi[160] ont appliqué cette technique sur trois autres méthodes : le knwoledge management, la qualité totale, le ré-engineering processus de gestion (voir figures ci-dessous).

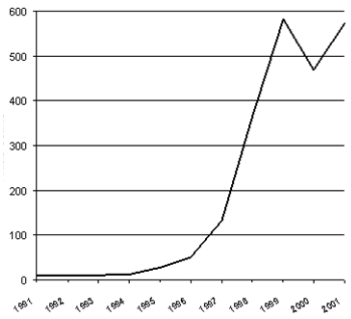


Total Quality Management, 1990-2001



Business Process Re-engineering, 1990-2001

[157] Abrahamson E. et Fairchild G., Op. Cit. 1999.
[158] Abrahamson E., Management fashion, academic fashion, and enduring truths. Academy of Management Review, 1996, N° 21, pp 616-618.
[159] Le critère de sélection des articles est la présence du nom de la méthode dans le titre, le résumé ou le champ décrivant le sujet de l'article. Les auteurs considèrent que la présence du concept dans ces champs signifie que l'article porte unintérêt particulier à ce concept.
[160] Koenig M. et Ponzi L.J., Knowledge management: An other management fad, Hermès : Revue Critique, hiver 2003.



Knowledge management, 1991-2001

Figure 12. Cycle de vie des trois méthodes étudiées par Koenig et Ponzi

Les courbes montrent que, mis à part le knowledge management, les trois autres méthodes étudiées révèlent, en analysant la forme la courbe du cycle de vie, l'existence d'un effet de mode.

b. Application de la technique du comptage bibliométrique à la BSC

Afin de vérifier l'éventuelle intervention d'un effet de mode qui justifierait le succès de la BSC, nous avons appliqué la même technique du comptage bibliométrique en s'appuyant sur les même critères d'analyse effectuée par Koenig et Ponzi, à savoir rechercher dans les trois bases de données précédemment citées, les articles qui citent la Balanced Scorecard dans le titre et le résumé (ou dans le champ décrivant le sujet de l'article). Notre analyse s'étend sur une période de 13 ans (entre 1992 et 2004).

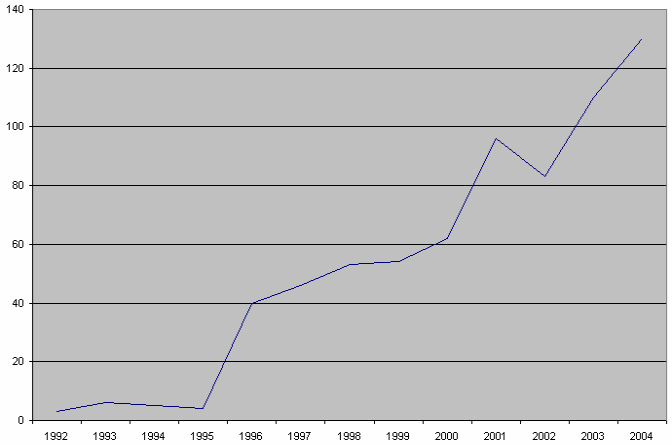


Figure 13. Cycle de vie de la Balanced Scorecard 1992-2004

On constate à partir de la courbe que l'intérêt porté à la BSC est de plus en plus important : le nombre d'articles consacrés à cette méthode augmente de façon très significative entre 1995 et 2001, il subit un léger déclin entre 2001 et 2002 pour rebondir toute de suite après.

Avec toutes les précautions qu'il faudrait prendre en considération face à une étude purement quantitative, nous considérons que ces résultats confirment la popularité et le succès dont bénéficie la BSC et dépassent le simple effet de mode.

4. Qu'en est-il en pratique ? : L'utilisation de la BSC dans trois pays européens Allemagne, Grande-Bretagne et France

Le résultat que nous avons obtenu à l'issue de cette analyse documentaire prouve un intérêt grandissant autour de la BSC dans le milieu académique. Néanmoins, ce résultat ne prouve pas que celle-ci attire autant d'intérêt en pratique. En effet le fait qu'un outil attire l'attention

du monde académique ne prouve pas qu'il soit réellement utilisé en pratique car la nouveauté pourrait susciter une abondance des publications. De la même façon, le fait qu'un outil ne fasse plus l'objet de publications ne signifie pas, automatiquement, qu'il n'est plus utilisé en pratique, car cela pourrait être dû à l'épuisement du sujet en question. La relation entre l'abondance et/ou l'absence de publication sur un outil de gestion et son utilisation pratique n'est pas une parfaite relation de cause à effet.

Les résultats de cette analyse peuvent être appuyés par les résultats d'une enquête portant sur l'utilisation de la BSC pilotée par Unilog Management[161], et effectuée par IDC[162] entre juin et novembre 2004. Trente entretiens approfondis ont été menés avec des membres de comités de direction de grands acteurs économiques européens appartenant à différents secteurs d'activités (télécommunications, industrie, services financiers, secteur public, etc.) dans les pays suivants : France, Royaume-Uni, Allemagne. Ces entretiens ont été suivis d'une enquête à plus grande échelle auprès de 200 autres dirigeants d'entreprises et d'administrations européennes. Les fonctions étudiées ont été la direction générale, la direction administrative et financière, la direction marketing, la direction des ventes, la direction des ressources humaines et la direction des systèmes d'information[163]. Nous résumons ci-dessous les résultats de cette étude.

Ces résultats reflètent que la Balanced Scorecard est l'outil employé dans tous les pays et dans toutes les fonctions de l'entreprise. C'est la méthode la plus répandue en Europe : 41 % des entreprises européennes y font référence. L'Allemagne est en tête avec 53%, suivie du Royaume-Uni 36% et de la France 35%. Les résultats montrent aussi que la BSC est le seul outil utilisé de manière homogène par les différentes fonctions de l'entreprise : DG/Finance (41 %), Informatique (47%), Marketing/Vente (42 %) et RH (43 %) (Voir figure ci-dessous).

Dans la limite de l'échantillon analysé par cette étude, les résultats, auxquels elle aboutit, montrent que l'essor de la BSC ne se limite pas à un phénomène de mode. L'outil fait réellement l'objet d'une large utilisation de la part des managers.

[161] Branche Conseil d'Unilog, société de conseil en management en France
[162] Groupe mondial de conseil et d'étude sur les marchés des technologies de l'information.
[163] Unilog management, Livre Blanc, Du reporting au pilotage : l'entreprise en alerte. Les résultats de l'enquête sont disponibles sur le lien : http://www.unilog.com/documents/com/pdf/2005/duReporting_auPilotage.pdf

Chapitre 4. La BSC en question : analyse du rôle de la BSC comme outil de pilotage explicite de la stratégie

Nous nous intéressons dans ce chapitre sur l'apport de la BSC dans le pilotage de la stratégie au travers de l'analyse de l'hypothèse de la possibilité d'un pilotage explicite de la stratégie. Nous aborderons également les questions de la prise en compte de l'environnement et de l'appropriation de la BSC par le personnel.

1. Le pilotage explicite du projet stratégique avec la BSC est-il concevable ? Serait-elle juste un moyen de communication d'une pseudo stratégie ?

Selon Chandler[164], la stratégie d'une organisation consiste à déterminer les objectifs et les buts fondamentaux à long terme puis à choisir les modes d'action et d'allocation des ressources qui permettront d'atteindre ces objectifs. La définition de la stratégie revient selon Chandler au centre décisionnel composé des cadres dirigeants et de leurs conseillers. Cette cellule qui représente une fine minorité de l'organisation, détient les clés de la réussite de la stratégie notamment par la détermination des indicateurs stratégiques.

Cette vision de la stratégie ne correspond pas à celle proposée par Kaplan et Norton. Les deux auteurs voient dans la BSC un élément au service d'une nouvelle conception de la gouvernance d'entreprise et de la transparence de gestion. Elle permet de réduire les asymétries d'information entre les dirigeants et les parties prenantes, qu'elles soient externes ou internes à l'entreprise. Ils favorisent ainsi la formulation de la stratégie et son explication sur une *carte stratégique* où les différents indicateurs opérationnels devraient permettre d'informer les tiers et de partager la stratégie avec le personnel pour favoriser leur alignement et susciter leur adhésion. Mais dans quelle mesure peut-on vraiment croire qu'une direction va faire état de ses projets stratégiques à des tiers, ou même à ses salariés ? À cette question Brian Backer (NAM&R, Mobil Oil) rétorque : *« le fait qu'ils (les concurrents) connaissent notre stratégie ne leur apportera rien, à moins qu'il ne soient en mesure de l'exécuter. Par contre nous n'avons aucune chance de réaliser notre stratégie si nos salariés ne la connaissent pas, c'est un risque que nous devons prendre »* (Kaplan et Norton, 1996).

Cependant dans des conditions où les entreprises usent de toutes sortes de ressources pour définir et mettre en place une stratégie, comment pourrait-on imaginer qu'une entreprise révélera tous ses efforts sur un document public comme la carte stratégique ? On s'interroge ainsi sur l'effectivité de l'information communiquée via les cartes stratégiques. Relève-t-elle du pilotage de la stratégie effective de l'organisation ? Ou bien sert-elle uniquement à communiquer les grandes orientations stratégiques ? Cette dernière hypothèse est confortée par la ressemblance observée entre les cartes stratégiques présentées par Kaplan et Norton (Voir figures ci-dessous).

[164] Chandler A., *Stratégies et structures de l'entreprise*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1989

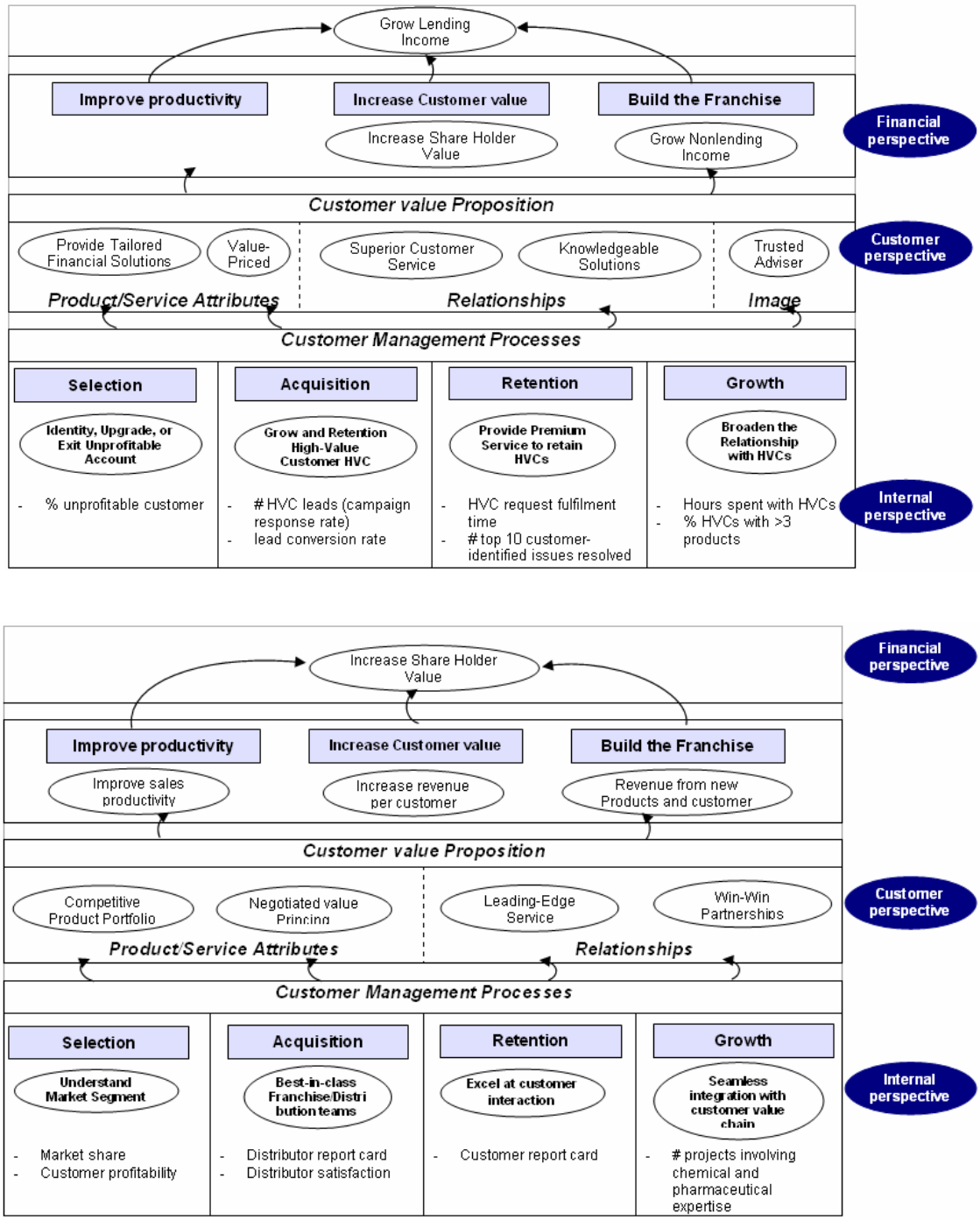


Figure 14. Ressemblance entre les cartes stratégiques de Acme Chemical et Metro Bank[165]

2. Une vision statique de l'organisation et de son environnement

La BSC considère l'environnement de l'entreprise d'une manière statique. Peu d'attention est accordée à l'étude de la concurrence et des changements technologiques qui peuvent survenir et mettre en danger la stratégie adoptée. En effet, si la BSC propose une manière de mettre en œuvre un projet stratégique, elle ne permet pas de mettre en évidence les contraintes de son aboutissement. Tout se passe comme si la stratégie était définie et s'imposait à l'ensemble des

[165] Kaplan R.S. et Norton D.P., Op. Cit. , 2004, page 111 & 113.

salariés sans possibilité de remise en question. C'est une vision *prescriptive, descendante et normative* du pilotage stratégique.

La stratégie apparaît donc comme un processus délibéré, laissant peu de place à l'idée d'émergence. De même, la représentation du contrôle de gestion, telle qu'elle est contenue dans la première et la deuxième génération de BSC, subordonnerait le contrôle aux phases de planification et de mise en œuvre de la stratégie. Dans sa typologie des niveaux de contrôle, Simons a critiqué cette représentation en montrant que le contrôle de gestion pouvait intervenir dans la formation de la stratégie, bien en amont des phases de planification et de mise en œuvre. Plusieurs auteurs admettent ainsi l'idée que le contrôle de gestion peut participer au processus de formation de la stratégie (Simons 1995 ; Mooraj et al., 1999 ; Littler et al., 2000).

3. Le positionnement de la BSC par rapport à la vision des systèmes de contrôle selon R. Simons

Simons[166] définit le contrôle organisationnel comme l'ensemble des processus et procédures formels construits sur la base de l'information que les managers utilisent pour maintenir ou modifier certaines configurations des activités de l'organisation. L'auteur a porté un nouveau regard sur les systèmes de contrôle. Il a distingué deux catégories de contrôle : les systèmes stimulants (système de croyance et système interactif de contrôle) et les systèmes contraignants (système de barrière et système de diagnostic) (voir figure ci-dessous).

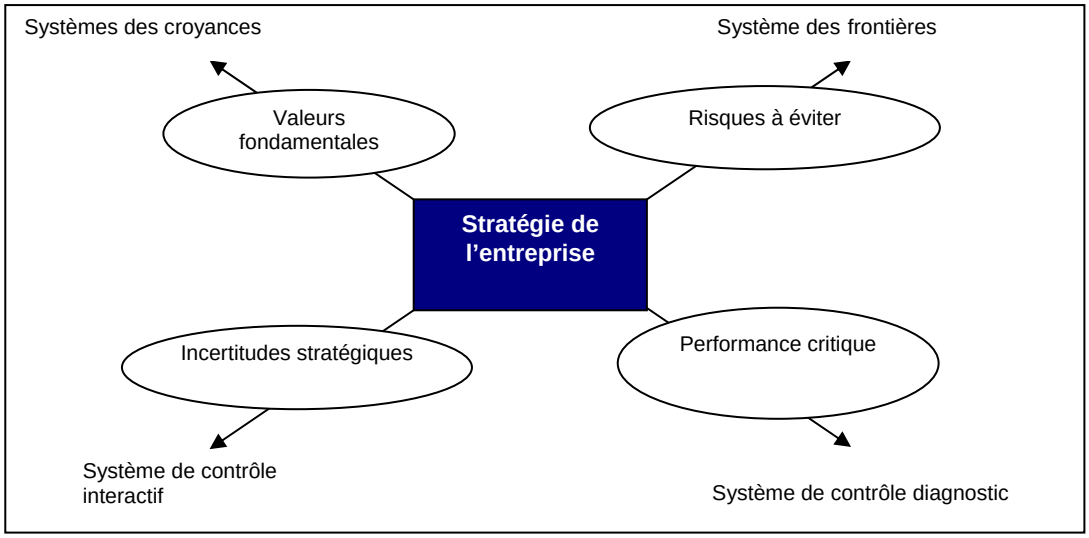


Figure 15. Les leviers du contrôle (Simons, 1995, page 159)

Simons considère que la BSC est un système de diagnostic[167]. Selon lui, la BSC offre une méthodologie systématique pour analyser les facteurs clés de performance et les indicateurs associés à la stratégie. L'auteur considère qu'une approche top-down liée à un système formel de motivation sur les résultats est la caractéristique d'un système de diagnostic stratégique.

[166] Simons R., Levers of control: How managers use innovative control systems to drive strategic Renewal?, Harvard Business School Press, 1995.

[167] Selon Simons, les systèmes de contrôle diagnostic émettent des signaux destinés à analyser la santé de l'organisation. Ils représentent les aspects importants de la santé de l'organisation. Les variables qui les composent sont pour certaines des facteurs clé de succès qui doivent être mesurées, surveillées et contrôlées.

Weber et Schäffer[168] regrettent le fait que la BSC soit considérée comme une innovation managériale alors qu'elle se réduit, selon eux, à une nouvelle forme des systèmes traditionnels de planification et de redéfinition de la stratégie. Les auteurs soulignent que les managers ayant tenté d'utiliser l'approche de Kaplan et Norton comme un système de pilotage dynamique ont été submergés d'une multitude de mesures. De son côté, Lorino estime que la BSC sous entend une philosophie de contrôle a posteriori *« after the facts »*[169].

Kaplan et Norton reconnaissent que de nouvelles stratégies émergent souvent au sein de l'organisation. La troisième génération de BSC intègre cette dimension dans le sens ou elle permet, selon les auteurs, d'identifier, d'expliciter et de soutenir des stratégies émergentes.

Les auteurs définissent cinq principes permettant à une organisation de devenir une organisation orientée stratégie en s'appuyant sur le cadre offert par la BSC : (1) traduire la stratégie en termes opérationnels ; (2) mettre l'organisation en adéquation avec la stratégie ; (3) faire que la stratégie soit l'affaire personnelle de tout le monde ; (4) transformer la stratégie en un processus continu ; (5) provoquer le changement grâce au leadership des dirigeants.

Dans leur deuxième livre les auteurs présentent le modèle de Simons qu'ils confrontent à la BSC. Ils insistent alors sur l'utilisation de la BSC comme un système interactif de contrôle[170]. Les auteurs soulignent que certaines applications de la BSC ont échoué car celle-ci a été utilisée uniquement pour le diagnostic.

Nous pensons que, malgré son évolution, la BSC demeure plus proche d'une système de contrôle diagnostic que d'une système de contrôle interactif pour, au moins, deux raisons. Premièrement, Kaplan et Norton soulignent l'importance de la communication entre les managers et les salariés. Celle-ci est présentée comme un moyen pour gagner le consensus sur la stratégie ou pour susciter la participation de l'innovation des salariés pour atteindre les objectifs stratégiques. Deuxièmement, si les auteurs soulignent qu'il n'y a pas de réduction de marges de manœuvre au niveau inférieur de l'organisation, Car les salariés sont des composantes participantes au dialogue organisationnel. Cette marge tend à se réduire ensuite, car une fois les indicateurs de performance adoptés, tous les niveaux devront s'y conformer.

Enfin nous partageons l'avis de Gehrke et Horvath[171] qui considèrent que l'essor des nouveaux outils de diagnostic stratégique est largement encouragé par les cabinets de consultants. En effet la construction d'un système de pilotage stratégique est un processus à long terme qui suppose une forte implication de la part de tous les acteurs notamment les membres de la direction. Ils ajoutent : *« … some companies seem to have used the Balanced Scorecard more as a diagnostic system, because, if it is a true change project favouring the emergence of a new strategic management system its implementation is more difficult and takes more time than a simple measurement system ».*

4. Une pseudo appropriation de la BSC

L'une des difficultés de la BSC est son appropriation par les utilisateurs. En effet, le contrôle, l'évaluation et l'incitation des salariés s'appuient sur la réalisation d'indicateurs considérés

---

[168] Weber et Schäffer, 1999, dans Oriot F. et Misiaszek E, Technical and organizational barriers hindering, the implementation of a Balanced Scorecard: the case of a European space company, E.I.A.S.M., 2nd Conference on Performance Measurement and Management Control, Nice, September 18-19 2003, page 3.

[169] Lorino P., 2001, Op. Cit. page 161.

[170] Selon Simons, les systèmes de contrôle interactifs regroupent les systèmes de communication utilisés par la direction, d'une manière formelle, dans l'objectif de promouvoir le dialogue sur la stratégie avec les subordonnés des différents échelons de l'organisation. Ils servent à stimuler l'apprentissage organisationnel et à l'émergence d'une nouvelle stratégie.

[171] Gehrke I., Horvath P., Implementation of performance measurement: a comparative study of French and German organizations, dans Oriot F. et Misiaszek E, Op. Cit. 2003, page 2.

comme des leviers de la performance. Le salarié a donc tout intérêt à tenir l'objectif fixé, même si cela se produit au détriment d'autres actions tout aussi importantes pour l'entreprise. Implicitement, l'évaluation des salariés va donc s'opérer sur leur *external commitement*, c'est-à-dire leur capacité à respecter les objectifs et les règles définies par la hiérarchie et à adopter les comportements attendus plutôt que sur leur *internal commitement* c'est-à-dire leur capacité à prendre des initiatives et à régler les problèmes. Le danger sera d'autant plus important que les objectifs auront été définis sans tenir compte du contexte dans lequel évoluent les opérationnels. À ce titre, H. Norreklit[172] prédit que l'absence d'enracinement de la BSC au niveau des opérations aggravera le fossé entre les actions réellement menées par les individus et la stratégie décidée par les dirigeants.

[172] Norreklit H., 2000, Op.Cit.

Conclusion des chapitres 2, 3 & 4

La BSC, un outil qui fait référence malgré ses limites

Malgré les critiques adressées à la BSC, personne ne peut nier ses apports. La BSC a le mérite de constituer une première approche pour articuler stratégie et actions individuelles.

D'un point de vue pratique : Kaplan et Norton ont, dès le départ, adopté une démarche très pragmatique qui s'oriente vers l'action qui leur a permis de faire évoluer leur modèle en continu. Les auteurs ont toujours mis les préoccupations des praticiens au centre de leurs travaux et c'est ce qui fait le succès de leur outil.

D'un point de vue théorique : Même si effectivement, les relations de cause à effet reposent sur des fondements théoriques contestables, il n'en demeure pas moins que le rétablissement de l'équilibre entre les indicateurs financiers et non financiers et le suivi imposé de ces derniers dans la BSC constituent une avancée considérable dans des pays où seuls les indicateurs financiers étaient suivis. On peut certes contester que la prise de décision basée sur une hypothèse non vérifiée concernant l'enchaînement d'indicateurs pourrait réduire l'efficacité de l'organisation en prenant des décisions sous-optimales. Cependant la théorie de la prise de décision a longtemps montré que celle-ci ne s'effectue pas sur la base de critères de rationalité[173] et que le processus décisionnel n'est pas un processus raisonnable dans lequel les meilleures solutions et les futurs risques sont soigneusement pensés.

Par ailleurs, et malgré la faiblesse de certains de ses fondements, la BSC est actuellement le modèle le plus satisfaisant en matière de déploiement de la stratégie et qui fonctionne dans plusieurs organisations appartenant à plusieurs secteurs. Cette réalité ne peut être uniquement justifiée, telle que le défend Norreklit, par l'aspect séduisant de la BSC *(Pathos)* ou par la reconnaissance accordée aux deux auteurs par le monde des praticiens *(l'ethos)*. Mais par un apport effectif de cet outil.

[173] Les résultats des travaux de Brunsson, voir notamment son article *« the irrationality of action and action rationality : decisions, ideologies and organizational action »* publié en 1982 dans le Journal of management studies, Vol 19, N°.1, pp. 29-44.

II. LA BSC DANS LE SECTEUR PUBLIC : PRESENTATION ET ANALYSES DES MODÈLES ADAPTÉS AUX SPECIFICITÉS DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Au cours de cette partie nous présenterons dans un premier temps les caractéristiques des organisations publiques et de leur mode de management (Chapitre 5).

Nous exposerons dans ensuite (Chapitre6) l'approche de Kaplan et Norton ses apports et ses limites. Nous aborderons également la théorie des parties prenantes dans le but d'analyser le modèle Public Sector Scorecard présenté par certains auteurs comme une alternative à celui de Kaplan et Norton.

Chapitre 5. Exposé des caractéristiques de notre environnement de recherche : Les caractéristiques des organisations publiques et du management dans cet environnement

Introduction

Les spécificités qui distinguent le secteur public du secteur privé, diffèrent selon qu'on aborde cette question d'un point de vue juridique, économique ou gestionnaire. Pour les juristes il s'agit, d'une part, de déterminer si telle ou telle activité relève des juridictions publiques ou privées, d'autre part, de légitimer la place croissante de l'Etat dans la société. Cette démarche vise ainsi à proposer une définition juridique claire du concept de service public afin de définir un périmètre pour le secteur public. Les économistes s'attachent dans ce domaine à analyser les différentes formes d'intervention de l'Etat dans l'économie. À ce titre, ils s'intéressent à l'étude de la position particulière des organisations publiques et/ou non marchandes vis-à-vis du marché selon la nature des biens concernés ainsi qu'au caractère plus ou moins efficient des organisations en fonction de la structure et de la propriété.

Les gestionnaires quant à eux se concentrent sur la mission et la conduite des organisations : certains mettent l'accent sur les nombreux points communs qui rassemblent les grandes organisations publiques ou privées, notamment leurs fondements bureaucratiques, tandis que d'autres mettent en évidence les spécificités des organisations publiques, notamment la nature de leurs finalités ou leur position privilégiée dans leur environnement[174].

La description des spécificités des organisations publiques (OP) a ainsi fait l'objet de nombreuses recherches. Nous n'avons ici ni l'ambition ni la prétention d'épuiser un sujet qui, fait l'objet de vastes débats doctrinaux depuis des décennies. Notre but à ce stade est d'extraire, de manière synthétique, les traits spécifiques de ces organisation qui nous permettront de comprendre des aménagements apportés au modèle original de la BSC et d'analyser le degré d'adéquation entre ces spécificités et le (ou les) modèle(s) adapté(s) pour le secteur public.

Avant d'aborder cette question, nous insistons cependant sur le fait que l'Etat est une entité hétérogène, qui dépend largement de ses conditions d'émergence et de développement. Rien de commun entre la France, le Royaume-Uni, les Etats-Unis ou le Japon. Les conditions

[174] Chomienne H., Le rôle du management dans la modernisation des organisations administratives publiques Françaises, Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines, Décembre 2001, page 30.

d'émergence du management public sont très différentes selon les systèmes administratifs. Il serait d'ailleurs étonnant qu'il en aille autrement. Néanmoins, et en se positionnant à un niveau global, certains traits demeurent identiques et nous pourrons, malgré les divergences locales, les identifier.

Paragraphe 1. Le particularisme des organisations publiques

Nous distinguons deux types de caractéristiques[175] : la première catégorie que nous qualifions de caractéristiques *communes* avec des organisations du secteur privé mais que nous retrouvons avec plus de force dans le secteur public. La deuxième catégorie est qualifiée de *caractéristiques exclusives*. Elles sont totalement liées à la nature publique[176].

1. Les caractéristiques communes avec les organisations du secteur privé

a. La taille

Une majorité des organisations publiques se caractérise par une taille très importante. Certes le nombre des employés du secteur public dépend de sa structuration et de son fonctionnement de celui là. Tout cela varie, naturellement, d'un pays à un autre. Cependant, l'emploi public absorbe toujours une part très considérable de l'emploi national. Ces employés sont souvent classés en différentes catégories et grades[177]. Cette caractéristique impose une certaine rigidité dans les modes de gestion. Afin de réduire l'effet de la taille, Les OP adoptent, selon la typologie de Mintzberg, le schéma de bureaucraties mécanistes ou professionnelles, avec des tâches fortement spécialisées, des tâches opérationnelles routinières et des procédures très formalisées. Le pouvoir décisionnel est très centralisé avec un certain usage des systèmes de planification. Ces organisations comptent surtout sur la standardisation des processus de travail pour assurer la coordination.

L'influence de la taille doit être relativisée car il existe également dans le secteur privé, des entreprises avec des tailles équivalentes, voire supérieures, à certains organismes publics (ex. IBM, Microsoft, etc.). En outre, ces entreprises, souvent des multinationales, doivent gérer les différences culturelles, politiques, économiques, … liées à leur expansion. Mais contrairement aux OP, celles-ci adoptent une organisation décentralisée qui offre aux différents dénombrements d'un même groupe, une autonomie et une flexibilité dans les modes de gestion. Dans un ministère, par exemple, tous les niveaux où qu'ils soient, dépendent d'une seule et même autorité administrative et politique, celle du Ministre compétent.

La taille est certes un facteur partagé mais son influence dans les organisations publiques est plus sensible. La taille rend difficile la coordination entre tous les services, et la mise en cohérence de toutes leurs activités. L'importance de la taille associée à une dépendance aux

[175] La classification proposée s'inspire de celle proposée par Gibert P., Le contrôle de gestion dans les organisations publiques, éd. d'Organisations, 1983.

[176] Nous avançons à ce stade deux remarques importantes la première est que conformément au premier fait que nous venons d'admettre ces spécificités ne se présentent pas avec la même intensité d'une organisation publique à l'autre. La deuxième est que ces traits spécifiques sont influencés par l'évolution permanente des deux contextes privé et public ainsi que par des imbrications nouvelles entre public et privé

[177] En France par exemple, la fonction publique est organisée en près de 1800 statuts particuliers, les agents sont répartis en quatre catégories comprenant chacune plusieurs dizaines de grades différents.

pouvoirs publics ou aux acteurs institutionnels provoque une tendance à la lourdeur organisationnelle[178].

b. L'activité de service

Une organisation publique a souvent plus une activité de prestation de service que de fabrication de produit matériel, même si l'accès au service, par les usagers, passe par un bien matériel[179]. Un service se distingue d'un produit par quatre grandes caractéristiques : il est intangible, périssable, il peut avoir un caractère spécifique (variable) et être consommé au même moment de sa production, par exemple, la sécurité, la protection sanitaire, l'éducation et l'enseignement, etc. Le service engage, en même temps, un processus de production et de livraison pour lequel l'usager est, simultanément, consommateur et producteur[180]. Ces caractéristiques provoquent certaines difficultés en terme de gestion des services par rapport à celle des produits. On doit faire preuve d'une grande capacité de planification pour répondre à la variation de la demande. Autre caractéristique importante, celle liée à la difficulté de mesurer la satisfaction, souvent à cause de caractère subjectif. La qualité de service fourni à ses visiteurs par un musée, le niveau de sécurité publique dans une ville, sont autant d'éléments pour lesquels les opinions l'emportent sur les appréciations objectives.

Ces problématiques sont désormais partagées avec les entreprises privées. En effet l'extension du secteur tertiaire et l'émergence d'entreprises spécialisées dans la délivrance de biens immatériels, dans des secteurs comme le tourisme, les banques et assurances, la culture, la sécurité, etc. rendent cette caractéristique moins exclusive aux organisations publiques. Cependant la problématique de la mesure de la satisfaction demeure plus forte pour ces organisations notamment dans le domaine des activités régaliennes pour lesquelles, on ne possède pas forcément de critères de comparaison objectifs[181], contrairement à l'offre de service assurée par le secteur privé.

Par ailleurs, on observe souvent une hétérogénéité dans les compétences des administrations. Car à l'exception des organismes à compétence spécialisée, les administrations assument des missions très variées[182]. Cette variété suppose des modes de planification, de gestion et d'intervention adaptés à chaque domaine. Néanmoins, on observe, depuis quelques années, la tendance à la diversification dans les entreprises privées. Cependant, un groupe privé va s'attacher à étudier les bénéfices et les risques qu'il encourt avant de s'engager dans un secteur donné. Ceci qui n'est pas le cas d'une organisation publique qui se voit attribuer, par la loi ou par défaut[183] des missions sans qu'elle ait la moindre maîtrise sur leur nature, ampleur ou niveau de complexité. Cette particularité crée une tendance à la verticalisation des

---

[178] Bartoli A., Le management dans les organisations publiques, éd. Dunod, Paris, 2004, page 60.

[179] C'est par exemple le cas de l'autorisation de conduire fournit via le permis de conduire.

[180] C'est la notion de la servuction qui se définie comme l'organisation systématique et cohérente de tous les éléments physiques et humains de l'interface client-organisation nécessaire à la réalisation d'une prestation de service dont les caractéristiques commerciales et les niveaux de qualité ont été déterminées. Langeard et Eiglier en 1987, cité dans Qualité des services et nouvelles technologies, analyser.EcoGest@actu, N° 15 - Décembre 2002, disponible sur http://www.educnet.education.fr/ecogest/ega/15/gescom/default.htm.

[181] C'est-à-dire au niveau national ; certes nous pouvons effectuer des comparaisons internationales mais le déterminisme du contexte local diminue la pertinence de ces comparaisons.

[182] Une commune par exemple agit dans des domaines aussi variés que la voirie, les ordures ménagères, les constructions scolaires, l'aide sociale, les espaces verts, la culture, la sécurité publique, le logement, etc.

[183] C'est le cas des collectivités locales considérées comme étant des organisations à compétence générale, qui doivent assumer les missions délaissées par le privé (principe de l'Etat providence) ou celles qu'aucun service à compétence spécialisée ne prend en charge.

problèmes et au cloisonnement des stratégies. Les mécanismes de liaisons, au sens de Mintzberg[184], y sont surabondants et difficiles à analyser.

c. Le mode de financement

Les ressources financières d'une administration sont très multiples : dotations, subventions, ressources fiscales, redevances. Si une partie de ces ressources est liée à la fourniture d'une prestation de service à l'usager et payée par lui même, la plupart dérivent de mécanismes collectifs issus principalement du droit de prélèvement de l'Etat. Pour une organisation privée l'essentiel des ressources provient de la vente de biens ou de services à des clients. Ainsi, la production ne fait pas à proprement parler, l'objet d'une ratification par les consommateurs. La gratuité du service, parfois même l'obligation de consommer (comme le service national il y a quelques années ou l'enseignement obligatoire) font que les indicateurs de consommation peuvent être difficiles à interpréter par les responsables. La situation de monopole fait que la non satisfaction des usagers ne se manifeste pas nécessairement par le recours à la sanction.

En outre, si dans une entreprise classique, l'accroissement de la demande est ressenti comme un élément positif pour le résultat global, dans une administration, en revanche, cette demande est considérée comme une charge supplémentaire. Elle ne se traduit pas systématiquement par une hausse de l'apport budgétaire, même si elle justifie une allocation de ressources nouvelles. L'autre solution pour faire face à une demande en croissance est celle de la réduction des coûts. Le système de financement de ces organisations entraîne une rigidité dans la gestion des ressources et un rapport très particulier avec l'environnement. Ce mode de financement n'est pas complètement exclusif aux OP, on le retrouve dans certaines organisations à but non lucratif subventionnées par l'Etat comme les associations, les syndicats, etc.

2. Les caractéristiques exclusives aux organisations publiques

a. La poursuite de finalités externes

Alors que l'entreprise privée cherche à promouvoir les intérêts propres individuels ou collectifs de ses membres, une OP est instituée pour satisfaire des intérêts qui la dépassent. Néanmoins, l'intérêt privé ne saurait être assimilé à la simple recherche du profit, une série d'organisations privées telles que certaines associations et organisations non gouvernementales sont à but non lucratif et échappent à la logique marchande. L'entreprise privée elle-même poursuit des objectifs divers (maximisation du profit, besoin de réalisation des dirigeants, implication des employés et, récemment, respect des engagements de nature environnementale et sociétale). Il n'en reste pas moins que l'entreprise privée est *introvertie*, elle trouve en elle-même ses propres fins alors que l'organisation publique est *extravertie*, la rationalité de son fonctionnement se situe à l'extérieur d'elle-même. La différence entre la gestion publique et la gestion privée se situe notamment au niveau des valeurs. Les finalités assignées en conséquence aux organisations relèvent de leur logique d'action respective. Dans une OP, le système de valeurs renvoie à deux notions fondamentales. Celle du *service public* selon laquelle les organisations publiques sont tenues de satisfaire les besoins spécifiques de leurs usagers ; et celle de *l'intérêt général* au terme de laquelle elles sont censées agir pour le plus grand bien de la collectivité. Ces deux références sont par nature liées au contexte local. Ainsi ces deux concepts n'ont pas chacun une définition intrinsèque. Une mission devient d'intérêt général si les autorités politiques considèrent, à un moment donné, que l'Etat se doit

[184] Mintzberg H., Structure et dynamique des organisations, éd. d'Organisation, 1989, page 170.

de donner satisfaction à un besoin de la société auquel des entreprises privées ne pourraient répondre de façon satisfaisante. L'intérêt général, caractéristique justifiant, pour certains, l'octroi du label de service public, est apprécié en fonction de l'idéologie dominante, des circonstances de temps et de lieu et des pressions de la population.

Cette nature spécifique de l'administration publique impose à ses membres le respect, voire l'obéissance à certaines règles propres contenant des privilèges et des contraintes, inconnus du personnel des entreprises privées. Ces règles contenues dans un cadre juridique, jurisprudentiel et organisationnel, par nature, différent des conventions des entreprises privées.

b. Le cadre et le champ d'action

Contrairement à une entreprise privée, l'organisation publique évolue dans un cadre légal et réglementaire strict définissant ses missions, les ressources mises à sa disposition et dans une certaine mesure la manière de répartir ces dernières[185]. Le choix de sa structure organisationnelle ainsi que ses systèmes de gestion sont eux aussi largement contraints par les lois, les règlements et les mandats qui légitiment son existence et ses conditions de fonctionnement. Ce cadre juridique influence très largement la culture interne et les comportements des responsables publics dans le sens où le respect de la règle et du droit devient dominant, au détriment, parfois, de toute autre règle de gestion ou d'organisation. Cette contrainte a longtemps affecté de manière significative la fonction de planification et ses conditions d'exercice dans le secteur public où l'on planifiait l'allocation de ressources plutôt que les résultats[186]. De plus l'encadrement réglementaire des tâches et des responsabilités rigidifie les comportements managériaux réduisant ainsi l'innovation, la créativité et la prise de risque A ce titre, Deschênes et Divay, considèrent que cette culture bureaucratique favorise les comportements organisationnels atemporels, mécanicistes et égocentriques[187].

Par ailleurs, l'encadrement réglementaire structure l'action publique et est tout aussi contraignant notamment en ce qui concerne l'acquisition et l'utilisation de ses ressources. Toulemonde[188] affirme, qu'un dirigeant public ne maîtrise ni le nombre d'emplois de son service, ni l'embauche, ni l'utilisation de son budget dans le temps, ni l'affectation de ses ressources. Cet argument est néanmoins nuancé par l'auteur lui-même, qui, s'appuyant sur les travaux de Crozier et Friedberg, affirme que même dans les organisations où la formalisation des tâches et des comportements est la plus élevée, subsistent des zones d'incertitudes et des espaces de liberté où les capacités d'actions stratégiques des décideurs ont la possibilité de s'exprimer.

En outre, l'action des administrations s'intègre dans un système plus général de politiques publiques décidées à l'échelon national ce qui limite les possibilités de choix stratégiques. Ces organisations ne sont qu'un élément constitutif de ce système et leurs actions sont généralement déterminées par un cadre de référence décidé à l'échelon supérieur. A titre d'exemple, en France, les politiques d'aménagement urbain des collectivités locales sont largement contraintes par les objectifs et les directives centrales de la Délégation à

---

[185] Paquin M., La planification stratégique dans le secteur public, Management public : comprendre et gérer les institutions de l'Etat, Presses de l'Université du Québec, 1994. Cité par Favoreu C., Réflexions sur les fondements de la stratégie et du management stratégique en milieu public, Aims stratégie, Montréal, 2001, page 10.

[186] Payette A., Eléments pour une conception du management public, Management Public, Presse universitaire du Québec, 1994.

[187] Deschenes J-C, Divay G., La planification stratégique au ministère de l'Environnement du Québec, Management public : comprendre et gérer les institutions de l'Etat, Presses de l'Université du Québec, 1994.

[188] Toulemonde J., Stratégie et micro-stratégies dans l'administration, Revue Française de Gestion, n° 85, 1995, pp. 73-81.

l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) qui visent un objectif de développement économique et social équilibré sur l'ensemble du territoire. Le caractère concurrentiel et autonome des stratégies de développement local se voit fortement diminué par les obligations qui leur sont faites de complémentarité et de coordination en matière d'aménagement du territoire.

L'autonomie stratégique des OP est aussi réduite par l'obligation de complémentarité et de coopération entre administrations dans la mise en œuvre de politiques publiques. En effet les politiques publiques engagent très souvent, voire toujours, plus d'un seul service de l'Etat. Celles-ci souvent sont le lieu de rencontre de plusieurs administrations qui interviennent, selon leurs compétences, à différents moments et avec différents degrés d'implication dans processus global d'élaboration de mise en œuvre de suivie ou d'évaluation.

c. L'interférence du politique dans l'action des organisations publiques

C'est une conséquence nécessaire de l'Etat de droit[189]. Les actions des administrations sont soumises aux décisions politiques. La domination des instances politiques sur les processus de décision et de direction, a plusieurs conséquences sur le système de management des organisations publiques. Ainsi les contraintes de temps relèvent d'un phénomène artificiel lié au terme des législatures et aux échéances électorales. La contrainte du cycle électoral pousse les décideurs publics à favoriser les stratégies qui produiront des résultats assez rapidement à forte valeur électorale ajoutée et sans rapport avec le cycle de production du service ou de l'investissement. Nous constatons par ailleurs que la pression des marchés financiers fait que la gestion des entreprises privées peut être aussi dominée par le court terme

Le risque pour le décideur public de faire bénéficier son successeur des résultats positifs de sa politique le pousse à ne pas s'engager dans des actions dont les effets ne pourraient être visibles qu'à long terme. Autrement dit, la rationalité politique, contrairement à la rationalité économique, privilégie le court terme et les investissements les plus visibles. Cependant, et même si le décideur politique décidait de s'engager sur le long terme, les contraintes de temps limiteraient les moyens dont il dispose. Cleveland décrit en ces termes les blocages suscités par le cadre temporel dans lequel s'inscrit les stratégies des élus politiques: *« nous nous attaquons à des défis de très long terme (**20 ans**) avec des plans d'actions dont l'horizon temporel ne peut dépasser **cinq ans** et en nous basant sur des dotations budgétaires **annuelles**[190]»*. La contrainte de temps concerne de la même manière les managers et administrateurs publics, qui, compte tenu des rigidités structurelles et culturelles, ne disposent que d'un laps de temps limité pour mettre en œuvre au niveau opérationnel les stratégies organisationnelles[191]. La deuxième conséquence d'une direction politique est la fréquente remise en cause des objectifs qualifiés de stratégiques et des choix organisationnels à la suite de l'alternance politique. Pour pouvoir marquer la différence avec leurs prédécesseurs et l'idéologie politique qu'ils représentent, les nouveaux élus sont souvent amenés à remettre en cause de manière fondamentale les stratégies de long terme préalablement déterminées. La troisième conséquence, et qui constitue selon certains auteurs la différence fondamentale entre le secteur privé et le secteur public, est la distinction très nette entre les responsabilités de formulation des stratégies et celles de mises en œuvre. Cette dichotomie consacre traditionnellement la séparation des pouvoirs entre le niveau législatif et exécutif (le pouvoir politique) et le niveau d'exécution (l'administration). Cet état de fait entre enfin en

[189] Verrier P. E. et Santo M., 1997, Op. Cit., page 7.
[190] Cleveland H., Public Management Research: The theory of Practice and vice versa, Public Management Research conference, Brookings Institution, Washington, D.C., 1979, page 12.
[191] Bower J.L., Effective Public Management, Harvard Business Review, mars-avril, 1977, pp 131-140

contradiction avec les observations faites par les théoriciens du management stratégique qui, considèrent comme l'un des facteurs clé de succès le lien établi entre ces deux phases (la formulation et la mise en œuvre) et l'implication de l'ensemble des parties dans le processus global de gestion stratégique qui, en pratique, ne peut faire l'objet d'un découpage.

d. La pluralité des modes d'intervention

Les organisations publiques se caractérisent par la pluralité de leurs modes d'intervention. Elles disposent en effet de plusieurs modes d'action. Incarnant le rôle de la puissance publique, elles peuvent autoriser ou interdire, prélever ou exonérer, obliger à faire ou dispenser de faire… Pour cela elles agissent unilatéralement (acte administratif) ou en concluant des partenariats avec d'autres acteurs publics ou privés (contractualisation). Grâce à leur mode de financement, particulier, elles peuvent en effet vendre comme fournir gratuitement des services, subventionner d'autres organismes, activités, projets ou idées. Cette pluralité des modes d'intervention est une commodité mais elle est également une source de complexité. Dans de nombreux cas, la définition de politiques administratives consistera à préciser la combinaison entre ces différents modes, qui paraîtra la meilleure et a posteriori, le problème sera d'imputer à chacun d'entre eux la part qui lui revient, dans l'efficacité ou l'inefficacité de la politique adoptée[192] ;

e. la nature de la concurrence dans l'environnement des organisations publiques

Les organisations publiques exercent très souvent leurs missions dans un environnement où la concurrence est nulle ou imparfaite. Organisée par les textes ou induite par les carences de l'initiative privée, l'absence de concurrence ouverte singularise l'action administrative. Cette situation de monopole ou de quasi-monopole, rend plus difficile l'adaptation des activités et des structures de l'administration aux données de l'environnement[193]. Véritable facteur de motivation ou de contrainte, la concurrence détermine la nécessité pour les entreprises concernées d'adopter un comportement stratégique[194]. Ce postulat fondamental de l'analyse stratégique suppose logiquement qu'une organisation, comme c'est le cas pour les entités publiques, qui œuvreraient dans un environnement relativement stable en situation de monopole[195] et en exerçant un pouvoir de contrainte sur la demande n'aurait aucun intérêt et aucune justification logique à mettre en place des stratégies d'action et de développement.

Ainsi, l'essence de la stratégie et de certains outils de l'analyse stratégique qui reposent sur des principes d'analyse concurrentielle et de positionnement sélectif sur des domaines d'activité entrent en contradiction avec le pouvoir de contrainte qu'exerce l'organisation publique à la fois sur l'offre et la demande. De même, elle est contradictoire avec la recherche de finalités externes et les critères d'équité qui guident l'action publique.

---

[192] Gibert P., 1983, Op. Cit. page 312.

[193] Niskanen W.A., Bureacracy and representative government, éd. Atherton Adline, 1971; Tullock, G. Le marché économique des processus politiques, éd. Economica, Paris, 1978 ; Terny G., Economie des services collectifs et de la dépense publique, éd. Dunond, Paris, 1971. Cités par Verrier P.E. et Santo M., 1997, Op. Cit, page 6.

[194] Sur ce sujet voir les travaux de Porter M. notamment : Choix stratégiques et concurrence, Economica, Paris, 1980.

[195] On souligne l'absence d'éventuelle sanction sur l'organisation ou de menace sur sa survie de la part de l'environnement, même l'électorat n'a pas suffisamment d'information et donc de pouvoir pour engager des sanctions à l'encontre des organisations publiques.

Autrement dit, il existe un ensemble de facteurs distinctifs, qui modifient de manière fondamentale les relations que ce type d'organisations entretient avec le marché.

Cependant, si la nature des enjeux stratégiques diffère entre le privé et le public ; on constate que ceux-là sont tout de même présents dans la gestion des organisations publiques. Ils sont d'une autre nature, ils concernent notamment l'acquisition de ressources budgétaires et la volonté de consolider les appuis et les faveurs politiques nécessaires à la conduite de projets publics. La stratégie de l'organisation publique vise alors à asseoir son pouvoir et sa légitimité à travers le renforcement et le développement de ses missions et de ses budgets (de fonctionnement et d'investissement). Plus précisément, le management stratégique faciliterait l'obtention de ressources allouées par les organismes centraux grâce à un meilleur positionnement face aux organisations jugées concurrentes et par une définition et une justification plus claires des objectifs et des programmes poursuivis

Ce type de stratégies fait, néanmoins, appel à des manœuvres politiques ou relationnelles d'influence, de marchandage et de compromis qui s'éloignent, à première vue, de la logique managériale pure.

Paragraphe 2. Conséquences de ce particularisme sur le management des organisations publiques

1. Une dualité et ambiguïté du management public

La finalité externe à laquelle est destinée toute organisation publique suppose d'élargir le champ d'analyse et de ne pas se limiter à l'organisation elle-même. Certes, le management public s'intéresse à la performance interne (quels outils de gestion utiliser pour permettre aux services publics de connaître leurs coûts de fonctionnement ? Comment établir des prévisions budgétaires dans des services déconcentrés de l'Etat ?). Mais le rôle d'une administration est aussi de modifier l'environnement économique, social, culturel, industriel etc., ou, éventuellement, de le préserver. Aucune catégorie d'organisation ne dispose de moyens de contraintes aussi forts que les politiques publiques qui permettent d'agir tout en s'assurant que les équilibres sociaux soient maintenus. Les gestionnaires devraient ainsi y comprendre voire maîtriser les processus d'élaboration, les enjeux de pouvoirs, les difficultés de mise en œuvre ainsi que les dispositifs d'évaluation et les mesures de redressement.

Comme le soulignent Gibert ainsi que Santo et Verrier[196], le management d'une organisation publique ne peut limiter son champ d'analyse à l'organisation elle même mais doit intégrer les finalités externes et les transformations environnementales recherchées.

La rationalité politique omniprésente dans le management public caractérise et influence, à différents degrés, les décisions prises à tous les niveaux de l'administration. Celle-ci privilégie des objectifs *à court terme*, susceptibles de révision et de modification ; *nombreux* de façon à satisfaire le maximum d'acteurs externes ; et *ambigus et qualitatifs*, de manière à susciter l'adhésion la plus large et à laisser des marges de manœuvres aux managers publics. En conséquence, ces derniers limitent au maximum leurs engagements sur des points précis et adoptent un comportement managérial de l'ambiguïté visant à produire des stratégies aux contours mal définis, peu impliquantes pour leurs auteurs et le plus souvent clandestines. Selon Bower, les institutions privées se distinguent par leur capacité à restreindre et à hiérarchiser leurs objectifs afin de maximiser l'allocation de ressources. En revanche, les objectifs des organismes publics sont massifs et diffus et ces derniers ne disposent que d'une allocation minimale, et souvent inefficiente, de ressources pour leur atteindre[197].

2. Une forte intégration de l'environnement

La multitude d'acteurs qui évoluent autour des organisations publiques influence très largement l'action publique. Ces acteurs sont considérés comme des acteurs constitutifs de l'action publique. L'existence même des organisations publiques a pour but de satisfaire des besoins de ces acteurs. Les politiques publiques sont de ce fait apportées comme une réponse par l'autorité publique légitime à l'insatisfaction perçue dans l'environnement[198]. Selon Ring et Perry[199], la gestion stratégique de cet éventail très diversifié d'intérêts et d'acteurs, sera d'autant plus difficile que ces derniers seront portés à évaluer les résultats du processus de management stratégique très différemment, débouchant ainsi sur des conclusions

[196] Gibert P., L'analyse de politique à la rescousse du management public, PMP, Vol 20 N°1, mars 2002, pp 1-13 ; Verrier P.E. et Santo M., Le management public, éd. PUF, Que sais-je ?, 1997, page 8.
[197] Bower J.L., 1977, Op. Cit.
[198] Gibert P., Evaluation des politiques publiques, Cours du DESS Contrôle de gestion, Université Paris X, janvier 2003.
[199] Ring S. P, Perry J.L., Strategic Management in Public and Private Organisations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints, Academy of Management Review, Vol 10, N°2, 1985.

difficilement conciliables. L'ouverture de l'organisation publique sur son environnement implique logiquement un degré de visibilité et de transparence de ses actions[200], ajoutant ainsi une contrainte supplémentaire sur ses marges de manœuvre.

Cette situation a trois conséquences majeures. *Premièrement*, les politiques publiques ne pourront être la résultante que de compromis et de marchandages entre les différentes parties en présence. *Deuxièmement* ces politiques seront d'autant plus fragiles et remises en cause que l'apparition de nouveaux acteurs ou la modification des revendications des anciens se fera sentir. *Troisièmement*, la qualité d'une politique publique dépendra d'une part de la compréhension par l'autorité politique de la perturbation agitant son environnement et d'autre part de l'appréciation de l'environnement de cette réponse. Les politiques ne pourront se formuler que selon le mode adaptatif et émergent, défini par Mintzberg[201] comme l'un des trois principaux modes stratégiques. L'adaptation des politiques publiques, suite à des revirements brusques, s'oppose ainsi à la planification stratégique, caractérisée par la définition d'objectifs clairs et une évolution cohérente sur le moyen et long terme.

3. Une conception spécifique de la performance

Certains auteurs affirment que même si des facteurs incitatifs se développent, il demeure impossible pour des raisons techniques de juger la performance du système public et donc, de déterminer l'orientation et la structuration du système de management d'une entité publique. Une entité publique ne peut définir l'efficacité de son action en fonction de critères simples, quantitativement mesurables et objectivement partagés tels qu'ils existent dans le secteur privé. Ces critères ainsi que l'ensemble des concepts, méthodes et outils de l'analyse stratégique sont essentiellement orientés vers la logique marchande et ne sont pas transférables vers le public. Comme le souligne Bower[202], le signal du profit est la principale source de mesure de la performance d'une entreprise mais sans un marché pour déterminer l'efficacité, le système de mesure et de contrôle devient diffus et complexe. Pour pouvoir saisir pleinement cette complexité, nous proposons d'exposer la spécificité dans les OP des deux principales dimensions qui définissent la performance et qui sont l'efficience et l'efficacité.

a. L'efficience ou la performance interne des organisations publiques

La difficulté de juger de l'efficience d'une organisation publique tient essentiellement au problème posé par l'identification des coûts relatifs à la production de biens ou de services spécifiques[203]. Les difficultés techniques ont trait à la nécessité d'une part, d'établir des centres de responsabilité autonomes et, d'autre part, d'identifier, de manière relativement précise, le coût des transferts et des consommations internes[204]. Il n'en est pas ainsi dans les OP où l'on a tendance le plus souvent à ignorer les charges indirectes, les coûts cachés et les investissements dans l'analyse de coûts[205]. De plus, le calcul des coûts est motivé par un souci

[200] Concept « d'accountability » et de responsabilité sociale interne et externe. Plus que dans le secteur privé, les organisations publiques doivent rendre compte, justifier et légitimer leurs actions, leurs résultats ainsi que leur financement.
[201] Mintzberg H., Strategy Making in three Modes, California Management review, Vol 16, N°2, 1973, pp 44-53.
[202] Bower J.L., 1977, Op. Cit.
[203] Problème qui découle plus fondamentalement du caractère indivisible et intangible d'une grande partie de la production publique. Voir supra.
[204] Amintas A., 1992, Op. Cit.
[205] Labourdette A., Les difficultés des méthodes de gestion privées dans les communes, dans le Maire-Entrepreneur ?, Publié à l'occasion des premières rencontres « Ville-Management » à Biarritz, Presses Universitaires de Pau, 1996.

de maîtrise et de contrôle de ceux-ci ; or la situation de monopole empêche tout jugement comparatif d'efficience pour une organisation. Enfin, du fait de la difficulté d'évaluer de manière précise les résultats des organisations publiques, la contrainte d'optimisation de l'utilisation des ressources devient aléatoire et peu applicable.

Cependant Mc Gill[206] estime que le niveau opérationnel des organisations publiques est semblable à celui des entreprises privées (les contraintes de l'utilisation optimale des ressources organisationnelles demeurant similaires dans les deux secteurs). Ce niveau concerne la mise en œuvre des programmes inscrits dans le budget de l'année en cours. C'est donc à cet échelon, que le transfert de techniques managériales du privé vers le public sera le plus facile et le plus communément observé, et ceci malgré les particularités de l'activité publique évoquées précédemment. À titre d'exemple, il suffit de relever la pénétration de la comptabilité analytique, des tableaux de bord et du contrôle de gestion en général dans la gestion budgétaire et financière des villes.

b. L'efficacité ou la performance externe des organisations publiques

Le pilotage stratégique d'une organisation se doit d'inclure un dispositif d'évaluation et de contrôle à vocation externe. Selon Rangeon[207], l'évaluation se conçoit comme une démarche méthodique visant à mesurer les résultats d'une activité en vue d'en accroître l'efficacité. Le contrôle stratégique de l'impact de l'action de l'organisation sur son environnement constitue une composante fondamentale de tout système de management stratégique. Il permet de juger de la pertinence des choix stratégiques, il oriente ainsi les actions de corrections et les modifications à apporter. Cette composante prend d'autant plus d'importance dans les administrations publiques compte tenu de la finalité poursuivie[208].

L'évaluation d'une politique publique est spécifique dans le sens où elle présente une double dimension. Elle est *quantitative et objective* (repérer et mesurer les effets ou résultats d'une politique publique). Mais aussi *qualitative, et subjective* (juger de son intérêt et de son efficacité par rapport aux objectifs poursuivis).

Rappelons que toute politique publique possède, au moins, deux attributs majeurs. *Le premier* est de répondre à une perturbation : elle laisse donc toute latitude à l'autorité politique légitime de la concevoir et de la mettre en œuvre selon ses conceptions philosophiques, économiques ou sociétales, avec pour corollaire une responsabilité devant les représentants de l'électorat et plus directement dans les urnes. *Le deuxième* est que sa formulation et sa mise en œuvre s'inscrivent à l'agenda de l'autorité publique légitime selon sa propre perception de la pression de la perturbation à traiter

Mény et Thoenig[209] définissent l'évaluation comme un jugement porté sur une donnée par référence à une valeur. Les auteurs estiment que les difficultés liées à l'évaluation de la performance stratégique des OP sont liées au manque d'indicateurs et d'outils de mesure permettant de juger objectivement des résultats. Ce manque s'explique par la logique politique des décideurs publics, caractérisée par l'engagement sur le court terme, la volonté de s'aménager des espaces de liberté et des possibilités de revirements, par la définition

[206] McGill R., Planning for strategic performance in local government, Long Range Planning, Vol 21, N°5, 1988.
[207] Rangeon F., La notion d'évaluation, actes du colloque du 17 avril 1992 consacré à l'Évaluation dans l'Administration, CURAPP, Paris, PUF, 1993, pp. 12-13.
[208] Voir supra.
[209] Meny T., Thoenig J.C., Politiques publiques, P.U.F, Paris, 1989, page 391.

d'objectifs flous et peu contraignants. Ainsi, les stratégies se déforment et se remodèlent au gré des compromis, et des marchandages politiques

Ainsi la phase de jugement de l'efficacité ne pourra être que purement subjective et sujette à des manipulations. La tentation sera grande pour le responsable politique d'évaluer ses politiques en sélectionnant les résultats qui lui conviennent ou qui sont les plus conformes aux objectifs peu précis qu'il avait préalablement déterminés[210]. Selon Amintas, la performance, dans le milieu public, devient un « *concept à géométrie variable* » dont la portée dépend de ceux qui sont chargés de la définir et qui sont le plus souvent les évalués eux mêmes.

L'absence de vrais indicateurs de résultats s'explique aussi par la différence conceptuelle existant entre l'efficacité et l'impact d'une politique publique. Pour bien saisir cette différence, il convient de distinguer à l'instar de Santo et Verrier, le double processus de production propre à toute activité publique[211] (voir figure ci-dessous).

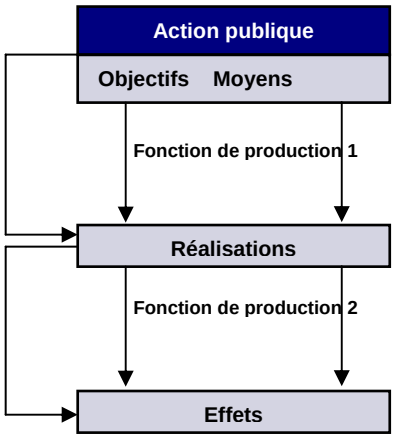


Figure 16. La double fonction de production publique (Adapté de Verrier et Santo)

En premier lieu, l'appareil public transforme des *inputs* (moyens financiers, humains, expertise...) en *outputs* qui représentent les *réalisations intermédiaires mesurables immédiatement*, autrement dits les biens et services produits par l'administration, tels que la construction de logements, les services d'aide sociale, les aides financières à la création d'entreprises... . C'est la **première fonction de production**.

Participant de la puissance publique, les administrations ne font pas que fournir des services à la recherche de la satisfaction de leurs destinataires ; cela ne représente en effet qu'une partie de leur production sous la forme de *prestations*, comme par exemple la construction d'infrastructures, les services d'aide sociale, etc. La deuxième partie représente les *prescriptions* car les administrations peuvent également intervenir dans le but de contraindre les destinataires de ces actions à agir ou pour les en dissuader comme l'interdiction de la commercialisation de produits illicites, l'obligation du port de la ceinture de sécurité, etc.

[210] Ainsi comme l'a souligné nombre d'auteurs l'évaluation ou le contrôle stratégique engendre rarement l'abandon ou la refonte globale d'une politique.

[211] Verrier et Santo, 1997, Op. Cit, page 110. Selon Gibert, ces trois niveaux d'appréciation de l'action publique traditionnellement distingués depuis l'époque du PPBS et la RCB, sont devenus quatre, Gibert P., Meure sur mesure, Politique et management public, Vol. 18. N° 4, décembre 2000, pp 61-87.

Moyens — Activités → Réalisations → Impacts

La **deuxième fonction de production** transforme les outputs pour produire un impact sur un ensemble de groupes sociaux visés en se transformant en *outcomes*. L'outcome désigne, sur le long terme, *les résultats obtenus au regard de (ou des) objectif(s) fixé(s), sur la société qui suppose une évaluation*[212] comme l'amélioration de la compétitivité économique locale, la diminution des disparités sociales, la baisse de la criminalité, etc.

Cette distinction entre les réalisations directement observables et leurs impacts sociétaux de plus long terme constitue pour de nombreux auteurs (Gibert, Pedersen) l'une des caractéristiques fondamentales du management public. La prise en compte de cette dimension de la performance appelle l'utilisation d'autres critères de mesure difficilement cernables, car, comme le rappelle Pedersen[213], c'est à ce niveau que se rencontrent les objectifs les moins clairs et les moins partagés collectivement. Le contrôle stratégique des organisations publiques sera d'autant plus difficile que les impacts et les améliorations escomptés visent le long terme à travers une modification des structures sociales et des comportements. Comme le souligne Gibert, *une politique publique c'est une théorie du changement dont le but et d'agir sur le système social*[214].

Les effets des stratégies publiques sont multiples, enchevêtrés, diffus et étalés dans le temps. Une politique s'évalue certes au regard des objectifs fixés par l'autorité publique. Mais l'intervention publique génère d'autres effets qui n'ont pas été visés : les « effets non recherchés ». La globalité de la responsabilité de l'Etat fait que les effets externes à une politique demeurent internes pour ce qui est de l'appréhension de l'efficacité globale[215]. L'emploi d'indicateurs de mesure quantitatifs est donc très délicat puisque que l'on ne peut réduire l'efficacité aux seuls critères économiques et financiers[216].

Outre ces difficultés de mesure de l'impact, s'ajoute le fait que celui-ci n'existe pas en réalité, c'est un différentiel qui ne peut être mesuré. Selon Gibert l'impact est la différence entre la situation observée et celle que l'on observerait si on n'avait rien fait. Il faut dans ce cas reconstituer la réalité telle qu'elle aurait pu être sans l'intervention publique et la comparer avec la situation actuelle[217].

Ainsi deux contraintes empêchent la réalisation d'une évaluation effective des politiques publiques. *La première*, culturelle, concerne l'absence d'une formulation explicite de l'objectif en terme d'impact de la part de l'autorité publique. *La deuxième*, intellectuelle, est liée à l'impossibilité de mesurer l'écart entre l'impact réel et l'impact souhaité. Pour dépasser ces contraintes, l'auteur propose d'autres mesures (voir tableau ci-dessous).

---

[212] Définitions composées à partir de plusieurs références.

[213] Perdersen K., A Proposed Model for evaluation studies. Administrative Science Quarterly, Juin 1977, page 307.

[214] Gibert P., 2003, Op. Cit.;

[215] Gibert P., Peut-on transférer les méthodes de management et de gestion de l'entreprise à l'Etat ? Annexe au rapport de la commission efficacité de l'Etat : le pari de la responsabilité, pp 317-326, 1989. Par ailleurs, l'auteur identifie trois catégories d'effets constituants les effets non recherchés qui sont les effets pervers, les effets contre intuitifs et les effets inattendus, Gibert P. Mise en œuvre et évaluation des politiques publiques, Cours de DEA Management des Organisations et Politiques Publiques, 2001-2002, Université Paris X ;

[216] A titre d'exemple, et comme le souligne Rangeon F. (Op.Cit) et Crozier M. (l'évaluation des performances pédagogiques des établissements universitaires, la Documentation Française, 1990), l'évaluation d'une université ne peut se réduire à la simple étude de critères économiques ou pédagogiques tels que le coût des formations et le taux de réussite des candidats à l'examen. *« L'évaluation des universités repose sur une pluralité d'indicateurs parmi lesquels figurent le taux d'encadrement des étudiants, la durée moyenne d'obtention des diplômes, l'origine sociale des étudiants, leur niveau de formation à la sortie de l'université… »*

[217] L'auteur souligne ainsi que *« la réalisation s'observe alors que l'impact n'existe pas, il s'estime »* . Gibert P., 2003, Op. Cit.;

	1ier type	2eme type	3eme type
L'évaluation en termes d'efficacité	Réalisations effectives / Réalisations prévues	Impact effectif / Impact souhaité	/
L'évaluation en termes d'efficience	Réalisations / Moyens	Impacts / Réalisations	Impacts / Moyens

Tableau 5. Mesure de la performance des politiques publiques (selon Gibert, 2003)

Par ailleurs, l'évaluation pourrait se baser sur des bilans qualitatifs complémentaires ainsi que sur les attentes et le jugement des populations concernées et de groupes d'experts. Se pose alors le problème de la compétence de l'évaluateur ainsi que celui de son indépendance. L'ensemble des difficultés liées à l'évaluation de la performance dans les organisations publiques est résumé sur la figure ci-dessous.

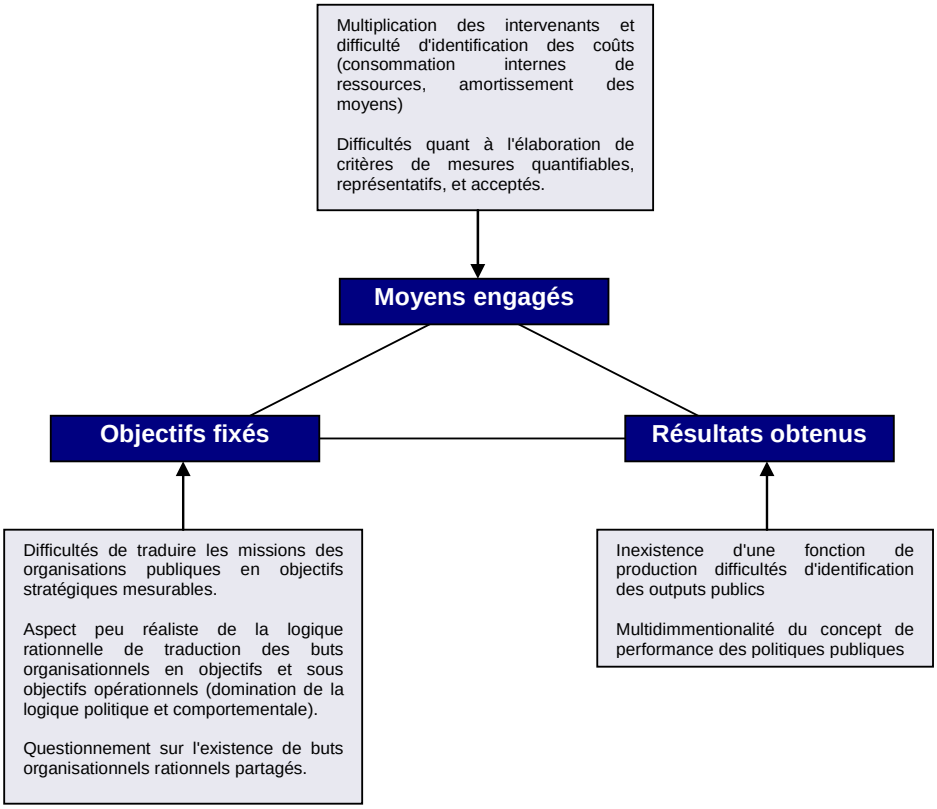


Figure 17. Synthèse des difficultés liées à la définition de la performance dans une organisation publique[218]

La difficulté à donner une définition précise au concept de performance diffère selon les administrations. Cette notion est fortement affectée par la nature de la production de l'administration en question, de la précision ou pas de ses frontières avec son environnement ainsi que par le niveau de formalisation de ses missions et activités.

Nous présenterons dans le paragraphe suivant les modèles de Balanced Scorecard adapté au contexte particulier des organisations publiques.

[218] Schéma adapté à partir de plusieurs références.

Chapitre 6. L'introduction de la BSC au secteur public : les différentes approches et conclusions à partir de cas pratiques

Paragraphe 1. Analyse de la contribution de Kaplan et Norton

Il est certain que la BSC, dans sa configuration originale, n'est pas adaptée à la majorité[219] des organisations publiques[220]. Dès lors que la maximisation des gains financiers n'est, bien évidemment, pas le but de ces organisations, le modèle devait être revu pour mieux correspondre à leurs spécificités.

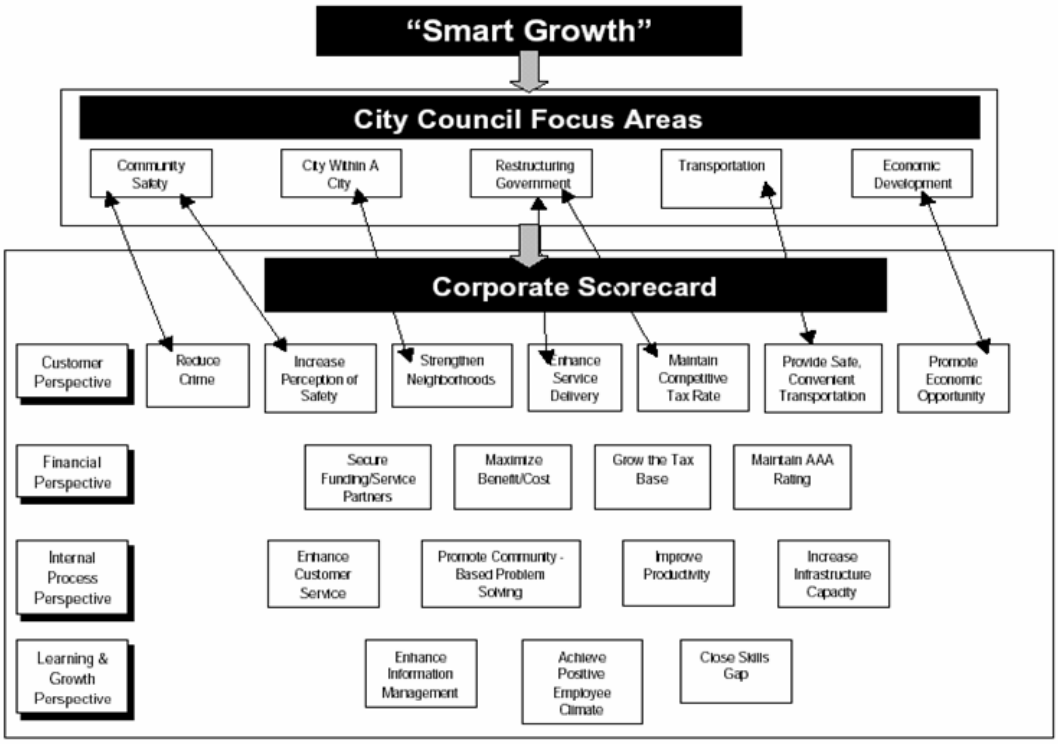


Figure 18. Les thèmes stratégiques du conseil municipal de la ville de Charlotte[221]

Dans un article publié en 1999, Kaplan et Bower ont exposé le premier modèle de BSC adapté au secteur public et portant sur le pilotage de la ville de Charlotte (figure ci-dessus). Les auteurs suggéraient la définition d'un objectif dominant à long terme et d'un nombre limité de thèmes stratégiques, par exemple, la réduction de la pauvreté, la réduction de l'analphabétisme, l'amélioration de la sécurité, etc. L'idée principale de ce modèle consiste à inverser l'ordre des axes financier et client.

Les auteurs soulignent que les indicateurs financiers classiques ne sont pas les mesures les plus adéquates pour rendre compte de l'accomplissement de la mission dans une administration. Ils suggèrent ainsi de repenser les objectifs financiers et proposent un modèle différent de celui de la ville de Charlotte (voir figure ci-dessous) :

---

[219] On exclut de ce jugement certaines administrations dont la mission permet d'utiliser le modèle original de la BSC, par exemple, la Balanced Scorecard du ministère des finances irlandais *Irland Revenue. Developing the Irland Revenue Scorecard*, demi-journée d'étude carte stratégique, Balanced Scorecard, outil de pilotage, Institut de gestion publique et du développement économique, 8 mars 2005.

[220] *"... in its usual form, it (the scorecard) is clearly not suitable for the vast majority of the public sector…"*, Gambles I., A balanced future lies in the cards, Public Finance, 16-22 April 1999, page 24.

[221] Kaplan R.S. et Norton D.P., 2001, Op. Cit. p147.

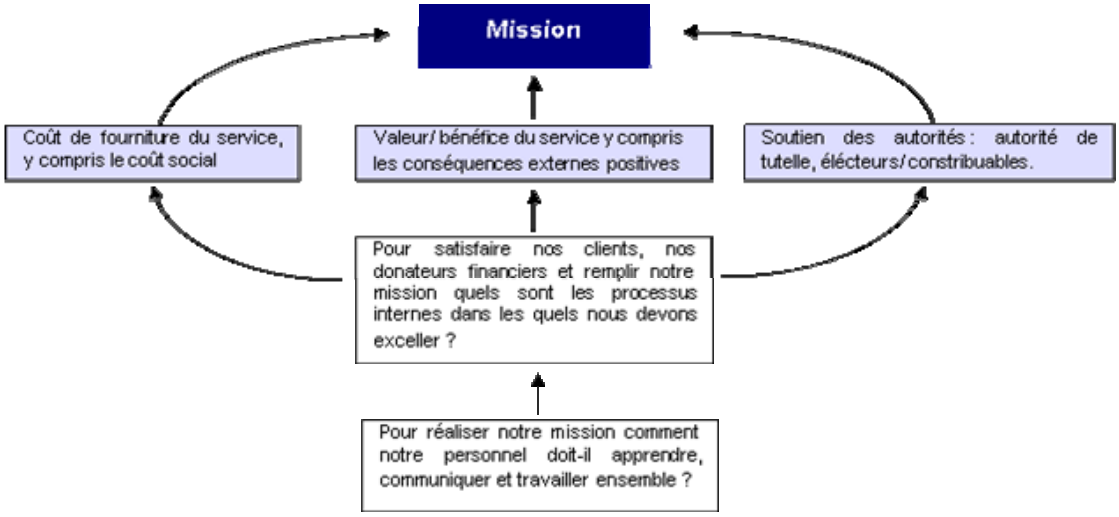


Figure 19. Les axes de la BSC adaptés pour les organisations du secteur public[222]

Ce modèle décline la mission de l'organisme en trois grands objectifs d'efficience, d'efficacité et de légitimité. Premièrement, *le coût encouru* ou l'efficacité opérationnelle (efficience) concerne les dépenses de l'organisme et le coût social qu'il impose aux citoyens et aux autres organisations par ses actions.

Deuxièmement, *la valeur créée*, représente l'offre de l'organisme aux citoyens. Les auteurs soulignent à ce niveau la difficulté d'évaluer de manière précise cette valeur. Cette difficulté est due, selon les auteurs, à la spécificité du champ public et notamment à la complexité de la mesure de l'impact de l'action publique. Cette complexité induit une tendance à mesurer les réalisations au lieu des impacts[223]. En l'absence de critères de mesure pertinents, ils proposent que la valeur produite soit appréciée, par les citoyens et leurs représentants, au regard du coût encouru.

Troisièmement, *la justification du soutien* reflète la relation entre l'organisme et ses donateurs de fonds (autorité de tutelle et contribuables) considérés comme le principal client de l'administration[224].

Les auteurs rappellent, par ailleurs, que ces axes doivent être liés par des liens de causalité avec les axes processus et apprentissage, et que le projet BSC doit faire l'objet d'une forte communication au sein de l'organisation.

Malgré la prise en compte de certaines caractéristiques du secteur public dans ce modèle, nous estimons qu'il est réducteur de la réalité du management public. Considérer, par exemple, que le coût encouru est le critère d'appréciation de la valeur produite par un organisme public nous semble contraire à la doctrine même du service public. Il est admis que l'intervention de l'Etat, pour assurer certains services, se justifie souvent par une déficience de l'intervention privée[225], à cause d'un coût supérieur voire considérablement supérieur au gain attendu. Ainsi, juger la valeur produite par le seul critère du coût pourrait induire une remise en cause totale de ce service.

Par ailleurs ce modèle chamboule la logique de modélisation de la BSC. On ne retrouve dans ce modèle que trois niveaux, les deux axes du bas (processus internes et apprentissage

[222] Kaplan R.S. et Bower M., Balanced Scorecard for public-sector organisations, BSC report, N°B9911C, HBSP, 1999.
[223] Les auteurs qualifient par réalisations *les conséquences mesurables par des indicateurs*
[224] Kaplan R.S. et Norton D.P., comment utiliser le tableau de bord prospectif, éd. les organisations 2001, page 145.
[225] Cette intervention de l'Etat pourrait aussi provenir d'un choix politique spécifique à une société donnée.

organisationnel) ; un nouvel axe qui regroupe trois questionnements au lieu d'un seul ; et la mission placée en haut du modèle. Les auteurs considèrent que le modèle est composé de quatre axes, que la mission correspond à l'axe client et que les trois grands objectifs (axe 2) correspondent à l'axe financier du modèle classique. Cependant, la formulation de la mission ne peut être considérée comme un axe en soi. Celle-ci correspond à la raison d'être de l'organisation. Elle est souvent formulée de manière synthétique qui se traduit par l'ensemble des objectifs du modèle. Par ailleurs, les thèmes proposés sur le deuxième axe sont une combinaison entre l'axe client et financier au sens du modèle classique. Il s'agit donc bien de trois axes uniquement.

Un an plus tard, les auteurs publient un deuxième article[226] dans lequel ils identifient six obstacles à la mise en œuvre de la BSC : la faible coordination, l'absence de vision, la rigidité des systèmes d'incitation, le manque de transparence, la multiplicité des intervenants.

Au travers de l'introduction de la BSC, ils proposent des pistes d'amélioration pour surmonter ces obstacles (voir annexe 3. Tableau comparatif entre les deux contextes privé et public synthèse de l'article de Kaplan et Bower). Les auteurs ne proposent cependant aucune piste pour surmonter les difficultés liées à l'ampleur des enjeux et à l'opacité dans la définition des objectifs.

Dans leur troisième livre consacré à la modélisation des cartes stratégiques[227], Kaplan et Norton ne proposent pas de modèle adapté au secteur public. Ils abordent le sujet en se limitant à la présentation de quelques études de cas. Nous observons que parmi les quatre études de cas présentées, la carte stratégique la plus élaborée est celle du département de Commerce américain qui est un organisme public à caractère marchand[228]. En comparant la carte du département de Commerce avec celle du Fulton Country School (établissement d'enseignement public), nous constatons la différence en termes de pertinence des énoncés des objectifs et du degré de précision des liens de causalité (voir annexe 4)[229]. Ainsi on ne peut que s'interroger sur la moindre importance que les auteurs semblent accorder aux administrations « pures ».

De récentes études ont relevé ces limites dans le modèle de Kaplan et Norton. On reproche également à ce modèle sa faible prise en compte des différentes parties prenantes intervenant d'une administration et de leur rôle dans le développement des systèmes de mesure de la performance[230]. Moullin estime que cette carence concerne aussi les BSC développées pour les entreprises privées, mais elle est d'autant plus sensible pour les administrations[231]. Yee-Ching affirme que la BSC, telle que la proposent Kaplan et Norton, aurait plus de succès dans les administrations si celles-ci avaient effectivement une vision et une stratégie plus claires[232]. Or, les visions sont souvent très divergentes et les objectifs vaguement définis[233]. Ces

---

[226] Kaplan R.S. et Bower M., Overcoming barriers to Balanced Scorecard use in public sector BSC report, N° B0011D, HBSP, 2000.

[227] Kaplan R.S. et Norton D.P., 2003, Op. Cit.

[228] Les trois autres organismes sont : Le Ministère de Défense du Royaume-Uni, l'Armée des Etats-Unis, et le Fulton Country School, voir Kaplan R.S. et Norton D.P., 2004, Op. Cit., chapitre 14, page 412.

[229] Voir annexe 4, pertinence des cartes stratégiques des administrations « pures » proposées par Kaplan et Norton.

[230] Maltz A. C., Shenhar A. J., Reilly R. R, Beyond the Balanced Scorecard: Refining the Search for Organizational Success Measures. Long Range Planning. Vol 36, pp 187-204, 2003.

[231] Moullin M., 2004, Op. Cit.

[232] Yee-Chin LC, Performance Measurement and Adoption of Balanced Scorecards. A Survey of Municipal Governments in the USA and Canada. The International Journal of Public Sector Management, Vol 17, N° 3, 2004, pp 204 – 221.

[233] Plusieurs autres auteurs ont souligné cette déficience nous citons : Boyne G. A., Public and private management: What is the difference? Journal of Management Studies. Vol 39, N°1, 2002; Bretschneider S.,

critiques constituent le point de départ de l'utilisation de la théorie des parties prenantes pour le développement de la BSC dans le secteur public.

Paragraphe 2. L'exploitation de la théorie des parties prenantes pour le développement d'un modèle adapté

La théorie des parties prenantes est peu abordée sous l'angle du management stratégique. Celle-ci est généralement traitée comme une théorie de l'agence qui développe une approche financière de l'entreprise alors qu'elle s'enracine dans une vision stratégique dès la fin des années 1960[234]. En tendant à rendre compréhensible l'articulation entre marché, institution et gouvernement d'entreprise, cette théorie offre un point de vue alternatif à l'approche financière notamment dans les années 90. À cet égard, certains auteurs[235] la considèrent comme le fondement théorique des thématiques de la responsabilité sociale de l'entreprise et de celle du développement durable.

Nous proposons d'aborder cette théorie afin de cerner son apport au développement de la Public Balanced Scorecard. Ainsi nous pensons qu'il n'est pas nécessaire, dans le cadre de notre recherche, de détailler les différentes approches de cette théorie et les débats théoriques qui confrontent ces approches.

1. Le concept de parties prenantes (PP)

Le concept de *stakeholder* ou de parties prenantes (PP) est un concept très vague. Ce terme a été employé pour la première fois en 1963[236]. D'après la définition du *Stanford Reseach Institute*, est partie prenante : tout groupe indispensable à la survie de l'entreprise. Cette définition est très proche de celle retenue par Rhenman et Stymne[237] qui considèrent comme partie prenante tout groupe dont la réalisation des buts dépend de l'entreprise, et dont celle-ci est dépendante pour maintenir son existence. Depuis, de nombreuses définitions ont vu le jour, allant de l'acceptation la plus large à la plus restreinte. La définition qui semble être communément admise est celle de Freeman. L'auteur considère, parties prenantes, tout groupe ou individu pouvant affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs de l'entreprise[238]. Dès lors il peut s'agir des actionnaires, fournisseurs, clients, employés,

---

Management Information Systems in Public and Private Organizations: An Empirical Test. Public Administrations Review, Vol 1, pp 536-545, 1990. Traunmüller R. et Wimmer M., E-Government at a Decisive Moment: Sketching a Roadmap to Excellence. Communication pour la 2ème Conférence Internationale, EGOV 2003, Springer Verlag, pp 1-14.

[234] Martinet A.Ch. et Reynaud E., Shareholders, stakeholders et stratégie, Revue Française de Gestion, novembre- décembre 2001, pp 12-25.

[235] Bonnafous-Boucher M. et Mesure H., La théorie des parties prenantes au centre du management stratégique, vers un programme de recherche, 14ème conférence internationale de management stratégique, pays de la Loire, Angers 2005 ;

[236] Selon Freeman, on peut aussi considérer que les pionniers furent Follet (1918), Dodd (1932) et Barnard (1938), qui sans employer le terme stakeholder ont émis l'idée que l'entreprise doit équilibrer les intérêts concurrents des divers participants, dans le but de maintenir leur nécessaire coopération. Voir Freeman, R. E., Strategic Management : A Stakeholder Approach, Pitman, Boston, 1984, p 46.

[237] Rhenman et Stymne, Corporate management in a changing world, éd. Aldus/Bonniers, 1965, cité par Bouglet J., La gestion des attentes comme contribution à la théorie des parties prenantes, Conférences AIMS, Pays de Loire, Angers 2005.

[238] «… *Any group or individual who can affect or is affected by the organization's objectives*», Freeman, 1984, Op. Cit. page 46.

investisseurs financiers, de la communauté, etc. D'autres chercheurs ont essayé de proposer différentes classifications des parties prenantes.

Parmi les multiples tentatives de classification des PP, on cite celle de Carroll et Näsi[239] qui opposent les parties prenantes internes (propriétaires, dirigeants, employés) aux parties prenantes externes (concurrents, consommateurs, gouvernements, groupes de pression, médias, communauté et environnement naturel). De même, il est possible de distinguer les PP primaires, c'est-à-dire celles qui ont une relation contractuelle et formelle avec l'entreprise : comme les propriétaires, les employés, les fournisseurs et les clients, des PP secondaires comme les médias, les consommateurs, les groupes de pression, les gouvernements, les concurrents, le public et la société[240]. Les PP secondaires peuvent avoir une influence potentielle (en cas de boycotts ou de campagnes de dénonciation par exemple) et peuvent rapidement émerger comme des acteurs capables d'influencer la performance de l'entreprise.

2. Les champs d'application de la théorie des parties prenantes

La théorie des parties prenantes s'intéresse à la nature des relations organisation-parties prenantes en termes de processus et de résultats et à la prise de décision managériale. Cette théorie est fondée sur deux postulats :

i. l'organisation a des relations avec plusieurs groupes qui l'affectent et sont affectés par les objectifs de cette organisation ;

ii. les intérêts des parties prenantes ont une valeur intrinsèque et aucun intérêt n'est censé dominer les autres[241].

Le réseau de relations, qui s'établit entre l'organisation et ses parties prenantes, est étendu et complexe. *Etendu*, parce qu'un grand nombre de parties prenantes est concerné. *Complexe*, parce qu'existent ou peuvent s'établir différents types de relations entre les diverses parties prenantes.

3. L'identification des parties prenantes

Pour définir les critères d'identification des PP, les auteurs de cette théorie se réfèrent au modèle de Michell, Agle et Wood[242] qui semble faire référence. Ces auteurs partent du principe qu'une PP est d'autant plus prioritaire qu'elle présente un nombre élevé de certaines caractéristiques. Ils identifient à cet égard trois caractéristiques : le pouvoir d'influencer les décisions organisationnelles, la légitimité dans les relations avec l'entreprise et le caractère urgent des droits que les PP peuvent prétendre exercer sur l'entreprise. Le modèle proposé intègre ces trois caractéristiques appelées *attributs* (voir tableau ci-dessous).

---

[239] Carroll A. B., Näsi J., Understanding Stakeholder Thinking: Themes from a Finnish Conference, Business Ethics: A European Review, Volume 6, n° 1, January 1997, pp. 46-51.

[240] Carroll A. B., Buchholtz A. K., Business and Society: Ethics and Stakeholder Management, South-Western Publishing, 4ème édition, Cincinnati, 2000, p. 68 ; Gibson, K., The Moral Basis of Stakeholder Theory, Journal of Business Ethics, vol. 26, n°3, 2000, pp. 245-257; Weiss J. W., Business Ethics: a managerial stakeholder approach, Wadsworth, Inc, 1994, p. 32; Clarkson, M. B., A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance, Academy of Management Review, vol. 20, n° 1, 1995, pp. 92-117.

[241] Freeman, 1984, Op. Cit.; Clarkson M.B., 1995, Op. Cit.; Donaldson et Preston The stakeholders theory of corporation: Concepts, Evidence and Implications, Academy of Management Review, vol. 20, N°1, pp. 65-91, 1995.

[242] Michell R.K., Agle B.R. et Wood D.J., Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining who and what really counts, Academy of Management Review, Vol 22, N°4, 1997, pp 853-886.

Pouvoir	Légitimité	Caractère urgent des droits
Une relation entre acteurs sociaux dans laquelle un acteur social « A » peut obtenir d'un autre « B » de faire quelque chose qu'il n'aurait pas fait sinon, *(définition de Dahl, 1957)*	Une perception générale que les actions d'une entité sont désirables, convenables ou appropriées dans un ensemble socialement construit de normes, valeurs, croyances et définitions, *(définition de Suchman, 1995)*	Le caractère urgent des droits que les **PP** peuvent prétendre exercer sur l'entreprise revêt deux aspects : la sensibilité de la **PP** au délai *(Eyestone, 1978)*, et le caractère critique de ces droits pour la **PP** *(Hill et Jones,1992)*

Tableau 6. Définition des critères d'identification des parties prenantes (d'après Michell et al.)

À partir de ces trois attributs, les auteurs proposent une typologie comportant sept types de PP, le huitième étant les « non parties prenantes » (voir figure ci-dessous).

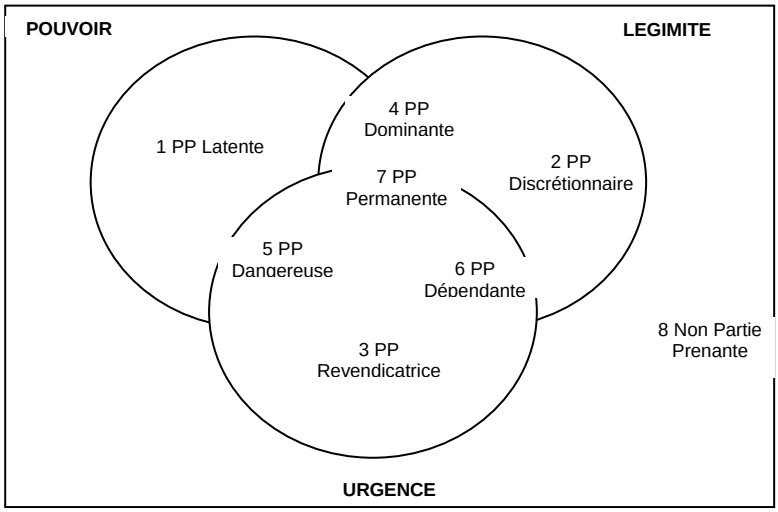


Figure 20. Typologie des parties prenantes (d'après Michell et al.)

Cette typologie permet d'orienter les priorités du dirigeant vers les PP possédant le plus grand nombre d'attributs (les PP définitives), ou présentant une combinaison d'attributs nécessitant une attention particulière (les PP dominantes). En cela, elle fournit une aide non négligeable au dirigeant. Néanmoins, le modèle ne permet pas de tenir compte des relations pouvant exister entre les PP[243]**.** Pour dépasser cette limite, nous proposons d'orienter l'analyse vers les attentes des PP.

4. La notion d'attente dans la théorie des PP

L'attente signifie une revendication particulière sur laquelle une ou plusieurs parties prenantes comptent obtenir satisfaction[244]. Les attributs de légitimité et d'urgence sont attachés aux attentes et non plus aux acteurs, pour juger de la force d'une influence. Dès lors, on peut imaginer qu'une attente soit légitime, urgente et portée par une ou plusieurs PP possédant du pouvoir.

Dans le secteur public, Nutt et Backott placent les attentes au centre de leur analyse. Ils cherchent en effet à résoudre les problèmes liés à l'existence d'attentes antagonistes dans les organisations publiques. Ils raisonnent pour cela en terme d'enjeux, qui, en créant des tensions dans l'organisation, permettent d'initier des changements satisfaisants ainsi que différentes attentes. Au cours de leur analyse les auteurs montrent qu'une même attente peut

[243] Notamment les coalitions qui peuvent menacer l'entreprise. Dans ce cas là les attributs de deux ou plusieurs groupes de PP se regroupent également, or le modèle de Michell et al. ne permet pas un tel regroupement.
[244] Bouglet J., 2005, Op. Cit.

concerner plusieurs PP[245]. En renversant la perspective, et en se focalisant sur les attentes, le dirigeant dispose d'un outil lui permettant d'analyser des phénomènes complexes, comme les coalitions, et d'en tenir compte dans l'établissement de ses priorités. Par ailleurs, dans cette perspective, l'attribut du pouvoir devient opérationnel dans la mesure où, comme l'indique Pfeffer, il est lié au contrôle des ressources dont l'organisation a besoin. Ainsi, il est possible d'apprécier cet attribut en menant systématiquement une analyse des ressources qui sont indispensables à l'organisation pour qu'elle mette en œuvre sa stratégie[246]. La nature des ressources pouvant doter une PP de l'attribut de pouvoir peut être, par exemple, le contrôle ou l'accès aux ressources financières ou aux voix lors des votes, ou encore la sanction par les autorités de régulation ou autres autorités[247]. Dans une optique instrumentale, le modèle de Michell et al. pourrait être revu en remplaçant les PP par les attentes. Le résultat est une typologie des attentes (sept types d'attentes). Cette typologie fournit au dirigeant une vision claire pour établir ses priorités. En fonction du type d'attente qu'il aura identifiée en développant la qualité d'écoute, il pourrait augmenter sa capacité d'initiative et proposer les réponses adaptées prévenant ainsi la constitution de coalitions menaçantes. Cependant à l'image de la littérature portant sur les PP, cette typologie reste statique, puisque les attentes peuvent changer dans le temps, et que des contrats informels entre les PP peuvent surgir à tout moment, d'où l'intérêt de doter cette approche d'une dimension dynamique.

5. La contribution de la théorie des parties prenantes dans le développement d'un système de pilotage stratégique

Selon Athkinson et al.[248], la Balanced Scorecard ne fait pas ressortir la contribution des salariés ni celle des fournisseurs dans l'atteinte des objectifs de l'entreprise. Celle-ci reste aussi silencieuse sur le rôle des acteurs qui constituent l'environnement de la firme. Les auteurs soulignent également le fait que la BSC ne perçoit pas le phénomène de réciprocité selon lequel le management s'assure de la contribution de l'ensemble des acteurs aux buts de l'entreprise et ceux-ci s'assurent de la capacité de l'organisation à remplir ses engagements à leur égard. Les auteurs proposent ainsi un modèle alternatif qui prend en compte l'ensemble des composantes de l'entreprise.

Ce modèle repose sur deux idées principales. *La première idée* est que l'organisation moderne est un réseau complexe de contrats explicites et implicites, qui définissent les relations entre l'entreprise et les parties prenantes. Ces PP sont des individus ou des groupes, internes ou externes, qui ont un intérêt dans la performance de l'organisation ou qui peuvent avoir une influence sur elle. Les auteurs identifient cinq parties prenantes : les clients, les employés, les fournisseurs (de biens, de services ou de capitaux), les propriétaires et la communauté (voir figure ci-dessous). Ils distinguent, dans cet ensemble d'acteurs, deux catégories. La première catégorie inclut les PP de l'environnement qui sont les clients, les propriétaires et la communauté[249]. Cet ensemble détermine l'environnement externe qui détermine, à son tour, les règles de la stratégie concurrentielle. La deuxième catégorie comprend les employés et les

[245] Notant néanmoins qu'ils ne précisent pas qu'une même PP peut avoir plusieurs attentes différentes.
[246] Dans ce cadre, Nutt et Backoff suggèrent d'évaluer chaque ressource selon deux axes : le caractère critique qui indique dans quelle mesure la ressource est indispensable à la firme et sa disponibilité qui indique la facilité par laquelle elle peut être trouvée, dans l'environnement, ou mobilisée. En croisant les deux axes, les auteurs identifient quatre types de ressources. Nutt P.C. et Backoff R.W., 1993, Op. Cit.
[247] Eden C. et Ackermann F., Making strategy: the journey of strategic management, éd. Sage publications, 1988.
[248] Atkinson A.A., Waterhouse J.H., Wells R.B., A stakeholder approach to strategic performance measurement, MIT Sloan Management Review, spring 1997, Vol 38, N°3, pp 25-37.
[249] On signale ici que cette analyse porte sur ce qu'est le rôle et l'influence de la communauté, non sur ce qu'ils devraient être.

fournisseurs qui travaillent dans le cadre défini par les PP de l'environnement, pour préparer, concevoir et exécuter les processus qui permettront de produire les produits et services et de les faire parvenir aux clients.

La deuxième idée est que la raison d'être d'une entreprise[250] est de servir les objectifs de ses propriétaires. La nature et le domaine des relations que l'entreprise établit avec ses PP, reflètent la façon dont, individuellement ou collectivement, ces PP lui permettent de réaliser ses **objectifs primaires**. Dans ce cas, le but de la planification stratégique est d'identifier et d'instaurer les règles des relations avec chaque intéressé. Il s'agit ainsi de faire émerger les besoins des clients, d'analyser les demandes et les contributions potentielles des employés et des fournisseurs et de tenir compte des exigences des propriétaires et de la communauté. En fonction de ces données, l'entreprise sélectionnera la stratégie et les processus adéquats.

La planification stratégique aboutit à la négociation de contrats explicites ou implicites avec les PP. Ces accords stipulent à la fois ce que l'entreprise attend de chaque groupe d'intéressés pour réaliser ses objectifs primaires et inversement, ce que chacun attend de l'entreprise en retour de sa collaboration. Selon les auteurs, les objectifs secondaires représentent ce qu'attend l'entreprise de chacune de ses PP et ce qu'elle leur offre pour réaliser ses objectifs primaires. En ce sens, la satisfaction du client est un objectif secondaire. Elle est jugée importante parce qu'elle conduit à plus de gains pour l'actionnaire (objectif primaire).

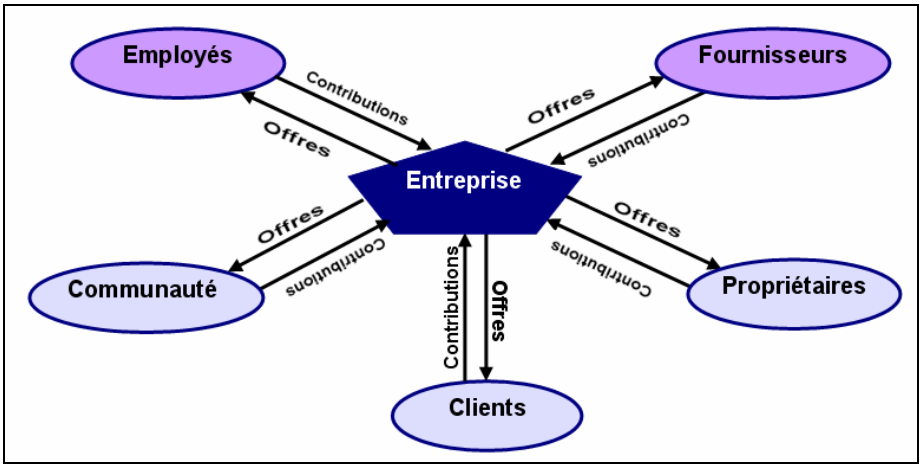


Figure 21. Modélisation des composantes du réseau de l'entreprise (adapté de Atkinson et al.)

Puisque la réussite des objectifs primaires dépend de la réalisation des objectifs secondaires, le succès d'une firme implique que l'on garantisse la performance dans ces objectifs secondaires. Les auteurs soulignent l'importance de concentrer les efforts sur les objectifs secondaires qui génèrent ces résultats et non sur les résultats eux-mêmes[251].

Pour réaliser les objectifs secondaires, les employés mettront en place les processus (fabrication, logistique, GRH, service clients) appropriés. Le but final étant de produire des effets sur les objectifs primaires (voir figure ci-dessous).

[250] Dans leur analyse, les auteurs ne considèrent que les entreprises privées ; cependant ils ne limitent pas le champ d'application de leur modèle à cette catégorie ; au contraire celui-ci peut s'appliquer dans des organisations à but non lucratif. La seule condition qu'ils posent est que les propriétaires expriment clairement leurs objectifs et, si ces objectifs sont conflictuels, qu'ils trouvent le moyen de les concilier.

[251] Les auteurs illustrent leur raisonnement comme suit « … se focaliser sur les seuls profits des actionnaires fait penser à un entraîneur qui voudrait améliorer le jeu de son équipe mais garderait les yeux rivés sur le panneau d'affichage ». Atkinson A.A., Waterhouse J.H., Wells R.B., 1997, Op.Cit.

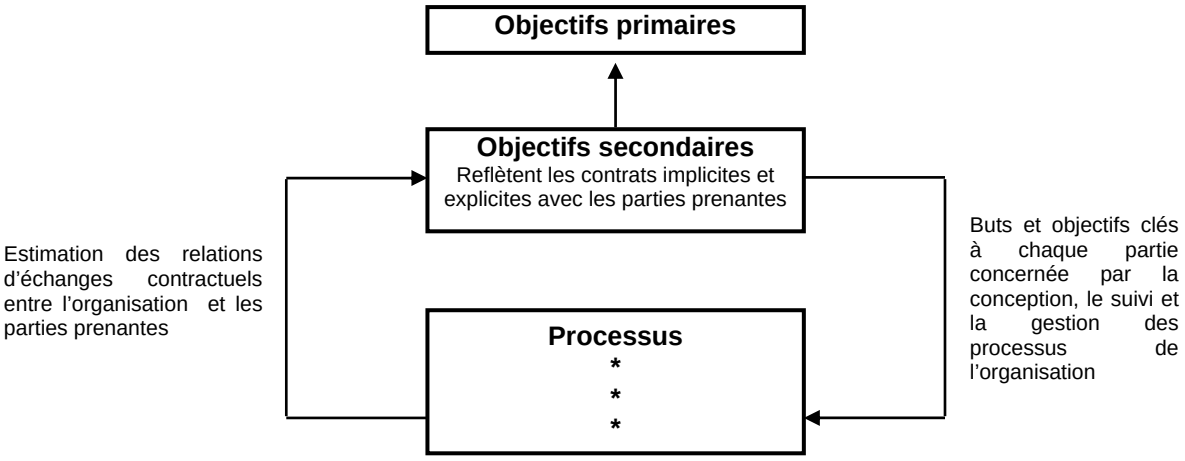


Figure 22. Comment s'applique un modèle de mesure de la performance ? (d'après Atkinson et al.)

Cette approche dépasse l'appréhension traditionnelle de l'organisation en tant que « boite noire ». Elle permet de tenir compte du point de vue des acteurs constitutifs, du réseau de l'entreprise et de la manière de satisfaire leurs attentes pour bénéficier, en retour, de leur participation[252]. Pouloudi et Whitley[253] estiment que la théorie des parties prenantes met en évidence des enjeux que d'autres approches négligeraient. Ces enjeux sont liés aux exigences des PP notamment en termes d'information et à l'évolution de ces exigences dans le temps. Ils considèrent également que cette théorie offre les clés nécessaires pour analyser les systèmes des relations inter-organisationnelles, un domaine longtemps considéré comme compliqué.

[252] Donaldson T. et Preston L.E., The stakeholders theory of corporation: concepts, evidence and, implications, Academy of Management Review, vol. 20, N°1, 1995, pp 65-91.
[253] Pouloudi A. and Whitley E. A., Stakeholder identification in inter-organizational systems: Gaining insights for drug use management systems, European journal of information systems, Vol. 6, N°1, 1997, pp 1-14 ;

Paragraphe 3. Analyse du modèle Public Sector Scorecard (PSS)

L'approche des parties prenantes[254] a influencé le développement de la BSC dans le secteur public. Le recours à cette approche se justifie par la spécificité de la place et le rôle des parties prenantes dans le management public.
Moullin s'appuie sur la théorie des PP pour élaborer un modèle de BSC adapté au secteur public. Selon l'auteur, les administrations sont souvent le point de rencontre de plusieurs parties prenantes entre lesquelles des arrangements explicites et implicites, d'une complexité parfois très considérable, sont conclus. Il estime, en conséquence que l'introduction de l'approche BSC combinée avec la théorie des PP permet de doter ces organisations d'un système de pilotage pertinent et adapté.

Nous rappelons en effet qu'une organisation publique poursuit une finalité externe et qu'elle vise la modification des états, des attributs, des caractéristiques de la société, considérés par les gouvernements comme insatisfaisants (plus de sécurité, moins de chômage, moins d'inflation…) ou la préservation des états de la société jugés satisfaisants mais menacés[255]. En conséquence, la performance, se mesure dans la société au regard des changements qu'elle a réussi à lui apporter, de manière volontaire ou non, ou au contraire empêcher de se produire. Cette finalité positionne l'administration automatiquement face à une multitude d'acteurs et d'organismes dont elle est chargée d'écouter et de satisfaire les attentes. Dans tous les pays développés, la question de la relation entre l'administration et son public est un thème central. On assiste en effet à des pressions croissantes qui s'exercent sur les autorités publiques afin qu'elles s'ouvrent à l'examen de la population, qu'elles soient plus accessibles et plus réceptives aux attentes et aux besoins explicites ou implicites. On reconnaît même de plus en plus qu'une administration ouverte, satisfaisant à l'ensemble de ces conditions est un facteur essentiel de gouvernance démocratique, de stabilité sociale et de développement économique, répondant ainsi à la finalité suprême de tout gouvernement : la cohésion sociale. L'évolution du débat sur le rôle de l'administration semble s'orienter vers une définition des politiques publiques qui répondent prioritairement aux différents groupes et acteurs concernés, de leurs intérêts et leurs préoccupations spécifiques. Conséquence inévitable de la modernisation des méthodes de gestion publique, l'appréhension de la relation entre l'Etat et son public se rapproche de plus en plus de celle des entreprises privées vis-à-vis de leurs parties prenantes.

Le modèle de *Public Sector Scorecard* (PSS) que propose Moullin repose donc sur l'identification et l'intégration des attentes formulées par les différentes parties prenantes dans le système de pilotage de l'organisation publique. Nous présentons dans ce paragraphe (1) les fondements de la PSS, (2) ses forces, ses faiblesses et sa valeur ajoutée.

Nos conclusions s'appuient principalement sur les travaux de Moullin ainsi que sur les résultats de l'introduction de la PSS au sein des organismes suivants : the Hunter Health Service (New South Wales Government - UK), l'autorité hospitalière de la ville de Modène (Italie) et la police suédoise.

---

[254] En anglais « Stakeholder approach or theory », Parmi les auteurs qui développent cette théorie on peut citer : Atkinson A.A. , Ackermann F. et Eden C., Donaldson T. et Preston L.E., Freeman, R.E., Jones T.M. et Wicks C., Martinet A.C., Moullin M., McCrindell J. Q., Reynaud, E., Waterhouse J.H., Wells R.B.
[255] Gibert P., 1989, Op. Cit.

1. Présentation du modèle Public Sector Scorecard

Au lieu d'adapter la BSC au secteur public, Moullin propose de formuler un modèle générique appelé « *Public Sector Scorecard*» (PSS). L'auteur définit la PSS comme « *a variant of the Balanced Scorecard with more emphasis on stakeholder involvement and contribution, process mapping and risk management, specially designed for the public and voluntary sectors*»[256]

La Public Sector Scorecard (voir figure ci-dessous) se compose de cinq perspectives au lieu des quatre composant la BSC. Placée au centre de la PSS, la cinquième perspective *stratégique* représente le degré d'atteinte des résultats au sens d'outcomes. Selon Moullin, celle-ci reflète les progrès réalisés par l'organisation en terme d'efficacité ou de performance externe. Dans ce modèle, la perspective « clients » est remplacée par « usagers/parties prenante ». Celle-ci est placée au sommet de la PSS[257]. Moriarty et Kennedy considèrent que cette catégorie de parties prenantes est à l'origine du mandat d'une organisation publique.

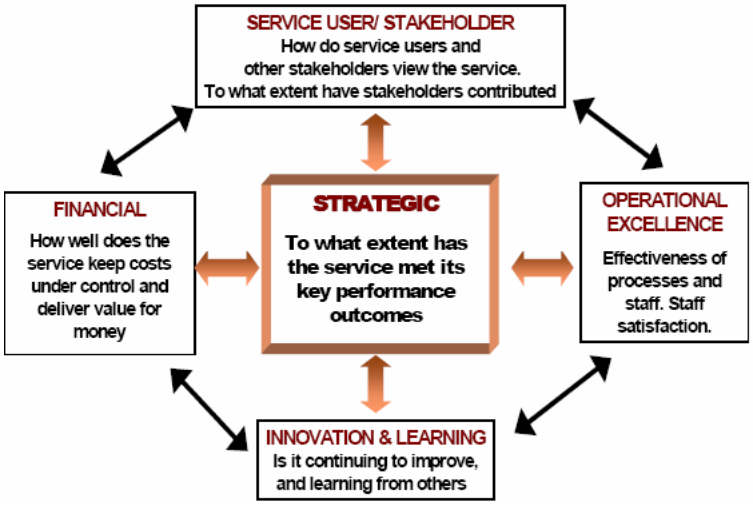


Figure 23. The Public Sector Scorecard (d'après Moullin)

Sans proposer une typologie des acteurs constituant cette perspective, les concepteurs du PSS estiment tous qu'elle doit indiquer la contribution des parties prenantes dans les services ainsi que leur degré de satisfaction. La perspective financière de ce modèle est centrée sur la mesure des coûts et sur la valeur du service fourni au regard des revenus fiscaux prélevés. La troisième perspective appelée « excellence opérationnelle » est focalisée sur deux thèmes : l'efficience et la satisfaction des employés. La dernière perspective est appelée « innovation et apprentissage » au lieu de « apprentissage et développement » proposé par Kaplan et Norton. D'après Moullin l'utilisation du terme « développement » (growth) dans l'administration pourrait être, négativement, interprétée comme étant une volonté d'augmenter le nombre des usagers et donc de la charge de travail[258].

---

[256] Moullin M., Using the public sector scorecard in health and social care, publication de la Faculty of Organisation and Management, Sheffield Hallam University, UK, 2004, pp 1-9.

[257] Moriarty P. et Kennedy D., Performance Measurement in Public Sector Services: Problems and Potential. Dans Neely A. et Walters A., Proceedings of the Performance Measurement Association Annual Conference, Boston, 2002, pp. 395-402. Morgan C. and Murgatroyd S., Total quality management in the public sector: An International Perspective, 1994, éd. Open University Press, Buckingham. Cités par Moullin, M., 2004, Op. Cit.

[258] Il est vrai que les bénéficiaires des services des organisations publiques apparaissent plus souvent comme des problèmes que comme des opportunités.

Par ailleurs, l'auteur souligne que le rapport entre l'administration et ses parties prenantes, dépend de son niveau dans la structure locale (ou municipale), régionale (ou provinciale), ou nationale (ou fédérale) de l'administration. L'auteur en déduit que les représentants de l'Etat acquièrent et conservent leur légitimité en répondant aux attentes des parties prenantes. Il ajoute que la nature de la réponse dépend de plusieurs critères notamment le rang, la mission et le champ de compétence de l'administration, qui définissent ses moyens d'intervention ainsi que du caractère urgent ou pas de la demande formulée. La réponse apportée par l'autorité publique aux attentes identifiées s'appuie sur des moyens financiers (perspective financière) et des processus internes (excellence opérationnelle).

2. Illustration des différentes applications de la Public Sector Scorecard

a. La PSS du Hunter Health Service (HHS)

Le HHS[259] a pour mission d'améliorer la santé des habitants de la population du New South Wales ainsi que toute autre personne s'adressant à ses services. La direction de cet établissement vise à faire de cet établissement le leader des services sanitaires[260]. La mission et la vision de l'établissement sont traduites en trois grands objectifs : promouvoir la santé et prévenir les maladies de manière efficace ; fournir des soins de haute qualité ; assurer la continuité du service délivré.

Le système de pilotage du HHS s'appuie sur l'approche des parties prenantes. La définition des axes stratégiques repose sur l'identification des attentes et des contributions des acteurs présents dans l'environnement du HHS (patients, communauté, fournisseurs de soins privés ou publics, autres organismes non médicaux comme les associations, les ONG, etc.). Le modèle stratégique du HHS se déclinent en cinq axes : (1) la communauté et les patients ; (2) les partenariats ; (3) les processus internes ; (4) la gestion des ressources et responsabilité ; (4) les ressources humaines, (5) l'apprentissage et l'innovation[261]. (Voir annexe 5).

Pour intégrer les attentes du patient, un dispositif de coordination entre les différents intervenants dans le parcours médical a été mis en place. Ce dispositif vise à organiser les soins autour du patient. Cette organisation garantit un suivi efficace des patients, basé sur une forte coordination et un partage de l'information entre les intervenants.

Au même titre que les attentes, les contributions des parties prenantes identifiées sont aussi intégrées dans la PSS de l'établissement. Celles des usagers par exemple sont intégrées via des mécanismes d'écoute et de collecte de l'information. Ces mécanismes visent à capitaliser les informations concernant les expériences des usagers au sein des départements de soins. Ces informations servent à identifier les dysfonctionnements et à mettre en place des mesures correctives pour répondre aux attentes exprimées, améliorer les prestations et, à terme, augmenter la fidélisation des usagers.

b. La PSS de l'autorité hospitalière de la ville de Modène (Italie)

[259] Le HHS se compose de plusieurs établissements hospitaliers qui délivrent des soins depuis 1986. L'organisme offre ses prestations à plus de 560 600 personnes, ce qui représente 8,4% de la population du New South Wales Government. Le service emploie 6 900 agents et gère un budget de 565 millions de dollars

[260] http://www.hunter.health.nsw.gov.au

[261] Les axes et les objectifs de la PSS sont disponibles sur le lien : http://www.hunter.health.nsw.gov.au

Nous retrouvons une autre exploitation de l'approche des parties prenantes dans le modèle stratégique de l'autorité hospitalière de la ville de Modène (Italie). Plusieurs points de divergences peuvent être identifiés entre les deux modèles. Le modèle est composé de quatre axes uniquement : (1) la communauté ; (2) les processus internes ; (3) les ressources financières ; (4) l'apprentissage et le développement (voir annexe 6).

Par ailleurs et contrairement au modèle du HHS où la communauté est identifiée comme une catégorie indépendante placée au même niveau que les patients, le modèle de la ville de Modène regroupe au sein de cette catégorie l'ensemble des parties prenantes externes. Ainsi, cette catégorie est déclinée en quatre sous-groupes qui correspondent aux différents profils du citoyen, à savoir : patient, propriétaire, administré, et partenaire.

À partir de cette classification, quatre catégories d'attentes sont définies. Pour chaque catégorie d'attentes, deux objectifs stratégiques sont fixés. Par exemple, les attentes du citoyen-patient sont des soins qui lui garantissent la santé et le bien-être et les objectifs stratégiques qui répondent à ces attentes sont exprimés en termes d'efficacité des services et de facilité d'accès à ces services[262].

Bocci souligne l'importance de distinguer à l'intérieur d'une même communauté ou un ensemble de public les différents profils d'acteurs. Cette distinction offre, selon lui, une meilleure visibilité du rôle de chaque catégorie de parties prenantes et des relations qu'elle entretienne avec l'administration. Elle permet, à terme, d'ajuster les services et d'optimiser l'affectation des moyens[263]. L'autre particularité de ce modèle réside dans l'identification de quatre catégories de processus qui correspondent aux attentes exprimées sur l'axe « communauté »[264].

Sur le plan théorique, cette approche représente un intérêt important pour l'analyse des éventuels dysfonctionnements ainsi que pour l'identification des facteurs clé de succès. Cependant, en pratique, un processus donné peut contribuer dans la réponse à deux ou plusieurs attentes en même temps. Il parait ainsi difficile de mesurer au sein d'un même processus la part destinée à chacune des attentes. En l'absence d'informations plus détaillées sur les résultats obtenus à l'issue de l'introduction de ce modèle, nous ne pouvons pas estimer le degré de cette difficulté pour le gestionnaire.

c. La Public Sector Scorecard de la police suédoise

La PSS des services de police suédois[265] (voir annexe 7) se compose de quatre axes : (1) succès ou réussite, (2) citoyens, (3) ressources et (4) ressources humaines (voir figure ci-dessous).

---

[262] Bocci F., A multi-dimensional approach to the Community perspective in the Balanced Scorecard architecture for the Public Sector. Empirical evidence in Healthcare Organizations. EGPA - Conference 2005, Reforming the Public Sector – What about the Citizens? Berne Switzerland, 3 septembre 2005.

[263] Ibid.

[264] Ces catégories ne sont pas détaillées dans le modèle. Elles sont uniquement exprimées par quatre questionnements stratégiques.

[265] À la différence de beaucoup d'autres pays, la Suède a un service national de police, qui dépend du ministère de la justice. Le *National Police Board* ou conseil national de la police (NPB) représente l'autorité administrative centrale supérieure des services de police en Suède. Il supervise l'activité des 21 autorités locales, celle du laboratoire national de science légale et de l'académie nationale de police. Il est responsable de la veille stratégique et du développement de nouvelles méthodes et technologique et de la formation des officiers de police. La NPB représente l'autorité de conseil d'aide et de coordination des politiques, des programmes de

Figure 24. La PSS de la police suédoise[266]

Dans ce modèle, l'axe « ressources humaines» remplace celui de l'apprentissage organisationnel. Cet axe, repose sur le principe de responsabilisation contre l'octroi de marges de manœuvre. Selon Olve[267], la responsabilisation des RH et la valorisation de leur rôle dans la stratégie sont une des caractéristiques des BSC des pays nordiques[268]. L'axe «ressources» remplace l'axe financier et traduit le rapport avec le gouvernement en tant que premier fournisseur de moyens financiers, matériels et humains. L'axe « succès » représente la performance de la police dans l'accomplissement de sa mission. La traduction de cet axe en termes d'objectifs et d'indicateurs s'est avérée très difficile, soulevant, en effet, trois interrogations majeures : quels objectifs voulons-nous atteindre ? Quand pouvons-nous les atteindre ? Comment mesurons nous notre progrès ?

L'axe « citoyens» traduit la perception du public de la performance des services de police et ses attentes notamment en matière de sécurité. Elle reflète l'exigence de réactivité et de proactivité dont la police doit faire preuve. L'enjeu de cette perspective est d'orienter, au maximum, la politique du maintien de l'ordre et l'action de la police vers les préoccupations des citoyens. Pour identifier les attentes des citoyens, une enquête d'opinion est réalisée chaque année. Cette enquête a permis de définir les priorités en matière de sécurité et de lutte contre la criminalité. En effet, Le conseil national de la Police avait besoin de déterminer le lien entre le niveau de criminalité et la perception du niveau de sécurité par les citoyens. Ce lien était complètement négligé par l'ancien système de mesure[269].

- *Lien entre la PSS de la police suédoise et le modèle d'Atkinson :*

On distingue dans la PSS de la police suédoise trois catégories de parties prenantes que sont le public (les citoyens), le gouvernement et les ressources humaines. Les parties prenantes externes sont le gouvernement et le public qui incarnent les objectifs primaires de la police.

---

sécurité aux niveaux national et local. Employant plus de 22.000 agents (aux niveaux national et local), il représente un des plus grands services gouvernementaux en Suède (voir annexe 7, organisation des services de police suédois).

[266] Carmona S. et Grönlund A., Measures v/s actions: the balanced scorecard in Swedish Law Enforcement, International Journal of Operations & Production Management, Vol 23, N° 12, 2003, pp. 1475-1496.

[267] Olve N.G., Balanced scorecard in the Nordic countries, public sector experiences, disponible sur www.cepro.se, et www.ida.liu.se/labs/eis/people/ngolve.html.

[268] L'hypothèse sous-jacente est que la responsabilisation augmente l'implication ce qui influence positivement les résultats finals. C'est cette même hypothèse qui supporte le navigateur de Skandia (Cf. le premier chapitre) et les modèles de BSC qui consacrent une perspective séparée aux RH.

[269] Voir infra.

Les ressources humaines représentent les PP internes qui réalisent les processus et incarnent les objectifs secondaires (voir figure ci-dessous).

Selon Bourne et al[270], la PSS de la police suédoise instaure un équilibre entre la performance interne et externe. Son orientation vers les parties prenantes a permis d'ajuster les priorités de l'action de la police et à renforcer la légitimité de l'activité de la police.

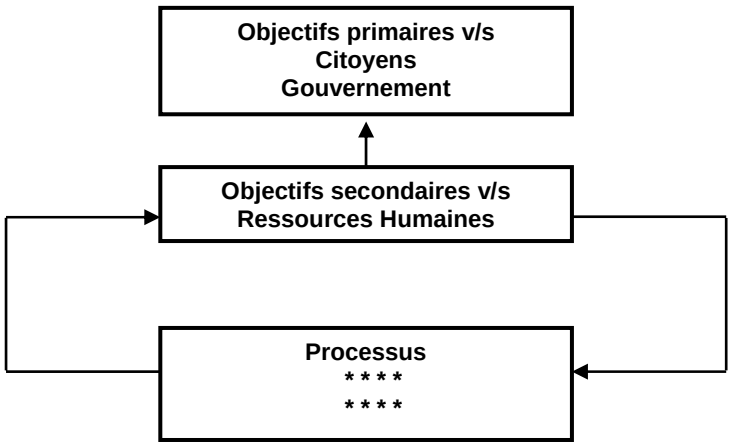


Figure 25. La représentation des parties prenantes de la police suédoise selon le modèle d'Atkinson et al.

S'appuyant sur la définition de ces priorités, la perspective financière a joué le rôle d'un levier pour définir les critères d'efficience et de répartition des ressources entre les 21 districts et au sein de chaque district entre les différentes activités. Par ailleurs, les enquêtes effectuées auprès des employés ont permis de mesurer les aspects d'autonomie, de responsabilisation, d'implication et de motivation des agents.

Deux Conclusions

Deux conclusions peuvent être tirées concernant le modèle de BSC adapté aux organisations publiques :

1. L'approche des parties prenantes ne parvient pas à proposer un modèle adapté faisant référence

Malgré l'intérêt que représente l'utilisation de la théorie des parties prenantes pour élaborer la Balanced Scorecard dans une administration, cette approche ne parvient pas à proposer un modèle qui fait référence.

Les trois modèles qualifiés de Public Sector Scorecard que nous avons présentés ne correspondent pas exactement au modèle proposé par Moullin. Le contexte local semble avoir plus d'influence dans l'architecture du système de pilotage que le modèle de Moullin.

[270] Bourne M. & Neely A., Why measurement initiatives fail, Measuring Business Excellence, Vol. 5 N°. 2, 2000, pp. 6-13.

Nous pensons par ailleurs, que cette divergence est aussi liée faible théorisation de la BSC qui a contribué à la multiplication de modèles adaptés partout dans le monde[271]. Plusieurs outils qualifiés de Balanced Scorecard ont ainsi été développés avant l'apparition des travaux sur l'exploitation de la théorie des parties prenantes dans ce domaine.

De ce fait, l'utilisation de la théorie n'a pas abouti à un modèle adapté faisant référence dans le secteur public. Au contraire, cette théorie a visiblement servie à multiplier les modèles adaptés.

2. La divergence des profils des destinataires de l'action publique

L'analyse des modèles de BSC développés dans le secteur public, qu'ils soient basés sur la théorie des parties prenantes ou pas, permet de constater l'omniprésence d'une préoccupation centrale portant sur la réponse aux attentes des destinataires finals de l'action publique. Selon les modèles, ces bénéficiaires sont représentés comme : usagers, clients, consommateurs, contribuables, bénéficiaires, public ou encore communauté. Utilisés souvent de manière très péjorative notamment pour promouvoir le thème de *la satisfaction des usagers* très en vogue depuis quelques années, ces différents profils contribuent à la complexité de l'environnement de l'administration. Ils nécessitent une clarification de leurs dimensions respectives et des relations que chaque profil induit entre les acteurs et l'administration et c'est l'objet du paragraphe suivant.

[271] Nous avons constaté au cours de cette recherche, que pendant les 8 ans qui ont suivi l'apparition de la BSC, la quasi-totalité des écrits sur ce sujet étaient des études de cas. Malgré son expansion très rapide les articles et analyses à caractère théorique, n'ont commencé réellement à apparaître que vers la fin des années 1990 et début 2000 comme par exemple les articles de Norreklit

Paragraphe 4. Usagers, clients, consommateurs, contribuables, bénéficiaires, … une mise au point s'impose

L'adaptation de la BSC au secteur public suscite obligatoirement une interrogation sur le profil des destinataires de l'action publique. Cette interrogation concerne, au-delà des profils, la nature des attentes de ses acteurs et la relation qui les lient avec l'administration. La difficulté de concevoir un modèle de BSC pour une OP, notamment les axes du haut, provient de l'absence dans une OP d'une étanchéité entre les profils respectivement équivalents de l'actionnaire et du client comme il est le cas dans une entreprise privée.

Cette interrogation sur les profils et les attentes des destinataires de l'action publique se trouve au cœur du débat sur la montée d'une forme de « consumérisme » des services publics. Pourtant avec la relation au public on est au cœur de ce qui constitue la spécificité des organisations publiques (organisations extraverties). Compte tenu de la nature publique, cette relation ne peut être réduite à une relation de clientèle. De même le destinataire de l'action publique ne peut être réduit au seul profil du client. Ce concept de client est porteur d'une vision universalisante[272] et donc réductrice de la relation de l'administration et ses interlocuteurs.

Dans une tentative de clarifier l'ambiguïté constatée dans l'utilisation des différents concepts qualifiants les destinataires de l'action publique dans la BSC, nous tentons dans ce paragraphe de mettre en évidence les différences entre les principaux concepts identifiés et d'analyser les aspects d'expression des attentes exprimées et de leurs prise en compte par les décideurs publics.

1. À l'origine … c'est le terme « usager » qui dominait

Attesté dès le XIVe siècle, le terme usager désigne un membre de la communauté qui possède de manière individuelle bois et pâtures : « les usages » ou les « communaux ». L'usager se définit alors par une appartenance et une appropriation de la terre, même si celle-ci est indivisible entre les membres présents et à venir de la communauté. Selon les articles 625 à 636 du Code civil français, l'usager est celui qui a le droit d'usage restreint et incessible sur un bien. C'est par un glissement de ce sens dans la langue juridique moderne que naît son emploi moderne, alors que se forge la théorie du service public au début du XIXe siècle. Les problématiques actuelles relatives au statut de l'usager ont surgi dans le milieu des ingénieurs notamment dans la période après guerre, où se posait la question de l'adéquation entre l'offre et de la demande des ménages. Les ingénieurs sont alors contraints de s'éloigner de la seule résolution des problèmes techniques à la résolution des problèmes sociaux. Néanmoins, malgré une prise en compte de ces besoins, la logique de l'offre reste dominante, et l'usager est tenu de rentrer dans les cadres imposés par les contraintes propres aux services publics. Jeannot estime que ce déterminisme de la logique de l'offre va être affecté par deux mouvements relativement récents. Le premier est relatif à l'interrogation sur la qualité des prestations fournies aux usagers et sur l'introduction des nouvelles méthodes de gestion. Le deuxième est lié aux diverses tentatives de dérégulation ou de privatisation qui ont abouti à bousculer certaines rigidités bureaucratiques et à remettre en cause des monopoles en faisant de l'usager un acteur économique sur le marché.

L'auteur soulève cependant le fait que ces deux mouvements sont souvent confondus à travers l'évocation du passage de *l'usager* au *client,* or ceux-là sont disjoints. *Le premier* fait écho à

[272]Albert D., Quelques enjeux contemporains de la relation de service public, Politiques et management publiques, volume 24, n°3, septembre 2006, pp 5- 12.

une évolution de l'organisation du travail dans les entreprises de services qu'elles soient publiques ou privées. *Le second* s'inscrit dans une réflexion sur les modalités de régulation de l'offre publique sur le marché. Il précise à ce titre que les implications du premier sont plutôt du coté de l'organisation du travail, celles du second du côté du statut de ces services. Leurs domaines de pertinence ne sont pas les mêmes non plus. La réflexion sur l'ouverture au marché concerne seulement les services qui sont facturés aux usagers alors que les transformations du travail, tel que l'informatisation, se retrouvent aussi bien dans les administrations que les services publics industriels.

Par ailleurs, la notion des droits des usagers est assez récente. En France, cette idée s'oppose à l'idée, longtemps prégnante, d'une administration dépositaire du bien commun face à des intérêts particuliers contradictoires, voire égoïstes[273]. Même si la jurisprudence avait dégagé des règles protectrices des droits individuels, il fallut attendre les années 1970 pour que soient consacrées, en partie sous l'influence du mouvement consumériste, la notion de transparence et l'idée que les services devaient se préoccuper des attentes du public et non pas seulement imposer leurs vues. Deux autres facteurs ont encouragé cette préoccupation. *Le premier* est le passage dans certaines organisations de la phase d'équipement à une phase de gestion. La montée de la prise en compte de la relation aux usagers serait alors le retournement de la production vers le service. *Le deuxième* est relatif à la concurrence, ouverte progressivement, qui constitue pour plusieurs auteurs le principal facteur explicatif[274].

2. L'usager et le client

Le terme client fait désormais partie de la rhétorique managériale dans les administrations. Le terme client, par rapport à ceux d'usager, d'administré, de voyageur, de cotisant, de patient, de contribuable d'étudiant, de prisonnier, etc. peut être utilisé pour réagir contre l'excès d'impersonnalisation et rattraper le retard par rapport au privé, considéré comme plus moderne, et qui a commencé plus tôt sa révolution « service compris »[275].

La plupart des réformes de l'administration dans le monde ont été accomplies au nom du passage de l'usager au client. En effet, l'utilisation du concept de client est un moyen historiquement daté de provoquer des changements dans la façon de faire des organisations de service public. C'est également un levier que peuvent utiliser les dirigeants, mais aussi les agents de base pour déverrouiller des processus internes.

Nous soulignons, à ce titre, que l'existence d'une relation marchande, n'est pas un critère de différenciation entre les deux profils. D'une part, celui-ci n'est pas un fait nouveau. L'idée que l'usager doit payer le service à son coût occupe même une bonne place dans la tradition de l'administration. En situation de monopole, les tarifs pourraient être de simples taxes arbitraires distinctes de la prestation. D'autre part, et comme le souligne Jeannot, esquisser un mouvement de l'usager vers le client suppose le choix entre diverses offres en concurrence. Selon Laufer et Burlaud le client n'est que la caractérisation d'un certain type de relation et que cette notion n'est pas liée de manière essentielle à l'échange monétaire[276]. Ces deux

[273] Notamment par des expressions issues du langage juridique qui reflètent bien cette supériorité fondamentale et qui constituent autant de signes extérieurs de pouvoir : prérogative de puissance publique, privilège du préalable, ou d'exécution d'office, acte unilatéral, compétence discrétionnaire… Wienner C., les relations entre l'administration et les usagers, dans le pari de la responsabilité rapport de la commission : Efficacité de l'Etat, commissariat général au plan, Annexe 11, 1989, page 311.
[274] Jeannot G., 1998, Op. Cit., page 47, Wienner A., ibid.
[275] Albert D., 2006, Op. Cit.
[276] Le point de départ de l'analyse de Laufer et Burlaud est la réfutabilité du postulat suivant : *« Le secteur public n'a pas de clients mais des assujettis ou des usagers et par conséquent il ne connaît pas la concurrence et il n'y*

auteurs estiment que le *choix d'entrer ou pas en relation* est le principal déterminant de la relation. À partir des variables : *« l'administration a le choix, ou pas, d'administrer»* et *« l'administré a le choix, ou pas, d'être administré »* les auteurs formalisent quatre types de profils (voir tableau ci-dessous).

	Administration n'a pas le choix	**Administration a le choix**
Administré n'a pas le choix	**1** Assujetti	**3** Pouvoir Discrétionnaire Arbitraire
Administré a le choix	**2** Usager	**4** Client

Tableau 7. Les quatre de profils issus de l'application du critère du choix (par Burlaud et Laufer[277])

La situation de *l'assujetti* case 1 est une situation dans laquelle l'individu n'a pas le choix « de ne pas payer l'impôt, de ne pas respecter la loi, etc. » et l'administration n'a pas le choix de ne pas administrer « elle doit percevoir l'impôt, faire respecter la loi ». Dans ce cas là, il n'y a pas de concurrence avec le secteur privé. On a affaire à un administré qui est essentiellement un sujet de devoir (bien qu'il ait aussi des droits). La situation de *l'usager* diffère en ce que l'individu a le choix d'utiliser ou non le service public (électricité, poste, chemin de fer, etc.) et l'administration n'a pas le choix d'offrir ou ne pas offrir ce service : une fois qu'elle a décidé qu'il y avait service public elle se doit d'en assurer la continuité. L'individu pouvant utiliser d'autres moyens que ceux ainsi offerts, il y a concurrence de droit. Cette concurrence doit en fait rester modérée. L'administration dans cette situation est essentiellement sujette de droit (même s'il n'y a pas par ailleurs des devoirs). Dans la case n° 3 on se trouve dans une situation relativement rare où l'administration a le choix d'offrir certains services que l'administré, devenu client, a le choix de consommer ou de ne pas consommer. C'est le cas par exemple des ouvrages publiés par la documentation française, des services statistiques aux particuliers de l'INSEE etc. Dans ces cas la concurrence est forte. L'administré est alors un client c'est-à-dire essentiellement un sujet de désir. La case n° 4 marque la situation la situation paradoxale où ce serait l'administration qui aurait le choix et l'administré qui ne l'aurait pas. Les auteurs estiment que, cette situation où l'individu, objet du pouvoir de l'administration, devrait en principe être exclue. Cependant le développement du pouvoir discrétionnaire de l'administration rend cette situation moins exceptionnelle.

L'intérêt de l'analyse de Laufer et Burlaud est d'affirmer que le client n'est pas un profil qui émerge au détriment de la disparition de profils plus traditionnels tels que l'assujetti ou l'usager.

À l'échelle internationale, on retrouve les premiers éléments de cette relation dans les débats et dans les prises de positions libérales du gouvernement Tatcher en Grande-Bretagne. Celles-ci ont été considérées, au moins en Europe, comme le laboratoire privilégié de ces réformes. D'autres gouvernements se sont ralliés à ce mouvement libéral durant les années quatre-vingt dans plusieurs pays, en particulier les Etats-Unis, la Nouvelle-Zélande, le Chili, certains pays du nord de l'Europe. On retrouve les origines théoriques du terme client aux États-Unis au début des années soixante, et en particulier autour de la figure de Milton Friedman. Les approches monétaristes de ce dernier sont bien connues et ont été diffusées dans le monde entier. Elles ont même été reprises en partie par des gouvernements qui n'affichaient pas des

a donc pas lieu d'appliquer les concepts de management dans l'administration ». Management public - gestion et légitimité, éd. Dalloz, 1980.

[277] Ibid., page 79.

positions libérales. D'autres analyses concernant l'action publique ont été menées par ces économistes qui ont ainsi construit une théorie de l'action publique qui va bien au-delà de la seule intervention de la monnaie. Dans ce même cadre, des positions fiscales ont été avancées pour retrouver un lien plus direct entre la dépense du contribuable et la prestation fournie par l'administration. En pratique, les actions visant à faire du destinataire de l'action publique un acteur direct de la régulation ont eu une importance relativement limitée dans le processus global de remise en cause du fonctionnement des administrations britanniques.

Par ailleurs, si ce mouvement est assimilé dans une rhétorique de la comparaison avec le secteur privé, l'affichage de standards ou la mise en place de services de réclamation et de compensations en cas de non-respect ne sont pas des attributs naturels de l'offre privée sur un marché. C'est plutôt le mouvement *consommateur* qui a imposé, par le canal de la puissance publique, aux entreprises privées d'offrir une plus grande transparence.

3. L'usager comme consommateur

Le consommateur ne se réduit pas au client. Souvent employé de manière interchangeable avec celui-ci, mais pas toujours, il apparaît de manière plus spécifique au moins en deux lieux :

- si le client se définit à partir de sa capacité à opter entre plusieurs offres, le consommateur a, quant à lui, des droits dont la définition reste ouverte. À minima cela se résume au droit à une offre qui permette le choix. Mais les frontières de ce droit peuvent se développer à la fois sur des droits portant notamment sur l'information et l'accès ;
- la possibilité de choisir suppose également une maîtrise de l'information et une capacité à juger de sa véracité. La publication d'indicateurs de qualité vient alors faire l'objet d'une clarification des conditions de l'offre.

Par ailleurs, le client du secteur public peut être considéré comme étant à la fois son consommateur et son actionnaire du fait de la fiscalité. De par son statut de *financeur contribuable* celui-ci est susceptible d'être plus sensible à la notion de qualité lorsqu'il est face à un organisme public, dans la mesure où il peut se sentir plus directement concerné, en tant qu'électeur[278].

L'action de l'Etat et des collectivités territoriales sur leur environnement n'est jamais neutre. Elle traduit des options politiques et économiques, un contexte idéologique ou des contraintes sociales. Dans une perspective purement téléologique du management, les moyens alloués ne peuvent évidemment pas déterminer les finalités de l'action administrative. Cette dernière s'inscrit dans des politiques publiques qui sont définies et conduites tant au niveau de l'Etat qu'au niveau des collectivités territoriales.

D'un point de vue strictement logique, cette distinction entre l'usager et le contribuable pourrait avoir quelque chose d'artificiel. L'usager peut être également contribuable et, à ce titre, l'amélioration de l'efficacité de l'action administrative le concerne particulièrement. En tant qu'usagers, le particulier ou l'entreprise supportent directement et immédiatement les conséquences d'un mauvais fonctionnement du service public. En tant que contribuables, les effets qu'ils constatent sont à la fois différés et dilués. La thématique de la représentation de l'acteur au sein de la démocratie a contribué de manière significative au développement du profil de citoyen.

[278] Bartoli A., Op. Cit., 2005, page 114 ;

4. La figure du citoyen comme la cible de l'action publique[279]

Une nouvelle figure tend à émerger depuis le début des années 90, celle du citoyen. Figure intégrative selon Chevalier, elle tend à absorber et à dépasser les aspects précédents. Elle implique la reconnaissance de droits (information, et transparence, garanties juridiques, simplifications et qualité du service, participation) et fait apparaître une dimension supplémentaire dans la relation administrative. Il s'agit de la dimension proprement civique, qui excède la simple imposition de contraintes ou l'octroi de prestations[280].

Littéralement, le citoyen est « celui qui appartient à la cité ». Selon Jeannot, cette définition, peut être lue dans trois perspectives philosophiques très contrastées en prenant appui sur l'un ou l'autre des termes qui la composent : « la cité » c'est-à-dire la communauté politique, le « celui » qui désigne l'individu et ses droits, et « l'appartenance elle-même », l'appartenance sociale, dans une troisième approche. Ainsi la relation de citoyenneté qui s'établit entre l'usager et la cité se décline selon trois modèles. Elle s'inscrit dans le premier modèle dans une pratique politique, la participation active à la délibération ; pour le second, dans les droits que chaque personne privée détient vis-à-vis de l'Etat et des autres citoyens et pour le troisième, dans un sentiment d'appartenance, lui-même nourri de diverses pratiques sociales notamment celle de la participation à la décision.

Le débat sur la citoyenneté est de plus en plus centré sur la notion d'*accountability*. Ce terme exprime l'idée que les responsables de l'action publique sont comptables de leurs actes devant les citoyens. Il renvoie au terme de *responsiveness* qui décrit la capacité managériale, en dehors de la sphère politique, d'adaptation à l'évolution de la demande. Les responsables doivent rendre compte de leur action devant les citoyens, ce qui, en retour, fait des citoyens les contrôleurs de cette action. Ce « rendre compte » peut se réaliser dans les lieux d'expression traditionnelle de la vie politique (rapport au parlement, campagne électorale, etc.) mais il peut se retrouver aussi de manière diffuse dans le cours même de la prestation de service.

5. la réponse aux attentes des destinataires de l'action publique et l'évaluation de la satisfaction

L'évaluation de la satisfaction fait partie intégrante des démarches de développement de la qualité[281], y compris dans la sphère publique. Les référentiels « ISO » la définissent comme la mesure du sentiment (de l'usager), résultat de l'écart entre sa perception du service rendu et ses attentes »[282]. La satisfaction est donc subjective et relative et sa mesure ne peut être que multiforme, avec des critères qui portent à la fois sur le résultat, sur le déroulement de la prestation publique ainsi que sur l'environnement de celle-ci[283].

---

[279] Selon Albert D., 2006, Op. Cit.

[280] Chevalier J., Le service public, éd que sais-je, éd. PUF, 1987. p. 120.

[281] La qualité est l'aptitude d'un produit ou d'un service à satisfaire les besoins explicites, implicites ou latents des bénéficiaires. Bréas précise que cette définition officielle de la qualité, a la vertu d'être simple et frappante. Mais elle risque de jouer contre son propre camp. En effet, elle n'est pas loin de laisser penser que l'objectif de la qualité est de satisfaire pleinement les usagers ou clients. Ce qui est une contre-vérité. Bréas M., La charte Marianne, occasion d'instaurer une logique d'engagement de service dans les services de l'Etat pour un meilleur accueil, Intervention lors du 15ème colloque international de la revue, Politiques et management public.

[282] Bartoli A. et Hermel Ph., Quelle comptabilité entre « orientation client » et service public ?, Politiques et management publiques, volume 24, n°3, septembre 2006, pp 13- 30

[283] France qualité publique, Guide pratique, l'évaluation de la satisfaction des usagers-clients-citoyens des services publics, Paris, Février 2003. Cité par Bartoli A. et Hermel Ph., ibid.

Compte tenu de la complexité des systèmes publics et du caractère régalien de certaines missions de l'Etat, la recherche de la satisfaction ne peut être le premier critère dont il faut systématiquement tenir compte dans les décisions publiques. Selon Bartoli et Hermel, la préoccupation de la satisfaction poussée trop loin, peut ébrécher la notion même de bien public ou de service public. La montée d'une approche orientée vers la satisfaction du client renvoie à de nouvelles formes de citoyenneté, mal définies, dont la légitimité peut être questionnée. Les auteurs estiment que le défi pour les décideurs publics serait alors de parvenir à prendre en compte les multiples facettes du citoyen : celui-ci ne saurait se réduire à un simple client, consommateur de services, mais représente surtout un acteur responsable au sein d'une collectivité publique, porteuse d'intérêt général. De ce point de vue, le risque de la dilution des responsabilités de la part des élus et des fonctionnaires vient de la tentation de se reposer sur des outils managériaux bien pratiques, au lieu de porter et de mettre en œuvre de véritables choix politiques de société. Les auteurs considèrent que l'une des conséquences de l'orientation client est celle de la complication du travail des fonctionnaires et particulièrement des responsables territoriaux. Ces derniers se trouvent de plus en plus tiraillés entre des pressions contradictoires que sont les programmes politiques des élus, les exigences managériales de leur organisation, et les demandes sociales des citoyens exprimés haut et fort !

Selon Bréas, les attentes citoyennes et les attentes des usagers ne doivent pas être traitées de manière indépendante. Ces attentes devraient, selon l'auteur, être considérées comme complémentaires et non comme contradictoires, les premières ayant trait à la pertinence stratégique des orientations publiques, les secondes ayant trait à leur pertinence opérationnelle. Le problème n'est donc pas de choisir entre intérêt général et « client centrisme » mais de trouver la bonne articulation entre les deux approches.

L'auteur souligne en effet que dans le jugement que chacun porte sur l'action publique, le regard citoyen et le regard de l'usager sont intimement mêlés dans le sens où l'appréciation que l'on a sur les politiques publiques est influencée par l'expérience pratique que l'on a de leur réalisation. La relation entre les usagers-citoyens et le service public n'est pas différente de toute autre relation, elle est conditionnée par la forme comme par le fond.

Par ailleurs, certains modèles de BSC s'appuient sur les enquêtes d'opinion pour recueillir les attentes des destinataires de l'action publique[284]. Or traditionnellement, la démocratie représentative est le moyen d'expression et de participation des citoyens aux choix publics. Ce système repose sur le principe d'intérêt général préservé par des représentants du peuple, élus sur un programme à moyen terme. Le peuple est ensuite supposé faire confiance à ses représentants et les laisser prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre de la politique choisie. Dans ce cas, le but de l'utilisation des dispositifs de démocratie directe est avant tout consultatif. Néanmoins, nous constatons que l'utilisation de ces dispositifs, dans le cadre de la BSC, vise à renforcer la légitimité des décideurs publics. Ces dispositifs sont aussi présentés sous la forme d'une évolution allant de l'information au partenariat en passant par la consultation et la concertation, laissant entendre un progrès dans le rapprochement entre l'administration et le citoyen[285].

Cette orientation vers la démocratie directe suscite des interrogations sur l'exploitation des informations recueillies et l'intégration des attentes exprimées ainsi dans le système de pilotage de la politique ou du programme, à long et à moyen terme, porté par les représentants du peuple. Autrement dit quelle synergie pourrait exister entre les deux systèmes ? Quelle

[284] Méthode préconisée par Moullin et utilisée par la police suédoise et la prison d'Oslo notamment, voir supra.
[285] Brachet Ph., Le partenariat de service public, Paris, l'Harmattan, 1994, cité par Jeannot, Op. Cit., page 76.

serait la marge de manœuvre des décideurs publics pour piloter sereinement les politiques publiques ?

Nous pensons que le recours aux dispositifs basés sur la démocratie directe amène le décideur public à sortir de la zone d'ambiguïté propre au management public avec tous les risques de précision et d'exposition que cela représente.

Conclusion du chapitre

L'indentification des profils des destinataires de l'action publique et de leurs attentes est une étape principale dans le processus d'élaboration de la BSC. L'enjeu de cet exercice est d'être capable de distinguer, chez un même acteur, le profil qui supporte l'attente (attente en tant qu'usager, en tant que contribuable, en tant que citoyens, etc.) et de traduire cette attente en termes d'objectifs et d'indicateurs sur les axes de la Balanced Scorecard.

III. LE PROCESSUS D'ELABORATION ET DE MISE EN ŒUVRE DE LA BALANCED SCORECARD

Nous nous intéressons à ce stade, au processus permettant de construire la BSC comme système de pilotage d'une organisation, depuis son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre et son exploitation.

Chapitre 7. La non-explicitation du processus de construction et de déploiement de la Balanced Scorecard

Paragraphe 1. Exposé du processus proposé par Kaplan et Norton

Dans leurs premiers articles, Kaplan et Norton soulignaient l'importance de choisir un nombre limité d'indicateurs. Ils suggéraient d'effectuer le choix par référence aux buts de l'entreprise. Cependant, les auteurs n'expliquaient pas concrètement comment l'introduction de la BSC pouvait améliorer la performance de l'entreprise. Ils s'intéressaient plus à l'aspect logique qu'à la dimension opératoire de l'outil. Ils donnaient peu d'informations sur la façon dont la Balanced Scorecard pouvait être développée en pratique. Nous soulignons par ailleurs que peu d'auteurs ont abordé ce sujet dans le but de formaliser ce processus.

Le but de ce paragraphe est de présenter les pistes proposées par Kaplan et Norton pour construire et déployer la BSC dans une organisation.

Selon ses concepteurs, la BSC est un système de pilotage descendant. Son élaboration débute par la définition de la vision et de la stratégie au niveau de la direction générale et se poursuit par la déclinaison de cette stratégie sur les quatre axes de performance en objectifs stratégiques, puis opérationnels à tous les autres niveaux de l'organisation.

D'après les auteurs, certaines organisations (privées et publiques) utilisent la BSC pour le pilotage d'une seule division ou d'une seule fonction comme le pilotage des fonctions transversales telles que les RH, les achats, les systèmes d'information, etc. À l'intérieur de l'unité considérée, la BSC adopte un schéma complètement descendant.

Faire émerger la stratégie est le point de départ de l'élaboration. Kaplan et Norton proposent de s'appuyer sur la structure générique offerte par la CS comme cadre général pour expliciter les hypothèses de la stratégie. Ces hypothèses ne découlent pas, selon les auteurs, d'un modèle théorique ou d'un test empirique préalable. Elles proviennent de la vision que se fait le dirigeant de son entreprise à un moment donné. Nous rappelons que la vision d'une entreprise repose sur *sa mission* et sur un ensemble de *valeurs clés*. La mission explique ce pourquoi l'entreprise existe. Quant aux valeurs clés, elles représentent les principes et croyances sur lesquels elle repose[286].

Les hypothèses de la stratégie seront validées ou infirmées selon les résultats obtenus au fur et à mesure de la mise en place de la stratégie, c'est-à-dire par l'expérience. Kaplan et Norton considèrent que la mission et les valeurs sont des éléments relativement stables qui en soutiennent l'évolution et le dynamisme. En effet, cette stratégie doit s'inscrire dans un continuum et faire face aux conditions changeantes de la situation réelle. Cette conception de la stratégie chez Kaplan et Norton est similaire à celle de Porter[287] «la stratégie représente l'ensemble des activités dans lesquelles l'organisation choisit d'exceller; l'essence d'une stratégie provient de ce qu'une organisation décide de faire ou de ne pas faire par rapport à ses

[286] Iribirane P., Op.Cit., 2003, page16.
[287] Porter M., What is strategy? Harvard business review, N° Novembre-Décembre, 1996, pp 61-78.

concurrents ». Selon Porter, une position stratégique durable vient d'un système d'activités dans lequel celles-ci se renforcent les unes les autres. De la même façon le processus de conception de la BSC part du postulat que la stratégie est un ensemble d'hypothèses décrivant le parcours choisi par l'entreprise pour aller d'une position actuelle à une position future souhaitable mais incertaine[288].

Concernant la traduction de la stratégie et sa déclinaison, les auteurs estiment que la Balanced Scorecard et la carte stratégique procurent les outils nécessaires pour traduire les déclarations stratégiques générales en hypothèses, en objectifs, en indicateurs et en buts spécifiques[289].

Cette phase débute, selon eux, par la traduction des objectifs stratégiques en objectifs et mesures opérationnels sur les quatre axes, admettant que cette tâche n'est pas toujours évidente. Cependant, ils ne proposent aucune méthodologie spécifique pour la réaliser. Ils suggèrent par ailleurs quelques pistes de réflexion pour faciliter l'articulation entre les axes au sein de la CS. On retrouve ainsi la délégation, aux unités opérationnelles, de la définition des objectifs relatifs aux processus, pour favoriser l'implication des niveaux intermédiaires dans la réalisation de la stratégie globale. À partir du modèle générique de la carte stratégique, ils conseillent l'élaboration de tableaux de bord partiels qui mettent en lumière un thème spécifique de la BSC pour les unités. Ces tableaux de bord servent à mesurer la performance de ces unités et mettre en évidence leur contribution dans l'atteinte d'un ou de plusieurs objectifs stratégiques de l'organisation.

Pour faire de la BSC un outil de gestion au quotidien, Kaplan et Norton préconisent d'établir un lien direct entre cet outil et la procédure budgétaire. En associant la définition des objectifs aux contraintes et aux échéances budgétaires, le budget devient un levier de la mise en place de la stratégie en phase avec le système de pilotage, permettant ainsi d'établir des jalons dans la progression vers l'atteinte des objectifs.

S'appuyant sur les résultats constatés dans des organisations qui ont recouru à la BSC, Kaplan et Norton affirment que l'application de celle-ci permet de créer un nouveau mode de management. Ce mode se décrit par trois aspects :

- *un aspect stratégique* : mettre la stratégie au cœur des décisions prises au quotidien. Selon les auteurs, *c'est la première fois* qu'un tableau de bord permet à une organisation de décrire et de communiquer sa stratégie d'une façon comprise et suivie ;
- *un aspect convergent* : créer une convergence parfaite. Cela signifie que l'outil met en adéquation chaque ressource et chaque activité avec la stratégie ;
- *un aspect organisationnel* : mobiliser tous les salariés pour agir de façon nouvelle. La BSC offre un nouveau cadre qui établit de nouvelles liaisons entre les différentes composantes de l'organisation (structure et individu).

[288] Kaplan R.S. et Norton D.P., op. Cit. 2001, page 82.
[289] Ibid, page 75.

Paragraphe 2. Analyse critique de l'apport de Kaplan et Norton sur le processus d'élaboration de la BSC

« La BSC c'est évident sur le livre de Kaplan et Norton mais la lecture du livre ne permet pas d'en élaborer une », d'après un gestionnaire d'une administration publique en France qui a été confronté à la difficulté de l'élaboration de la BSC.

En effet, la BSC a longtemps été présentée par Kaplan et Norton comme un outil simple à concevoir et à utiliser. Même si les auteurs ont reconnu par la suite que le processus de mise en œuvre de la BSC peut être long et compliqué. D'après eux, les causes de l'échec ne sont pas liées à la BSC, ils sont plutôt relatifs : aux limites de la réflexion stratégique comme l'irréalisme du projet et de la stratégie ; à la dissociation entre la stratégie et les objectifs des départements, des équipes et des salariés ; à l'absence de lien entre la stratégie et les ressources allouées à court et à long terme.

Nous pensons que l'évidence et la simplicité, affichées par Kaplan et Norton, devraient être relativisées. En effet certaines étapes, pourtant cruciales, dans le processus d'élaboration de cet outil, ne sont pas suffisamment, voire pas du tout, explicitées. Ahn[290] souligne que la littérature rend peu compte des démarches à adopter lors de la mise en place de la BSC. Dans les quelques cas relatés, chaque phase est davantage explicitée au regard de sa finalité (formulation de la stratégie, définition des perspectives, construction des cartes stratégiques, etc.) qu'elle ne l'est au regard des processus mobilisés pour l'atteindre.

Par exemple, les étapes du passage des objectifs aux indicateurs ne sont pas explicitées. Cette phase est importante car elle marque le passage de l'ambition stratégique (traduite par les objectifs) aux actions concrètes à mettre sous contrôle pour réaliser cette ambition. C'est la première étape vers l'alignement stratégique. C'est la raison pour laquelle ce passage est qualifié de chaînon manquant dans le processus (figure ci-dessous).

[290] Ahn H., Applying the Balanced Scorecard Concept: An Experience Report, Long Range Planning, 2001, vol. 34, pp. 441-461;

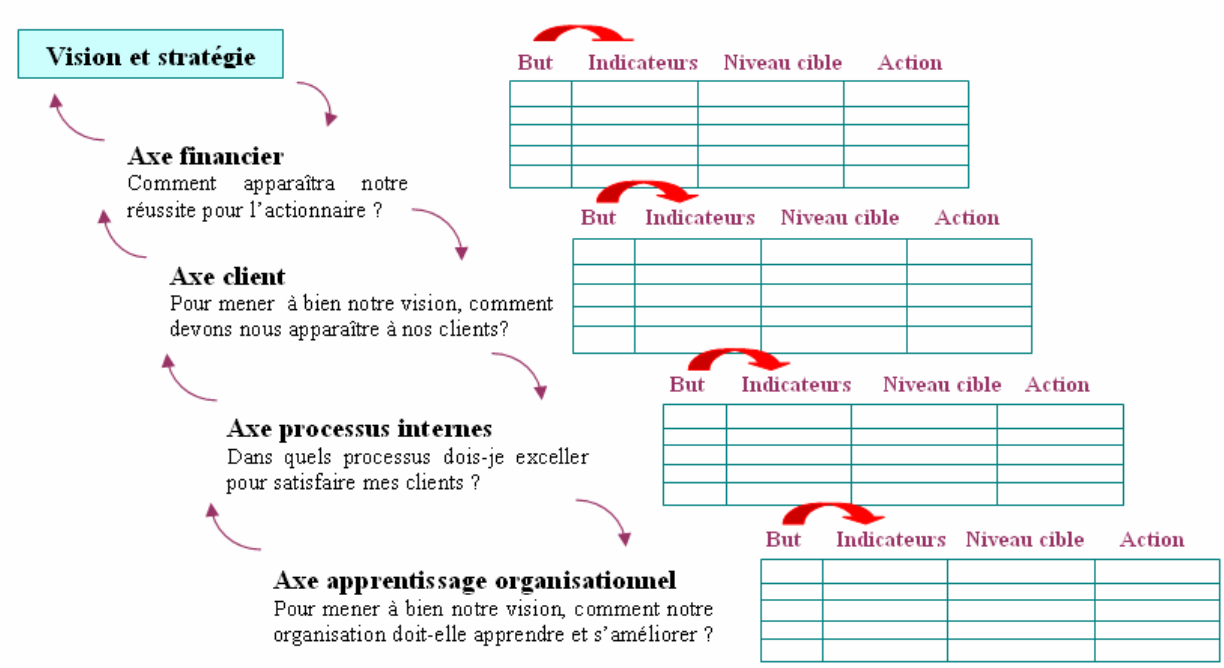


Figure 26. Le passage entre les buts et les indicateurs non explicité par Kaplan et Norton

Les auteurs rappellent que les indicateurs doivent faire l'objet d'un calibrage mais ils restent muets sur la méthodologie conduisant à la définition de ces indicateurs. Or, cette étape est essentielle car elle conditionne la fiabilité et la qualité des mesures obtenues et des décisions prises en conséquence.

La principale difficulté de cet exercice réside dans la traduction des phénomènes à mettre sous contrôle en termes d'indicateurs. Il s'agit en effet de répondre à un ensemble de questions du type : que cherche-t-on à mesurer ? Quelle précision est nécessaire ? Quand et à quelle fréquence faut-il mesurer ? Qui est responsable de l'indicateur ? Quels sont les utilisateurs intéressés ? Quels sont les biais et les effets à prendre en compte ?

Quelles que soient la précision et la précaution avec lesquelles l'indicateur sera élaboré, celui-ci est, par nature, réducteur de la réalité du phénomène mesuré. Car l'indicateur est un paramètre, conventionnellement considéré comme représentatif d´un processus d'action. De ce fait l'indicateur est étroitement lié à la rationalité limitée des acteurs, au sens d'Herbert Simon, et notamment aux zones d'incertitudes et aux marges de manœuvre qu'ils détiennent (Crozier et Friedberg, 1977). La difficulté de définir un indicateur rendant compte d'une chaîne de production, par exemple, est la tendance de chaque acteur, faisant partie de cette chaîne, à représenter les paramètres qui lui sont favorables. L'effet pervers est d'aboutir à un indicateur qui soit le produit d'un consensus mou et/ou d'un jeu de pouvoir.

Une autre limite de la démarche peut être constatée à ce niveau. Il s'agit de l'abstraction de l'existence, au sein d'une même organisation, au même niveau et en même temps, de plusieurs stratégies[291]. Les auteurs font comme si dans une organisation il n'y a qu'une seule stratégie qui existe et qui fait l'accord de tous les membres. Or cette vision idéale d'une cascade d'une seule stratégie dans tout l'ensemble de l'organisation, est loin de la réalité où plusieurs stratégies existent, coexistent et parfois même s'opposent.

[291] Voir notamment les travaux de Mintzberg H., Power in and around Organizations, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1883.

Par ailleurs le statut des concepteurs de la BSC peut les pousser à ne pas expliciter la démarche de mise en œuvre de la BSC. En effet Kaplan et Norton interviennent en tant que consultants de la Balanced Scorecard collaborative pour aider à introduire l'outil. Il parait donc logique que les auteurs-consultants ne livrent pas au public tous les détails et les secrets de leur métier.

Afin d'illustrer les obstacles pouvant compromettre la réussite d'un projet BSC, nous présentons ci-dessous l'expérience de l'agence de stockage et de distribution du ministère de la Défense Britannique. Nous visons au travers de cet exemple mettre l'accent sur une partie des difficultés souvent rencontrées par des managers fascinés par la BSC.

Illustration de la difficulté d'élaboration de la BSC au sein de l'agence de stockage et de distribution du ministère de la Défense Britannique (DSDA)

1. Présentation de l'agence

Defence Storage and Distribution Agency est une administration centrale semi-autonome qui fait partie du ministère de la défense britannique. Sa mission principale est de fournir les moyens logistiques de base aux forces armées en Angleterre et dans la région nord ouest de l'Europe. En 2003, le budget de l'agence s'estimait à environ 250 millions de livres. Elle comptait 5.000 employés dont 95 % sont des agents civils. L'agence assure le support fonctionnel du service logistique de la défense *(Defense Logistic Organisation, DLO)* qui représente à son tour un des services piliers des forces militaires britanniques. La DSDA est dirigée par un conseil d'administration constitué de cadres supérieurs directement responsables de la gestion de l'agence devant le Ministre de la Défense.

2. Le projet d'élaboration de la BSC dans la DSDA

Influencé par l'adoption de la BSC au Ministère de la Défense Britannique et par l'Agence Logistique de la Défense Américaine[292], le conseil d'administration de la DSDA a décidé d'introduire cette méthode en janvier 2002. Avant de lancer le projet, les membres du département « planification et coopération » ont reçu une formation de deux jours au concept BSC. Cette équipe projet a eu ensuite pour mission « l'élaboration et la mise en œuvre de la Balanced Scorecard de la DSDA ». Dès le début de leur mission, l'équipe projet a rencontré plusieurs difficultés liées, notamment, au manque d'engagement du top management dans ce projet[293]. Au fil de l'exercice, l'évidence théorique de la BSC s'est transformée en évidente complexité. Cette complexité concernait notamment la formulation d'objectifs précis, la définition d'indicateurs pertinents et représentatifs des phénomènes mesurés, et la collecte des informations pour alimenter ces indicateurs. En janvier 2003, l'équipe n'a pu rendre compte que de sept objectifs sur un ensemble de douze objectifs. L'incapacité à renseigner la BSC par les données élémentaires a fortement réduit l'intérêt du projet de la part du conseil d'administration.

[292] Equivalent de la DSDA aux USA.
[293] Lawrie G., Building a Balanced Scorecard: A Defense Agency Case Study, 2GC Active Management, janvier 2005.

Suite au changement du conseil d'administration, les nouveaux membres ont lancé, en mars 2003, un projet de réforme pour améliorer le système de pilotage de l'agence, rétablir sa crédibilité et le pérenniser. Le projet consistait à réaliser une évaluation de la première BSC et la revoir à l'aide de l'expertise d'un consultant externe. L'évaluation a révélé plusieurs 6 principales faiblesses :

1. la tendance à afficher la réalité, non pas telle qu'elle est, mais telle que l'on voudrait qu'elle soit ;
2. le manque d'un soutien clair et explicite de la part du conseil d'administration ;
3. Le manque d'implication des différentes directions ;
4. la confusion entre des enjeux stratégiques et opérationnels ;
5. l'absence de motivation et de communication ;
6. le décalage entre la stratégie imaginée par le conseil de direction et celle traduite sur la BSC par l'équipe projet.

L'intervention du consultant a eu deux effets positifs. Le premier, psychologique, consistait à rassurer les membres hésitants. Le deuxième, méthodologique, concernait notamment la formalisation d'un plan de travail et la formation à la démarche d'élaboration. Il a également assumé la prise en charge des aspects pédagogiques et logistiques comme l'organisation des ateliers, la tenue des réunions, l'échange d'informations, le respect du calendrier, etc.

Le maintien de la BSC, malgré les résultats négatifs de la première tentative, a été très riche en enseignements. Le premier exercice a servi de base à l'identification des faiblesses et des dysfonctionnements pouvant compromettre ce type de projet. Nous soulignons notamment la définition d'objectifs stratégiques, qui s'est avérée une tâche très délicate et qui a souvent été reportée par les responsables concernés. Pour s'en débarrasser, ces derniers, soit la déléguaient à des opérationnels, soit la réalisaient de manière rapide et très superficielle. En conséquence, les objectifs étaient très vagues ne permettant pas la définition d'indicateurs.

Selon le capitaine William Mahon[294], cet exercice a également révélé l'incapacité à élaborer cet outil en l'absence d'une volonté et d'une implication collective de la part du top management et d'un encadrement spécialisé en matière d'élaboration d'un système de pilotage. Cet exemple reflète la difficulté et la complexité que représente la BSC en pratique. Le recours à une expertise externe est souvent, mais pas toujours, le gage de la rigueur et du respect des exigences du projet et donc sa réussite.

[294] Directeur de la planification à la DSDA.

Paragraphe 3. Le processus proposé par Moullin : présentation et critique

1. Contenu du processus proposé par l'auteur

L'auteur accorde une importance particulière à l'implication des usagers dans le processus. Son approche se distingue également par l'intégration de l'analyse des risques encourus par le management[295].

Ainsi, au lieu de s'interroger directement sur la mission de l'organisation comme le prévoient Kaplan et Norton, Moullin propose de s'interroger, tout d'abord, sur l'identité des parties prenantes de l'administration et sur leurs attentes. Pour définir la stratégie, l'auteur préconise la contribution des usagers, via la mise en place d'un dispositif de collecte des informations.

Les informations collectées sont relatives à des expériences vécues par ces usagers dans les différents départements et services qui composent l'administration en question.

Par ailleurs, il soulève la faible prise en compte des risques[296] par Kaplan et Norton. Moullin estime que toute organisation a besoin de tenir compte, lors de la définition de la stratégie, des risques pesant sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés[297]. Concrètement, il s'agit de s'interroger sur la nature des risques pouvant entraver la bonne mise en œuvre de la stratégie. L'auteur suggère de définir les risques relatifs à chacune des perspectives de la PSS (stratégique, usagers/parties prenantes, excellence opérationnelle, innovation et apprentissage).

Les étapes clés de l'élaboration de la PSS, selon Moullin se résument comme suit :

1. organiser des rencontres avec les agents, les usagers et autres acteurs clés pour définir leurs attentes et leurs suggestions concernant la mission de l'administration et sa modernisation ;
2. former un « groupe de référents » comprenant des représentants des agents, des usagers et autres parties prenantes ainsi que des managers publics. Ce groupe sera accompagné par un expert externe (un facilitateur). Si le responsable de l'administration en question ne fait pas partie de ce groupe, il devrait explicitement annoncer son soutien au projet d'introduction de la PSS. Le groupe s'impliquera dans toutes les étapes d'élaboration et de mise en œuvre de la PSS ;
3. identifier les principaux buts et objectifs de l'organisation, extraire la ou les stratégies et définir les risques relatifs aux cinq perspectives de la PSS. L'auteur insiste sur la connaissance des processus clés, permettant d'établir les liens entre ces processus et la prestation finale. Cette étape devrait se conclure par l'élaboration de la carte stratégique (schématiser la façon dont les processus peuvent affecter les réalisations puis le résultat final) ;
4. définir les indicateurs appropriés à chacun des objectifs. Le plus important dans cette étape, est de comprendre les liens entre la stratégie et les indicateurs sélectionnés. Le décalage temporel entre le début de l'exécution de la stratégie et la remontée des

[295] Moullin, 2002, Op. Cit.

[296] L'objet du Risk Management, est de supprimer les incertitudes et de bien intégrer la science du risque dans la gestion des organisations pour mieux protéger leur capital humain, financier, technique et scientifique, commercial et de communication. Définition de l'institut du management des risques, http://www.imr.bordeaux-bs.edu/

[297] Selon Pickford, le risque doit être contrôlé et mesuré dans le but de minimiser son influence sur la performance de l'organisation. Pickford J., Mastering Risk, volume 1: Concepts, éd. Financial times, Pearson education, Harlow, 2001, p 34.

premiers indicateurs étant souvent considérable, l'auteur suggère la définition d'indicateurs intermédiaires adaptés ;

5. tester la pertinence des indicateurs et la cohérence de la cartographie des objectifs sur la base des résultats obtenus ;
6. pour certaines organisations, il est intéressant d'élaborer des déclinaisons de la PSS au niveau des départements. Cela favoriserait, l'implication des agents dans la stratégie et la valorisation de leur rôle dans l'atteinte des objectifs. L'auteur insiste sur la coordination entre les différents départements pour s'assurer que la (ou les) stratégie(s) correspond (ent) à la réalité des départements et des usagers ;
7. analyser le retour d'informations pour réviser, périodiquement, la (ou les) stratégie(s), les objectifs et les indicateurs choisis et mesurer leur appropriation.

2. Analyse critique

Basée sur une approche participative, cette démarche présente un avantage en terme de réduction des risques de rejet de la stratégie adoptée. Cependant, cette démarche est difficilement réalisable car ce mode de management consultatif n'est pas traditionnellement celui de l'administration.
Par ailleurs, l'auteur recommande, comme point de départ, la révision de la mission de l'organisme public sur la base des attentes et des suggestions de ces PP. Or, dans une administration, l'identification des PP ne peut pas remettre en cause la mission[298]. Celle-ci lui est définie au moment de la création de l'entité administrative. L'analyse des parties prenantes permet plutôt de mieux identifier les destinataires de l'action publique et de mieux les satisfaire dans le périmètre de la mission définie par le texte juridique.

Par ailleurs, et au même titre que Kaplan et Norton, l'auteur n'explicite pas la démarche à suivre pour formaliser les attentes et aboutir à une stratégie avec des objectifs et des indicateurs.

Conclusion du chapitre

Nous ne retrouvons donc pas dans la littérature consacrée à la BSC, une démarche formalisée permettant de bâtir ce système de pilotage. Or, selon Kaplan et Norton, ce processus est aussi important que le résultat car il permet, entre autres, d'aligner l'ensemble des ressources d'une organisation vers l'atteinte de ses objectifs.

Afin d'explorer ce volet, nous avons eu recours au retour d'expérience d'administrations qui ont adopté la Balanced Scorecard. Notre ambition est de tenter, au travers ces expériences, d'identifier les principales étapes de ce processus et leurs facteurs clés de succès ou d'échec. Nous aborderons également les aspects de l'appropriation de la BSC et les conditions et les limites de la déclinaison de la BSC au niveau local.
Les enseignements, que nous allons tirer, sont conditionnés par le niveau d'informations auxquelles nous avons pu avoir accès.

[298] Nous excluons de notre remarque le cas des collectivités locales dont le champ de compétences est très étendu et dont les interlocuteurs ne sont pas toujours clairement identifiés. Dans ce cas, l'analyse préalable des PP pourrait apporter une réelle valeur ajoutée à la redéfinition des missions.

Chapitre 8. La construction et la mise en place de la BSC dans les administrations publiques : conclusions à partir de trois expériences étrangères

Il s'agit dans ce chapitre d'exposer trois processus d'élaboration de la BSC conduits dans trois administrations étrangères. Les objectifs que nous visions ici sont : (1) combler le vide constaté dans la littérature consacrée à la BSC ; (2) extraire à partir de ces expériences des enseignements sur les limites et les facteurs clé de succès de ce processus. Nous soulignons que les conclusions tirées à partir de ces trois expériences nous ont guidé dans la formulation de nos hypothèses de recherches.

La première expérience est celle du gouvernement de la région wallonne, qui a décidé en 2002 de généraliser la Balanced Scorecard à toutes les administrations de la région. Cette expérience a particulièrement attiré notre attention car elle reflète le poids de la décision politique et l'engagement du niveau hiérarchique dans le succès ou l'échec du projet BSC.

La deuxième expérience est celle de la prison d'Oslo qui a choisi de s'appuyer sur une démarche et outil informatique fournis par un consultant. Nous aborderons lors de la présentation de cet exemple la dimension temporelle du projet BSC.

La troisième expérience est celle de la police suédoise qui s'est associée à groupe de chercheurs pour élaborer son nouveau système de pilotage. Nous avons précédemment présenté le contenu des axes stratégiques de cette BSC dans le cadre de l'étude du modèle *Public Sector Scorecard*. Il s'agit ici de poursuivre cette étude en analysant le processus de mise en œuvre de la PSS et les difficultés d'appropriation rencontrées au niveau local.

Paragraphe 1. Les forces et les limites du portage politique de la BSC : cas de l'administration wallonne

1. Sources d'informations et méthodologie de recueil des données

Pour réaliser cette analyse nous nous sommes appuyées sur quatre entretiens semi directifs et en face à face avec deux membres de la cellule qui a piloté le projet BSC et deux représentants des directions ayant participé au processus de mise en place. Nous nous sommes également basées sur un matériel documentaire dont une partie nous a été fournie par le ministère de la région wallonne[299].

2. Présentation du gouvernement wallon

Compétences

La région wallonne est l'une des trois régions qui composent l'État fédéral belge, les deux autres étant la région flamande et la région de Bruxelles-capitale[300]. La région wallonne exerce deux catégories de compétences :

[299] Il s'agit des présentations et des supports méthodologiques utilisés dans le cadre des formations à la BSC ; du contenu du tableau de bord d'une des directions générales du la région ; du rapport d'évaluation de la première phase de déploiement.

[300] Le territoire de la région wallonne est de 16.844 km². Il couvre les cinq provinces wallonnes. La Région wallonne a été créée par des textes en 1970, mais il a fallu attendre la réforme de 1980 pour la voir naître sur le terrain avec la mise en place des institutions régionales, conseil et exécutif. La Wallonie exerce, par son Parlement et son Gouvernement, des compétences souveraines dans des domaines aussi essentiels que l'économie, le logement, l'emploi, la formation, les travaux publics, les transports, l'aménagement du territoire, l'environnement et l'agriculture. La région compte une population de 3 395 942 personnes soit 32,5% de l'ensemble de la population belge. Le budget du gouvernement wallon est de 5 560 000 K€ (chiffre de 2005, année de cette étude).

- les compétences régionales : attribuées par la loi, ces compétences régionales sont essentiellement l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, l'agriculture, le logement, les travaux publics, les transports, les aspects régionaux de la politique économique, le commerce extérieur, la politique de l'emploi, les aspects régionaux de la politique de l'énergie, l'organisation et la tutelle des pouvoirs locaux, le temporel des cultes, la recherche scientifique se rapportant aux matières régionales et les relations internationales se rapportant aux matières régionales[301].
- les compétences communautaires : regroupent certaines affaires culturelles, le transport scolaire et la quasi-totalité des affaires sociales[302].

Les organes politiques et administratifs

Les organes politiques de la région wallonne sont le parlement et le gouvernement. Le parlement wallon exerce essentiellement deux fonctions : le pouvoir législatif et le contrôle du pouvoir exécutif. Le gouvernement wallon participe au pouvoir législatif. Comme le parlement, il peut prendre l'initiative d'élaborer des décrets. En tant que pouvoir exécutif, il prend les arrêtés nécessaires à l'application des décrets. Il est responsable devant le parlement wallon. Tous deux sont installés à Namur, capitale de la région wallonne.

L'administration de la région wallonne se compose de deux ministères et d'un ensemble d'organismes d'intérêt général :

- le ministère wallon de l'équipement et des transports, compétent en matière d'infrastructures routières, autoroutières, fluviales, aériennes et de télécommunications.
- le ministère de la région wallonne (MRW) qui gère les affaires économiques. Il prend en charge les aspects relatifs à la qualité de vie tels que l'aménagement du territoire, le logement, le patrimoine, l'environnement, les affaires sociales. Il gère aussi les affaires dites d'autorité avec la tutelle sur les communes, la fonction publique et le budget.

Chaque ministère est doté d'un secrétariat général assurant les fonctions transversales et d'un ensemble de directions générales[303].

La direction d'aide à la gestion (DAG) : pilote du projet Tableau de bord prospectif

La DAG a été créée en 1992, auprès du secrétaire général (SG). Sa mission est d'aider les directions générales, divisions ou directions à améliorer la qualité des services. Composée d'une équipe pluridisciplinaire, cette structure procède, à la demande du SG, à des missions d'audit de nature organisationnelle dans les différentes structures du gouvernement.

La DAG travaille de manière relativement autonome; ses membres ont la liberté de formuler leurs observations et recommandations sans aucune interférence ni de la part du SG ni de la part des directions auditées. Néanmoins, la mission de la DAG se limite à la rédaction d'un rapport d'audit. Elle n'a pas vocation à accompagner les structures auditées dans la mise en place des recommandations.

3. Le processus d'introduction du Tableau de Bord Prospectif (TBP)

En 2000, le gouvernement wallon, qui entamait la deuxième partie de son mandat, a lancé un projet global de modernisation de l'administration. Ce projet consistait en l'introduction du

[301] Cf. article 6 et 6 bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Il faut cependant noter que la région Wallonne a transféré certaines de ses compétences régionales à la communauté germanophone.
[302] Cf. le décret de la communauté française du 19 juillet 1993.
[303] La direction générale est la première subdivision dans un ministère. Elle se structure en plusieurs divisions qui intègrent à leur tour plusieurs directions. À la tête de chaque division est nommé un fonctionnaire ayant le titre d'inspecteur général.

tableau de bord prospectif (TBP). L'après un membre de la DAG, le Gouvernement a été « séduit » par la proposition du consultant « Arthur D. Little » qui s'inspirait de Balanced Scorecard.

a. Phase d'expérimentation du TBP

Le Gouvernement a lancé une expérimentation pilote d'introduction du TBP dans certains de ses services publics. Cette expérimentation était pilotée par équipe mixte pour assister les agents dans l'élaboration des tableaux de bord. Cette équipe était constituée de consultants externes et des agents de la DAG. Une Commission Stratégique Globale (CSG) a été placée au niveau de la Fonction Publique de la Région wallonne (FPRW). Constituée de hauts fonctionnaires et de membres des cabinets ministériels, cette commission se réunissait régulièrement pour suivre l'élaboration des tableaux de bord et assurer l'interface entre les politiques et l'administration.

L'expérimentation des TBP a été réalisée au niveau des divisions situées à un niveau intermédiaire entre les directions générales et les directions. Chaque division est dirigée par un inspecteur général, un haut fonctionnaire nommé par le Ministre et compte entre deux et quatre directions. En termes de taille et de cohérence des activités, les divisions ont été considérées par la DAG comme le niveau optimal pour expérimenter l'opérationnalité d'un outil de pilotage.

L'expérience pilote s'étant avérée positive, le Gouvernement a décidé d'étendre les TBP à l'ensemble des Secrétariats généraux et Directions générales des deux ministères ainsi qu'aux quatre organismes d'intérêt public (OIP).

b. Phase de généralisation du TBP

D'après le rapport final relatif à la première phase de déploiement généralisé du TBP, la décision de généralisation du TBP se justifie par des motivations externes et internes :

Les motivations externes : concernent les responsables politiques *(Axe autorité politique)* et les citoyens *(Axe citoyen – utilisateur)*

Il s'agit d'offrir aux responsables politiques :

- une information nécessaire à une réflexion stratégique sur les objectifs qui doivent être remplis par chacune de ces DG ;
- de meilleurs outils pour mesurer les résultats des DG ;
- une base de dialogue et de communication concrète avec leur administration, permettant de développer de meilleures relations, tournées vers l'efficacité et une mise en œuvre cohérente et coordonnée des décisions politiques.

Concernant les citoyens, l'objectif de ce projet est de leur fournir de meilleurs services aux divers groupes d'utilisateurs et à l'ensemble des citoyens en termes de qualité, d'équité, d'information, de facilité d'accès, de procédures simples, de compréhension des besoins…

Motivations internes : Il s'agit de permettre une meilleure compréhension du fonctionnement interne de l'administration et de ses diverses entités *(Axe processus internes)*. La mise en place du TBP vise en ce sens à :

- hiérarchiser les objectifs et les activités de chaque direction générale ;
- gérer de façon proactive les enjeux et les défis à caractère transversal (coordination);
- juger de l'adéquation entre les activités et les ressources disponibles (pertinence) ;
- déterminer les ressources nécessaires pour réaliser les objectifs et les activités prioritaires (programmation) ;
- mobiliser les ressources en conséquence (efficience).

Il s'agit, enfin, de permettre une réflexion approfondie pour une meilleure compréhension des aspects relatifs au facteur humain en termes de besoins en formation, de satisfaction et motivation, de responsabilisation, d'esprit d'équipe *(Axe compétences)*.

c. L'élaboration et contenu du TBP

Le processus d'élaboration des différents TBP a suivi 6 étapes (voir le tableau ci-dessous). On note qu'un vocabulaire et une méthodologie unifiés ont été développés par l'équipe mixte et diffusés dans les administrations concernées par le projet.

Le tableau de bord est un outil de gestion par objectif, c'est un outil permanant, évolutif, adapté à chaque entité en cascade…	
Phase 1	examiner la mission de l'entité *: à quoi sert–elle ?*
Phase 2	projeter une vision pour l'entité *: quel est son idéal ?*
… de la mission à la vision ou comment tendre vers cette vision ?	
Phase 3	définir des axes stratégiques
Phase 4	identifier des objectifs stratégiques dans chaque axe, an cohérence avec les objectifs du SG
Phase 5	dégager des initiatives concrètes qui permettront d'atteindre ces objectifs
Phase 6	sélectionner les indicateurs permettant de mesurer les progrès dans la réalisation des objectifs

Tableau 8. Les phases de déploiement du TBP

d. Résultats de la première phase de déploiement des TBP

La convention de service relative à la première phase de déploiement généralisé et progressif des tableaux de bord prospectifs, stipulait que le rôle du consultant était de coacher les membres de l'administration et les représentants du gouvernement wallon pour atteindre deux objectifs principaux :

- réaliser l'ébauche de TBP pour deux secrétariats généraux, les douze directions générales et les quatre organismes d'intérêt public ;
- quantifier le personnel existant ainsi que les besoins en personnel (exprimé en Equivalent temps plein - ETP) pour chacune de ces entités.

La première évaluation du projet estime que l'introduction de la BSC a permis aux administrations d'initier une dynamique générale au sein de la FPRW dans son ensemble[304]. Instaurant une méthodologie commune de planification stratégique, cette phase représentait l'amorce d'une révolution dans les modes de gestion interne, qui était supposée se poursuivre dans toutes les administrations par leur propre initiative.

Plusieurs administrations ont ainsi poursuivi le développement du TBP. Certaines ont dépassé le stade de la formulation des objectifs des indicateurs et les initiatives[305] et sont rentrées dans la phase de mise en œuvre (le ministère de l'équipement et des transports notamment). Cette phase est basée sur l'élaboration d'un plan d'action et d'un échéancier d'exécution. Nous soulignons que le respect de l'échéancier a souvent remplacé les indicateurs de performance. Le rapport d'évaluation estime qu'il fallait une certaine expérience et une certaine pratique des outils de gestion de la performance avant de pouvoir identifier des indicateurs de

[304] DAG et Arthur D. Little, Rapport d'évaluation de la première phase de déploiement des tableaux de bord prospectifs, octobre 2002, page 5.
[305] Le terme initiative qualifie les actions à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif.

performance plus pertinents. Le rapport considère que les administrations avaient également besoin de suffisamment de temps pour construire un système d'information fiable pour alimenter ces indicateurs. Par ailleurs, le rapport souligne une grande disparité entre les différents tableaux de bord. Cette disparité est expliquée par deux facteurs. Le premier est la différence entre les niveaux de motivation des acteurs à l'égard du projet. Le deuxième facteur est le niveau de difficulté de l'exercice, qui diffère selon le champ de compétence des entités[306].

Présentation et analyse du tableau de bord prospectif adopté à la région wallonne

Nous présentons ci-dessous le modèle de TDB adopté par les administrations wallonnes.

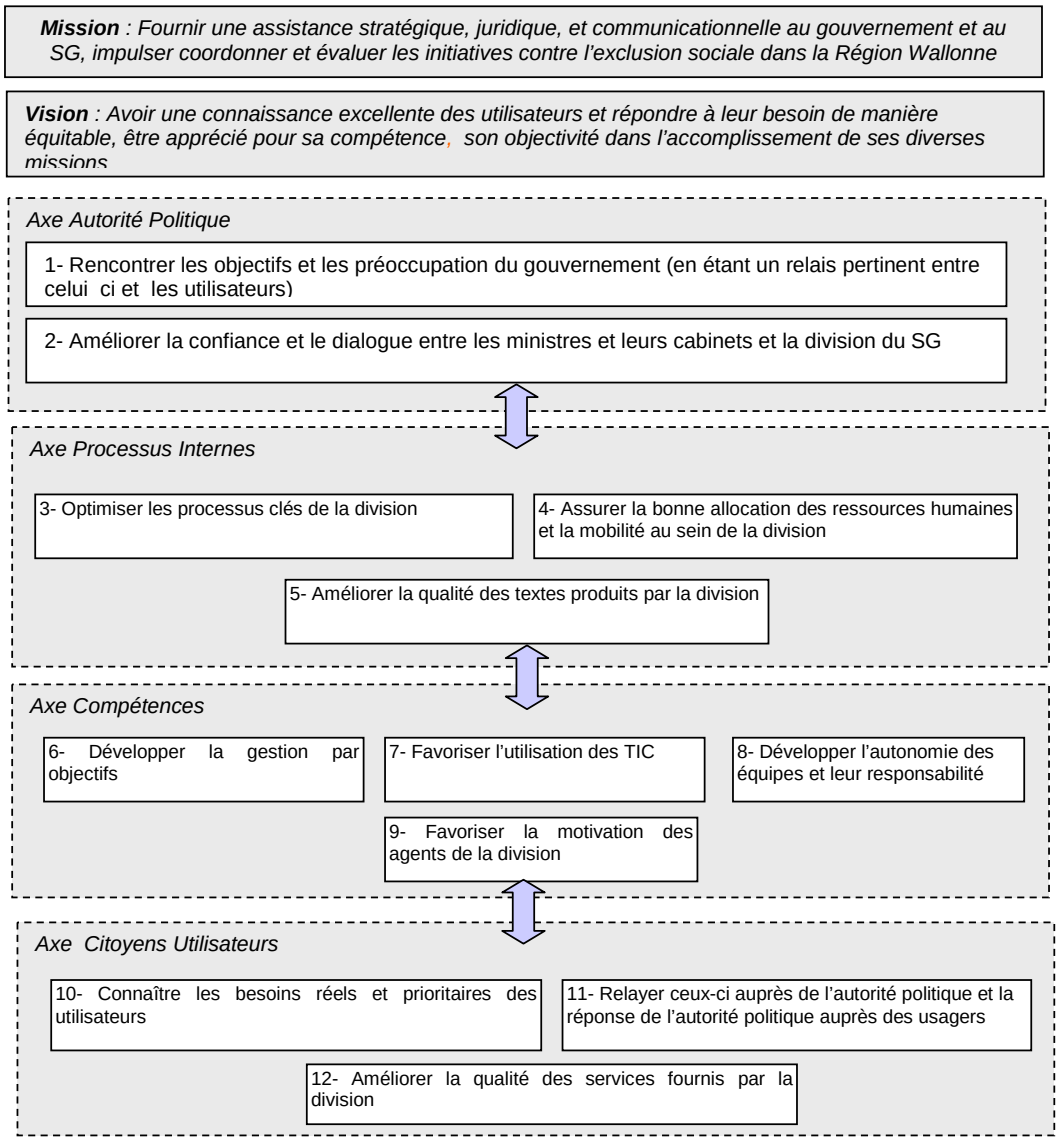


Figure 27. Le TDB de la division du secrétariat général (source le SG de la région wallonne)

Afin de respecter la cohérence dans ce chapitre, nous ne procéderons pas à l'analyse du TDB. Une analyse approfondie de cet instrument fait l'objet de l'annexe 8.

[306] En général, plus de difficultés ont été rencontrées dans les entités du ministère de la fonction publique que dans celles du ministère des transports.

4. Analyse du processus d'élaboration et de mise en œuvre du TBP

L'introduction du TBP et l'engagement du Gouvernement, pour soutenir cette démarche, ont marqué une nouvelle orientation dans la Région wallonne. Elle représente le passage d'une approche unilatérale passive[307] d'audit à une approche de pilotage. Cette approche était limitée à la description des dysfonctionnements et à la formulation de préconisations et de pistes d'amélioration. Or, la démarche TBP suppose la mise en place d'un pilotage proactif, participatif et plus global, permettant ainsi de faire vivre les recommandations qui avaient tendance à être rangées au fond des tiroirs.

a. Les points forts

- l'engagement explicite de la part du politique qui, s'est concrétisé par l'implication du gouvernement Wallon à travers l'élaboration du tableau de bord global du gouvernement wallon[308]. Ce tableau de bord est à la base du développement de tous les tableaux de bord des autres entités. On perçoit aussi l'intérêt de la classe politique par la participation des membres des cabinets ministériels de tutelle aux réunions de présentation des résultats des travaux sur les TBP.

- la cohérence de la démarche TBP avec le Contrat d'Avenir de la Wallonie[309] (CAWA) : Une cohérence est assurée par l'effort particulier fourni par chaque dirigeant aux responsables de chaque entité pour que tous les objectifs du CAWA, qui relevaient de leurs compétences, soient intégrés dans leurs propres tableaux de bord.

- le rôle du consultant sur le plan méthodologique : la démarche adoptée par le consultant n'était pas celle d'importer ses propres idées. En effet les TBP devaient refléter le plus fidèlement les objectifs et les besoins de chaque entité, vus par ses propres responsables. Il s'agissait d'une volonté de neutralité et d'objectivité à propos du travail à accomplir sur le contenu. Le consultant a également joué un rôle important comme relais entre les niveaux politique et administratif et au sein même de l'administration entre les différents niveaux hiérarchiques. En tant qu'externe, le consultant avait plus de liberté à dire les vérités directement et plus facilement que les membres de la DAG. Son mandat lui permettait également d'imposer un calendrier et une méthodologie de travail[310].

- le rôle des experts administratifs de la DAG. Ces experts ont apporté la connaissance du contexte, et ont joué un rôle important dans la coordination horizontale (par la connaissance des enjeux de pouvoir et des zones d'influences). La DAG s'est en effet chargée de la capitalisation du savoir et du transfert de bonnes pratiques pour la généralisation des tableaux de bord.

- la poursuite de l'exercice reflète l'intérêt grandissant à l'égard de la méthode : plusieurs directions ont pris l'initiative de poursuivre le déploiement des TBP dans leurs divisions respectives de manière à assurer la continuité de l'exercice lancé par le Gouvernement. À titre d'exemple, la Direction Générale des Autoroutes et des Routes (DG1) du ministère de l'équipement et des transports a lancé une réorganisation de ses processus internes suite à

---

[307] Dans le sens où les acteurs n'étaient pas associés à cette démarche et la direction d'aide à la gestion ne pouvait pas avoir une mission d'accompagnement au changement telle que c'était le cas pendant le déploiement du TBP.

[308] On regrette cependant que ce tableau de bord n'a bénéficié que d'une validation implicite de la part du gouvernement (voir les points faibles).

[309] Le contrat d'avenir est le plan stratégique du développement territorial de la région wallonne. Ce document est rédigé par le Gouvernement régional en concertation avec l'ensemble des acteurs la société wallonne (les syndicats, les associations patronales, les organes consultatifs, les associations et les citoyens).

[310] Propos recueillis au cours d'un entretien avec des membres de la direction d'aide à la gestion, ministère de la région wallonne.

l'introduction du TBP. Cette réorganisation est considérée comme la pierre angulaire de la future gestion par objectifs Cette direction a en effet été impliquée très tôt dans cet exercice grâce à sa participation comme pilote lors de la phase d'expérimentation. Nous notons également l'initiative prise en mai 2002 d'organiser une journée d'information à l'attention du personnel pour présenter le TBP[311].

b. Les points faibles

Malgré un départ prometteur, la démarche globale a été freinée par certaines contraintes de nature politique, sociologique et organisationnelle. Nous signalons que les contraintes techniques liées notamment à la difficulté de concevoir et mettre en place le TBP dans des organisations qui n'ont pas une tradition de pilotage, n'ont pas été à l'origine de ce ralentissement.

- les contraintes politiques : il s'agit de la non-validation de manière officielle du tableau de bord du Gouvernement Wallon. Malgré la convention signée avec le consultant et l'appui accordé à la démarche par le Gouvernement précédent, le TBP global n'a pas été validé par le Gouvernement suivant, même s'il a servi de base au développement des tableaux de bord de toutes les entités administratives. Nous soulignons par ailleurs l'affaiblissement considérable du rôle de la DAG. Cet affaiblissement est dû à la réduction de son effectif par le nouveau Gouvernement. La direction ne compte plus qu'un seul membre sur les 13 experts qui la constituaient ;

- les contraintes sociologiques : la concomitance de l'exercice du développement des TBP avec celui de la quantification des effectifs de la Région en terme d'équivalent temps plein (ETP[312]) a posé plusieurs difficultés. La réalisation simultanée des deux exercices nécessitait une grande disponibilité de la part des agents. Il existait une autre difficulté méthodologique posée par l'évaluation des besoins en effectifs, en l'absence de définitions d'objectifs et de mise à plat des processus de travail. Par ailleurs, la quantification des ETP a créé plusieurs réticences. Elle a influencé négativement l'exercice du développement des TBP. Le tableau ETP suscitait plusieurs craintes, pesant chez les responsables, sur l'utilisation qui pourrait être faite des chiffres communiqués. Les estimations ont ainsi été tronquées[313] ; l'ampleur des besoins exprimés s'expliquait en partie, par la crainte, justifiée ou non, que l'autorité politique applique des règles arbitraires pour l'allocation des ressources humaines;

- les contraintes organisationnelles : il s'agit du manque de considération des objectifs stratégiques mutuels dans certains cas. Certaines entités sont fortement liées par leurs champs de compétences. Néanmoins nous notons une intégration de la dimension de collaboration, dans les tableaux de bord des petites entités sous tutelle, avec la direction générale qui ne trouve pas toujours un écho dans les objectifs de cette dernière. La nécessité d'instaurer un dialogue entre les deux niveaux apparaît comme une évidence.

Conclusion

Après le lancement généralisé du chantier TBP au niveau gouvernemental de la région wallonne, le Gouvernement s'est orienté vers une autre réforme complémentaire qui porte sur la mise en place du régime des mandats pour les hauts fonctionnaires des ministères et

[311] Cette journée fut d'après le rapport d'évaluation un grand succès. DAG et Arthur D. Little, rapport d'évaluation de la première phase de déploiement des tableaux de bord prospectifs, octobre 2002, page 54.

[312] Sans rentrer dans les détails de cette démarche, il s'agissait de quantifier l'effectif existant par catégorie et d'estimer les besoins dans l'ensemble des entités administratives de la région wallonne.

[313] À titre d'exemple, une entité a longtemps refusé d'entamer l'exercice ETP par peur qu'il n'apparaisse clairement qu'elle disposait de beaucoup de moyens par rapport aux missions qui sont attribuées.

organismes d'intérêt public régionaux. Ce dernier chantier est toujours inscrit à l'agenda du nouveau Gouvernement. En revanche l'impulsion, dont avait bénéficié les TBP il y a près de 5 ans, a nettement diminué. Ce recul du projet TBP au niveau gouvernemental a commencé avec le gouvernement précédant celui même qui a lancé la démarche.

Néanmoins, plusieurs entités de la région wallonne continuent, seules ou à l'aide d'un consultant, l'exercice TBP grâce notamment à l'impulsion de leur hiérarchie qui a perçu l'utilité de cet exercice. Nous signalons, à ce propos, que certains hauts fonctionnaires se sont appuyés sur le TBP pour formaliser les objectifs de leur mandat de gestion. Pour ces entités, les chantiers actuels concernent la construction des systèmes d'information et la fiabilisation des informations recueillies et le perfectionnement des indicateurs.

Nous regrettons cependant l'affaiblissement significatif de la DAG qui jouait un rôle très important dans la coordination verticale ainsi que dans la prescription d'outil et de méthodologie permettant la diffusion d'une culture de la gestion par objectifs. Nous pensons que cela est dû au faible cautionnement du projet au niveau gouvernemental. L'exercice a dévoilé plusieurs dysfonctionnements au sein de l'administration. La mise à nu de ces anomalies, notamment par le consultant qui a adopté une démarche franche avec tous les niveaux de décision, a dû parfois offenser certaines pratiques administratives enracinées et menacer certaines marges de manœuvre.

Paragraphe 2. La durée du processus d'élaboration de la BSC : cas de la prison d'Oslo

1. Sources d'informations et méthodologie de recueil des données

Pour réaliser cette analyse, nous nous sommes appuyées sur des ressources documentaires dont une partie nous a été fournie par les membres du groupe de travail sur la Balanced Scorecard. Nous avons également transmis un questionnaire au gouverneur de la prison. Ce questionnaire a été suivi de plusieurs échanges de courriers électroniques pour clarifier certaines réponses.

2. Présentation de la prison d'Oslo

a. Mission et contexte

La Prison d'Oslo est la première institution pénitentiaire de Norvège[314]. Elle a pour mission l'exécution des jugements d'emprisonnement de manière à rassurer la société et à lutter contre la récidive en concluant un accord avec chaque prisonnier afin de changer son attitude criminelle[315].

Pour accomplir cette mission, quelques facteurs clés doivent être réunis :

- la disponibilité permanente des cellules;
- l'exécution rapide des jugements ;
- la prévention contre les éventuelles évasions ou actes criminels durant la période de détention ;
- le respect et la garantie des droits que la loi attribue au prisonnier ;
- la préparation, durant la détention, de la vie du détenu après l'exécution de sa peine pour éviter une éventuelle récidive ;
- l'adaptation de l'exécution des peines de manière individuelle : ajustement selon les détenus par une coopération active entre les employés et les détenus.

La contrainte majeure qui pèse sur le système pénitentiaire norvégien est l'indisponibilité des cellules. Cette contrainte est en grande partie causée par l'augmentation des condamnations de longues durées pour usages illicites de drogue, que connaît la Norvège depuis 1991. Par ailleurs, cette catégorie de détenus cause souvent beaucoup de problèmes au sein de l'établissement.

Pour lutter contre la consommation des drogues, la prison a intensifié sa coopération avec les services sanitaires et les agences externes qui participent directement aux traitements à long terme des toxicomanies. Le traitement prend souvent la forme d'un programme axé sur l'abstinence dans les prisons. Outre le programme général de prévention des drogues en prison, la Norvège a mis en place un autre *programme d'incitation au traitement anti-drogues*. Ce programme inclut un contrat dans le cadre duquel le prisonnier s'engage à l'abstinence[316].

---

[314] La prison compte 375 prisonniers et 350 employés et un budget de 63 mill. Nok (22 mill. €), la majorité des détenus sont des prisonniers définitifs (chiffres année 2005). Dans le cadre d'un programme de coopération entre les services publics, les départements d'éducation et de santé mettent à la disposition de la prison d'Oslo des effectifs supplémentaires. Il s'agit d'éducateurs, médecins, chirurgiens dentaires, psychiatres, spécialiste de l'insertion professionnelle.

[315] *«To **execute** detention and sentenced imprisonment in a manner that is **reassuring** to the society at large, and counteracts new criminal offences, by making arrangements for the individual to **change his criminal behaviour**»*. A. Høidal, Use of the Balanced Scorecard in a change management project at Oslo Prison, web seminar on Bettermanagement.com, 2003.

[316] Rapports nationaux Reitox 2001 ; réseau européen sur la prévention du sida et de l'hépatite en milieu carcéral, Final Progress Report, WAID : Bonn & ORS, 2001, Marseille.

Dans le rapport qu'il a publié suite à sa dernière visite dans les prisons norvégiennes (Septembre 1999), le comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), a fortement critiqué les conditions de détention provisoire[317]. Selon ce rapport, les prisons devraient assouplir les restrictions imposées aux droits des détenus notamment en matière de communication avec l'extérieur. Les observations de l'inspection concernant la prison d'Oslo soulignaient :

- la bonne qualité des équipements;
- la grande variété des activités auxquelles la majorité des détenus pouvait avoir accès ;
- le rapport entre les détenus et les officiers de prison jugé à la fois positif et constructif ;
- les fortes restrictions imposées aux détenus qui risquent de poser des problèmes d'inquiétude, d'agitation et de dépression chez ces derniers[318].

Les conclusions du rapport insistaient sur le besoin d'améliorer le programme d'insertion et les conditions de détention des détenus provisoires.

b. Management et organisation

Le gouverneur[319] souligne que la prison avait conservé une ancienne organisation et que sa gestion était marquée par un déficit budgétaire important. L'institution était aussi marquée par d'autres facteurs comme : la réforme de l'appareil judiciaire, la diminution des dotations budgétaires, l'accélération du turn-over des RH et le poids de la mission.
La prison devait alors revoir, de manière globale, son management pour répondre aux nouvelles exigences de performance (efficacité, efficience, rapidité, économie, etc.).
La direction manquait de visibilité sur l'ensemble des opérations, ce qui ne lui permettait pas d'assurer la coordination entre les différents services[320].

3. Les facteurs motivant l'introduction de la BSC

La décision d'introduire la BSC émane de la volonté de la direction de la prison pour :

- exécuter la stratégie définie en 2001 et d'en assurer le suivi de manière plus professionnelle;
- améliorer l'efficience et répondre aux exigences de la réforme qui vise à augmenter la productivité dans les organismes publics. Cette réforme s'est traduite, au niveau de la prison d'Oslo, par la suppression de 40 postes budgétaires ;
- moderniser le système d'évaluation de la qualité du service délivré. En effet, les indicateurs disponibles étaient axés sur la mesure de la quantité.
- introduire une analyse et globale des opérations (planification selon les priorités stratégiques) en liaison avec les résultats obtenus en fin d'année.

Au travers de ce projet, la direction avait l'ambition de faire de son établissement une référence en matière de modernisation de la gestion dans le secteur pénitentiaire.

En effet, peu d'administrations en Norvège ont mis en place un dispositif semblable, avant 2001. Le gouverneur estimait cette relative carence comme une opportunité pour que la prison d'Oslo devienne un précurseur et une référence dans ce domaine.

4. Processus d'élaboration et de mise en œuvre de la BSC de la prison d'Oslo

Aidée par un consultant, la direction de la prison a investi énormément de temps pour construire et déployer la BSC (entre 2000 et 2003). Une équipe projet, comprenant le

[317] Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). La visite a duré du 13 au 23 Septembre 1999. Le rapport est disponible sur le site http://www.cpt.coe.int/documents/nor/2000-15-inf-eng.pdf.
[318] À l'exception des récréations, les détenus ne peuvent être en dehors de leurs cellules plus de 30-40 minutes par jour. Une partie des détenus ne bénéficie pas de cette pause.
[319] En poste depuis 1997
[320] SAS, Oslo Prison Uses SAS to support a Balanced Scorecard to Improve Results, www.sas.com, 2003.

gouverneur, le commissaire de la prison et le consultant, a été nommée pour piloter le projet et coordonner les travaux des groupes de réflexion mixtes (acteurs internes et externes). Afin de favoriser la motivation et l'implication de tous les acteurs, de larges réunions de débat ont été régulièrement organisées pour communiquer sur l'avancement du projet BSC. Une grande attention a été accordée à la compréhension de la BSC et à l'intégration des processus existants. Le tableau ci-après résume les principales phases du projet.

Les premières phases d'élaboration de la BSC ont été accomplies de façon manuelle sans recours à un outil informatique. Cet outil a été introduit lors de la phase 3 pour la collecte et le stockage des données et la communication des résultats. Le gouverneur souligne que cette introduction a apporté une réelle valeur ajoutée et une meilleure connaissance des coûts.

	Calendrier	Objet	Contenu
0	Année 2000	Elaboration du plan stratégique 2001- 2005	Définition de la vision et de la stratégie. quelques objectifs ont été discutés et validés à ce stade. Il s'agit : - du développement du professionnalisme des agents notamment en matière de traitement des détenus ; - de la réhabilitation de l'immobilier ; - de l'amélioration des compétences des agents par des programmes de formation adaptés ; - de la création d'un environnement de travail favorable et de l'augmentation de la satisfaction.
1	Été 2000 à début 2001	Planification et information	Analyse des conséquences du plan stratégique sur les processus et les activités. Préparation du projet : planification, information, gain de consensus, marché public, organisation des modalités du projet.
2	Fin 2001 printemps 2002	Modélisation des quatre perspectives	Définition des quatre perspectives de la BSC. Le modèle stratégique de la prison reflète une vision de la performance passée (perspective financière), présente (usagers et processus internes), et future (perspective de l'apprentissage et développement).
3	Été 2001 et début 2002	Construction de la carte stratégique	Développement du contenu des objectifs stratégiques et des indicateurs associés (voir détails en dessous).
4	Printemps été 2002	Elaboration du manuel BSC	Diffusion d'un manuel d'utilisation de la BSC[321], dont le but est de capitaliser les savoirs et les informations.
5	Fin 2002 et printemps 2003	Construction du système d'information	Introduction du système d'information pour l'harmonisation et la fiabilisation des données.

Tableau 9. Les phases d'élaboration de la BSC de la prison d'Oslo

Nous présentons dans l'annexe 9 une étude approfondie de la BSC de la prison d'Oslo.

5. Les facteurs déterminants du processus d'élaboration de la BSC

Il s'agit ici d'observations que nous avons formulées sur la base des échanges avec les acteurs ayant participé à l'élaboration de la BSC.

- *la primauté du quotidien :* le fonctionnement quotidien d'une prison est caractérisé par la fréquence d'incidents totalement imprévus. La résolution de ces problèmes exige beaucoup de réactivité suivie d'une décision rapide et locale. Ainsi, il s'est avéré parfois difficile de respecter certaines recommandations du processus stratégique notamment en matière de

[321] Ce manuel contient : l'introduction aux principes de la BSC ; la description des objectifs stratégiques ; la présentation et explication de la carte stratégique, des facteurs clés de succès, des indicateurs de performances (29 indicateurs) de leurs valeurs cibles et des actions et initiatives associées ; la désignation des responsables d'objectifs et d'indicateurs.

partage de l'information et de prise de décision de manière collective ou après consultation des acteurs concernés.

- *les impératifs budgétaires* et la réduction du budget de la prison pendant le printemps 2002 ont fortement retardé le projet BSC ;
- *l'implication des acteurs clés :* elle est considérée comme un facteur déterminant pour réussir ce projet. L'engagement et un enthousiasme des acteurs impliqués dans le projet sont nécessaires pour l'élaboration d'une BSC représentative de l'organisation et de sa stratégie.
- *l'alignement stratégique* : la mise en œuvre de la BSC et un long processus qui doit respecter les habitudes et la culture de l'organisation. Les agents doivent être au cœur du processus de changement car ils sont ses principaux leviers ;
- *la continuité* : nécessite le maintien de la pression de la part du chef de projet et de la motivation des acteurs impliqués dans le processus.
- *la tendance à gérer l'opérationnel sur le court terme* : dans une prison, la majorité des agents sont orientés vers les actions opérationnelles. Ils perdent de vue les objectifs stratégiques. Ils agissent souvent sur le court terme pour obtenir des améliorations immédiates.
- *l'investissement en terme de temps* : le gouverneur de la prison d'Oslo insiste sur le temps nécessaire pour élaborer une carte stratégique représentative de la prison et pour la rendre ensuite opérationnelle et utile pour le management de celle-ci. Selon le gouverneur, ce temps dépend notamment de la construction du système d'information.

6. L'exploitation de la BSC dans la prison d'Oslo

L'exploitation de la BSC a commencé en avril 2003 en introduisant des changements sur les routines quotidiennes et en redistribuant les rôles et les responsabilités. Une réunion hebdomadaire « *the Balanced Scorecard meeting* » est tenue tous les mardis et est consacrée au suivi de la mise en œuvre de la stratégie et revoir les 29 indicateurs stratégiques[322]. Les résultats sont analysés par département et par manager. Une attention plus particulière est accordée aux valeurs négatives en remontant vers leurs causes et en mettant en œuvre des mesures de redressement.

Le gouverneur de la prison estime que l'application de la BSC a amélioré de manière considérable la qualité du service rendu par son établissement en matière d'exécution des jugements (au quotidien) et de réduction du taux de récidive (à long terme).

Nous résumons les impacts de l'introduction de la BSC dans la prison d'Oslo comme suit :

- *tenir compte des utilisateurs et améliorer le suivi des détenus :* la BSC a favorisé l'instauration d'une gestion orientée vers la qualité. Cette orientation s'est traduite par un meilleur suivi des détenus pendant et après la période d'incarcération et la mise en place d'actions spécifiques pour prévenir la récidive. Le gouverneur affirme qu'il était impensable, avant de se lancer dans le projet BSC, de réfléchir sur l'amélioration du service en considérant les détenus comme des utilisateurs. Il ajoute que cet exercice a conduit l'équipe de direction à redécouvrir sa mission et à intégrer les attentes des utilisateurs dans la stratégie. Le résultat est, selon lui, très positif car la manière de traiter

[322] Selon le gouverneur, il s'agit ici de revoir les clignotants des indicateurs (vert, jaune et rouge). Les indicateurs ne sont pas tous analysés lors de ces réunions. Seuls les indicateurs qui correspondent aux sujets programmés à l'ordre du jour sont analysés en détails. Néanmoins, les indicateurs affichant une dégradation du résultat attendus peuvent aussi faire l'objet d'une revue.

les détenus a changé et l'image de la prison vis-à-vis des autorités européennes est en amélioration.

- *générer une revue globale de l'organisation au-delà de la construction de l'outil* : outre la définition de la stratégie et des facteurs clé de succès, le processus d'élaboration de la BSC a permis de passer en revue plusieurs aspects et suggérer des pistes d'amélioration des activités existantes. Certaines de ces suggestions ont induit une meilleure maîtrise des dépenses et par conséquent une amélioration significative de l'efficience.
- *améliorer la gestion budgétaire* : cette amélioration a été enregistrée grâce à une meilleure connaissance des coûts. La prison a clôturé son budget de l'année 2002 en équilibre et celui de 2003 avec un léger surplus. Il rappelle à ce titre que le budget de l'année 2001 enregistrait un déficit de 5 millions de couronnes (679 000 US). Le gouverneur considère que la possibilité de consulter et de communiquer les résultats instantanément à l'ensemble de l'établissement, a favorisé la coordination des efforts pour améliorer les résultats budgétaires. Par ailleurs, la BSC a offert au management de la prison un outil de justification des dépenses et des arbitrages budgétaires : en interne, pour justifier la répartition des dépenses entre les différents départements, en externe lors des dialogues budgétaires avec la tutelle.
- *moderniser les pratiques de gestion :* au sein de l'équipe de direction et entre les différents niveaux de l'établissement, la BSC a dynamisé le management de la prison et a permis de relier les activités opérationnelles aux décisions stratégiques. Par ailleurs, la BSC est devenue un outil indispensable pour veiller au respect de l'orientation stratégique des actions entreprises à tous les niveaux. En outre, la possibilité de représenter l'ensemble de la stratégie sur une seule page a constitué un excellent moyen de communication interne et externe.
- *clarifier les responsabilités et visualiser les contributions* : un des apports de la BSC est de permettre l'identification des acteurs les plus récalcitrants (non impliqués et/ou non motivés par le projet BSC) par la mesure de la qualité des résultats dont ils sont responsables. Afin de résoudre ce problème et sans contraindre ses agents à participer dans ce processus, la direction a préféré réorienter ces acteurs vers d'autres tâches qui correspondent mieux à leurs profils et leurs attentes.
- *un impact positif sur le climat social et sur les indicateurs de ressources humaines* : cet impact est lié à deux facteurs. Le premier est l'amélioration du sentiment de sécurité au sein de la prison grâce à l'amélioration du traitement et des conditions de détention. Le recours aux cellules d'isolement a baissé de moitié. Le deuxième est la clarification des responsabilités et la liaison des actions aux objectifs stratégiques qui a favorisé l'implication des agents. On note que la baisse du nombre des congés s'est observé 6 mois après la l'introduction de la BSC.

Conclusion

Ce qui est intéressant dans ce cas est le lien établi, par les représentants de la prison, entre l'utilisation de la BSC et les changements constatés au sein de l'établissement dans tous les domaines. Ce lien s'étend même à la mesure de l'impact des actions en dehors du périmètre de l'établissement pour mesurer la contribution de la prison dans la réduction du taux de récidive. Malgré l'intérêt que représente cette approche en terme de mesure de l'impact de l'action publique, il nous paraît difficile d'isoler l'impact de l'action de la prison parmi tous les facteurs qui peuvent influencer le taux de récidive.

Paragraphe 3. Les difficultés de déploiement de la Public Sector Scorecard : cas de la police suédoise

1. Le contexte de la police suédoise lors de l'introduction de la PSS

Le contexte international, marqué par l'accroissement du terrorisme international, a provoqué un renforcement des mesures de prévention contre les crimes et les menaces contre la sécurité nationale. Cette orientation politique s'est traduite par le changement des modes de gestion et d'organisation de la police suédoise. Les résultats de cette nouvelle orientation sur la perception de la qualité de la vie urbaine par les citoyens ne pouvaient pas être appréciés par le système de mesure de la performance en vigueur.

En effet, le conseil national de la police était doté d'un système d'information qui assurait le reporting mensuel à partir des 21 districts. Puisque le budget était accordé annuellement et de manière définitive, ce reporting portait essentiellement sur les mesures non financières : taux de criminalité, nombre d'heures en patrouille, nombre de tests d'alcoolémie pratiqués. Une réunion mensuelle était tenue pour revoir les résultats enregistrés. Selon Dilulio et al[323], ce système n'était plus adapté pour apprécier la performance de la police suédoise dans le cadre de son nouveau rôle. Face aux nouveaux besoins de mesure, ce système ne rendait pas compte de la performance globale de la police[324].

L'introduction de la PSS au sein de la police suédoise visait l'amélioration du système de d'information en place et le renforcement de la qualité de la planification et du contrôle au sein de la police. Par l'introduction de la PSS, le conseil national de la police (NPB) voulait se doter d'un outil permettant d'instaurer un nouveau cadre de pilotage et d'améliorer la communication horizontale et verticale au sein des services de police.

2. L'élaboration de la PSS

En 1998, six comtés, en collaboration avec le NPB et d'un groupe de chercheurs, ont décidé de lancer un projet d'élaboration de BSC en la combinant avec la théorie des parties prenantes. Le caractère novateur de la méthode et la référence à la *Harvard Business School* renforçaient ce choix et lui donnaient plus de légitimité[325].

Nous avons mentionné que l'élaboration de la PSS s'est appuyée sur les résultats d'une enquête d'opinion annuelle, réalisée auprès des citoyens pour recueillir leurs attentes[326]. Le but de ces enquêtes était d'identifier le lien entre le niveau de criminalité et la perception des citoyens du niveau de sécurité.

Quatre principaux aspects étaient traités dans ce questionnaire :

1. les problèmes enregistrés dans les zones résidentielles (dommages criminels, personnes ivres et toxicomanes dans les endroits publics, appartements occupés par des personnes alcooliques et /ou des toxicomanes, abords ou menaces dans la rue, délinquance, sécurité sur les routes, etc.)
2. les conséquences matérielles et immatérielles des crimes (violences physiques, vols ou cambriolages, etc.)

---

[323] Dilulio J.J., Wilson J.Q., Logan C.H., Cole G.F., Moore M.H., Alpert G.P., and Petersilia J., Performance Measures for the Criminal Justice System: BJS-Princeton Project, Diane Publishing, Princeton, NJ., 1994

[324] Comme le témoigne un des officiers, on avait plus d'informations en consultant la presse à scandales qu'en consultant les états de reporting mensuels

[325] Carmona S. et Grönlund A., 2003, Op. Cit.

[326] Police Development of Activity Control and Quality Initiatives- the Citizen's Perspective in Focus, 4ème quality conference. Disponible sur le site Internet: www.ip-finland.com/en/previous_quality

3. le sentiment de crainte d'être victime d'un acte de violence (crainte de sortir le soir, peur de certains individus, crainte de fréquenter des lieux publics, etc.)
4. les domaines dans lesquels l'intervention de la police est indispensable.

Les informations[327] collectées ont servi de base à la définition des indicateurs et des valeurs cibles. L'activité de chaque police locale devait traduire les préoccupations et les problématiques exprimées à son niveau. Le niveau et la nature des activités servaient de base à la répartition des ressources entre les 21 districts de police[328].

3. Les résultats obtenus

Le développement de la PSS a fourni une aide considérable aux décideurs du NPB qui n'avaient pas d'expérience en matière de management stratégique[329]. L'orientation vers des citoyens a permis de recadrer la stratégie de la police et de recentrer les activités de ses équipes sur leur cœur de métier.

Néanmoins, l'utilisation de la PSS a révélé quelques obstacles notamment au niveau local où certaines inadéquations entre la PSS et le travail de la police sur le terrain ont été identifiées. En effet, la comparaison des performances des différents districts était basée sur des indicateurs agrégés à partir des résultats des services constituant chaque district. Ce mode d'agrégation diminuait considérablement la pertinence du résultat global car les résultats positifs enregistrés localement devenaient invisibles au niveau central. Pour éviter une évaluation erronée de leurs résultats, plusieurs gestionnaires locaux ont alors suggéré de compléter les PSS par des informations et des statistiques explicatives.

D'autres limites ont également été constatées au niveau de la planification. En effet, l'activité des agents est fortement guidée par des évènements imprévus qui ne sont pas pris en compte dans la PSS[330]. En outre, il s'est avéré parfois difficile de traduire certains aspects intangibles et informels du travail des agents en terme d'indicateurs[331]. La planification dans la PSS des moyens et du temps nécessaires aux investigations a également montré certaines limites. La spécificité du travail des enquêteurs et la particularité de chaque affaire font que les agents s'appuient beaucoup sur leur connaissance du terrain, leur expérience, et leur instinct. Il était difficile de trouver des facteurs clés communs pour mesurer leurs performances réelles.

Conclusion

L'hétérogénéité dans la perception de l'utilité de la PSS entre le niveau central et local reflète selon Carmona et Grönlund une défaillance dans la déclinaison du modèle. Certaines tâches opérationnelles auraient été omises. Selon les auteurs, ces tâches sont déterminantes dans la performance des officiers au niveau local. Par ailleurs, la pertinence discutée des indicateurs agrégés ne facilitait pas non plus l'adhésion à ce système.

---

[327] Recueillies directement auprès du public.

[328] Voir annexe 7, organisation des services de police suédois.

[329] Comme le souligne un des responsables de la police : *«… The scorecard has definitely helped me in my daily work, especially in planning activities »; « The strength of the scorecard comes from its balanced nature. This makes it possible to assess what citizens and staff think with respect to available resources ».* Carmona S. et Grönlund A, 2003, Op. Cit.

[330] *"As a community police officer, you have to know as many people as possible, the more the better. You must listen, get tips, help people, know people, and be around. You can't plan that in advance and measure it on a scorecard. I must be out there working while others deal with* ***statistics and history, I take care of reality"*** *témoigne un des officiers de police.*

[331] *«How can I measure our long-term focused work as well as problem-based police work? When are you supposed to get out of the car and talk to young people who have valuable information? Being able to do that is largely a matter of trust between people and us, and how can the scorecard measure trust building? ».*

La PSS de la police suédoise souffre certes de quelques carences quant à la représentation fidèle de l'activité des officiers sur le terrain. Néanmoins, ces dysfonctionnements dus à la nouveauté de l'exercice, ont été identifiés et communiqués au niveau central. Par ailleurs, les enquêtes périodiques permettent de rendre compte de l'état d'esprit des RH à l'égard du dispositif. Ces enquêtes ont permis de mesurer les aspects d'autonomie, de responsabilisation, d'implication et de motivation des agents. Malgré les contraintes techniques posées par la PSS, les agents ont apprécié cet exercice qui leur a surtout permis d'entamer un dialogue constructif et argumenté avec le niveau central.

Nous observons au travers de ce cas qu'une nouvelle orientation politique pourrait être un bon levier pour revoir le système traditionnel de mesure de la performance. La BSC pourrait être, dans ce cas, utilisée comme un instrument de conduite du changement.

Conclusion du chapitre

Nous présentons dans cette conclusions ce que nous retirons des trois cas présentés :
L'expérience wallonne reflète l'importance d'instaurer une confiance réciproque par un dialogue constructif comme condition essentielle de la réussite d'une démarche de modernisation notamment entre l'autorité politique et l'autorité administrative d'une part et entre les différents niveaux de décision au sein de l'administration d'autre part.

Il est clair que cette démarche ne se décrète pas et qu'elle requiert du temps pour s'établir dans les pratiques. Cependant quelques initiatives de part et d'autre favorisent l'acceptation de cette démarche par les différentes parties. Il s'agit par exemple :

- de donner une réponse claire, positive ou négative dans des délais raisonnables à une requête formulée par l'autre partie ;
- d'adopter une démarche participative et une attitude proactive, par exemple : planifier des réunions de travail sur les sujets problématiques, les tenir véritablement et tenir compte des avis formulés par les participants ;
- de communiquer régulièrement les résultats de l'avancement du projet.

Dans le cas de la prison d'Oslo, les principaux obstacles que nous avons soulignés sont liés à l'environnement pénitentiaire. Les obstacles liés à la nature publique de cet établissement ne semblent pas être déterminants mise à part la réduction des moyens budgétaires. Nous estimons que le statut juridique de cette administration a favorisé l'utilisation de la BSC comme système de pilotage. En effet, la prison est un établissement public qui intervient sur un périmètre précis avec des interlocuteurs connus en termes de nombre et de profil. La taille et le champ de compétence de cet établissement sont, à notre avis, plus favorables à l'utilisation de la BSC que d'autres types d'administration. En outre, l'enthousiasme que nous avons ressenti chez le gouverneur et les membres des équipes de direction ainsi que les résultats obtenus par la prison suite à la mise en place de la BSC, reflète un engagement effectif de leur part dans un processus global de changement stratégique.

Nous soulignons cependant que, malgré l'engagement de la direction et le soutien méthodologique du consultant, l'élaboration de la BSC a duré près de 3 ans. Cette expérience reflète l'ampleur de ce type de démarche qui n'est pas toujours estimée lors de l'adoption de la méthode[332].

Par ailleurs, le recours à la BSC pour satisfaire l'ambition affichée de la direction de la prison d'être la référence en matière de gestion montre l'intervention des mécanismes de références et d'un phénomène de mode. Ces mécanismes poussent les gestionnaires à s'intéresser aux nouveaux outils à la mode. Cet intérêt se justifie selon Abrahamson[333] par des facteurs socio-psychologiques comme le désir psychologique de paraître progressif.

L'observation des résultats de l'introduction de la PSS dans la police suédoise permet de tirer quelques enseignements sur les difficultés que peut générer cet exercice pour une organisation publique. Carmona et Grönlund estiment que ce cadre théorique a prouvé son utilité notamment pour améliorer la planification au niveau du conseil national de la police. Cependant, et comme le soulignent Brignall et Modell, la mis en œuvre des systèmes de mesure de la performance dans les organisations publiques est particulièrement compliquée à cause de la complexité de ces systèmes *« …implementation of performance measurement systems in public sector organizations, characterized by multiple stakeholders with complex,*

[332] Voir infra.
[333] Abrahamson, 1996, Op. Cit.

heterogeneous, intangible services, delivered in circumstances of high uncertainty about means-ends, is especially difficult[334]». Concernant la police suédoise, cela s'est concrètement manifesté au niveau local où certains officiers considéraient que le système n'était pas tout à fait approprié aux spécificités de leur travail.

Rappel des questions de recherche

Nous rappelons que notre recherche tente d'apporter les réponses aux questions suivantes :

- *Compte tenu des spécificités de la sphère publique en France par rapport à la sphère privée, existe-il un modèle standard ou unique vers lequel convergent les pratiques de BSC en France ?*
- *Qu'est ce qui pousse des gestionnaires, évoluant dans une tradition de gestion française marquée par les pratiques de tableaux de bord, à recourir à la BSC ?*
- *Comment la BSC est utilisée dans les administrations de l'Etat qui ont décidé de la mettre en œuvre ? Comment est-elle perçue et exploitée par les différents acteurs ?*
- *Quelles sont les variables organisationnelles, culturelles, techniques, etc. qui conditionnent le transfert de la BSC vers la sphère publique ?*

[334] Brignall, S. and Modell, S., An institutional perspective on performance measurement and management in the New Public Sector, Management Accounting Research, 2000, Vol. 11, pp. 281-306. Cité par Carmona S. et Grönlund A., Op. Cit.

IV. ETUDE DE L'INTRODUCTION DE LA BSC DANS LE SECTEUR PUBLIC EN FRANCE

Nous nous interrogeons désormais sur l'application de la BSC dans les administrations de l'Etat en France.
Nous présenterons, dans un premier temps, le contexte de ces administrations au travers des caractéristiques des projets de modernisation (Chapitre 9). Ce chapitre s'appuie sur une analyse longitudinale des réformes mises en œuvre depuis 1970 à nos jours et sur les résultas de la recherche exploratoires réalisée entre mars 2003 et Mars 2005.

Nous analyserons, dans un deuxième temps, l'introduction de la BSC au Ministère de la Défense (Chapitre 10) et à la Caisse nationale d'allocations familiales (Chapitre 11).
Nous présenterons enfin les enseignements et les conclusions que nous tirons de notre recherche (Chapitre12).

Chapitre 9. Les caractéristiques des projets de modernisation de l'Etat de 1970 à nos jours : résultat d'une étude longitudinale et d'une recherche exploratoire

Remarque
Nous soulignons que notre analyse a été réalisée lors de l'ancien découpage ministériel c'est-à-dire avant le 18 mai 2007[335]*. Sans remettre en cause nos conclusions, la nouvelle configuration du gouvernement apporte des données nouvelles sur les dispositifs et les structures de la réforme de l'Etat. Ainsi, nous avons tenu à identifier les changements les plus marquants.*

Les réformes touchant à l'organisation et au management des administrations de l'Etat en France datent de plusieurs années[336]. L'envie et le besoin de « réformer» ont toujours été affichés quelle que soit la couleur de la classe politique au pouvoir. Parfois effective et pérennisée, souvent formalisée mais éphémère et régulièrement réduite à un discours incantatoire, la réforme administrative se révèle un thème incontournable pour tout homme politique[337]. Or, si chacun s'accorde sur la nécessité de réformer l'administration afin de la rendre plus efficace, il n'en est pas de même sur la forme, ni sur le contenu des changements à opérer, ni sur la définition même de son efficacité. L'influence du contexte politique et socio-économique est déterminante sur l'émergence des mouvements de réformes.

Nous ne visons pas à ce stade à produire un nième récit sur les nombreux projets de modernisation adoptés en France[338]. Notre ambition est plutôt de dessiner le contexte des administrations de l'Etat en mettant en évidence l'évolution de l'expression de la volonté réformatrice. Notre but est d'identifier, à l'intérieur de cet ensemble « d'intentions réformatrices », la manière dont le besoin de réforme est perçu, les leviers (structurels et méthodologiques) mis en œuvre pour y répondre, les réformes véhiculant une réelle volonté

[335] Nous notons que les attributions des différents ministres sont apparues après el conseil des ministres du 17 juin 2007.
[336] Le premier ministère chargé des réformes date de 1963, le portefeuille a été confié à l'époque à Louis Joxe Ministre de l'Etat chargé de la réforme administrative (15 janvier 1963 - 6 avril 1967).
[337] *« Lorsqu'un Président du Conseil veut se faire applaudir sur tous les bancs, il lui suffit d'annoncer la réforme administrative, car personne ne sait ce que cela veut dire»*. Tardieu A., Cité par Gournay B., L'administration, Que sais-je?, PUF, 7ème édition, 1986, page 119.
[338] Ce sujet étant largement épuisé par la littérature de gestion publique n'est pas l'objet de notre étude.

réformatrice de la gestion publique globale et cohérente et celles limitées à des actions partielles ou à des remaniements structurels.
Nous nous attacherons également à souligner les aspects de continuité, de redondance et de rupture qui ont caractérisé ces réformes afin de mettre en évidence les éléments de doctrine de modernisation de la gestion publique en France (1ier paragraphe). Nous aborderons dans ce cadre, la politique actuelle de la réforme (depuis 2001) et notamment, mais pas uniquement, les aspects relatifs à la nouvelle loi organique des lois de finances (principes et mise en œuvre) (2ème paragraphe). Nous présenterons enfin notre analyse des difficultés actuelles rencontrées sur le terrain au cours de cette (3ème paragraphe)

Paragraphe 1. Les dispositifs de modernisation avant 2001 : La réforme de l'Etat, bis repetita

On reconnaît plusieurs périodes successives sans que l'on puisse d'ailleurs toujours leur donner une date de naissance et plus encore une date de fin. Joncour et Verrier[339] identifient cinq phases d'expérimentation qui rendent délicates toutes césures tranchées : la phase RCB (fin des années 1960) associée aux prémices de la déconcentration financière (1972/74) ; la période de la décentralisation des années des années 1980 ; le renouveau du secteur public (1989) ; la réforme de l'Etat (1995) ; la modernisation de la gestion (environ 1998 à 2001). Nous avons choisi de présenter les dispositifs de réformes les plus marquants de la fin des années 1960 jusqu'à 2001 en distinguant les approches instrumentalistes des approches globales.

1. Les approches instrumentalistes

a. 1968 - La rationalisation des choix budgétaires (RCB)

L'essence du projet consistait à *« définir des objectifs aussi précisément et complètement que possible et à comparer systématiquement tous les moyens utilisables pour les atteindre. Les avantages et les coûts de chaque action administrative font l'objet d'une évaluation… afin de développer au maximum les possibilités de calcul…*[340]». La RCB devait permettre d'élargir l'horizon budgétaire annuel traditionnel, trop restrictif, par une logique de programmes pluriannuels et mettre l'accent, non plus sur les crédits consommés, mais sur les objectifs à atteindre[341]. La diffusion de la RCB reposait principalement sur le principe de l'expérimentation dans des organismes volontaires. Ainsi, les nouveaux concepts se seraient progressivement introduits accordant suffisamment de temps à l'appropriation des instruments expérimentés. Une fois que l'intérêt de ces nouvelles méthodes aurait été mis en évidence par l'expérience, la diffusion de ces innovations aux autres organismes publics se serait faite *tout naturellement*[342].

Restée au stade de l'expérimentation, la RCB a été abandonnée dans les années 1980. Elle représente l'exemple type d'une réforme purement instrumentaliste, conçue par le niveau central et faiblement coordonnée. Reposant sur un levier technico-financier, cette réforme n'a tenu compte ni du contexte organisationnel des administrations publiques ni du caractère ambigu du management dans ces organisations[343]. Cet échec a mis en évidence le manque de

[339] Joncour Y. Verrier P. E., Plus ça change, plus c'est la même chose. La répétition au service de la modernisation, Politique et management publique, Vol. 20, n° 1, mars 2002.
[340] Exposé de la mission RCB par le responsable de l'équipe, Monsieur Philippe Huet, 1968, page 61.
[341] Le Duff R. et Papillon J.C., Gestion publique, Vuibert, 1988, page 95.
[342] Le postulat de ce dispositif était qu'en *injectant une dose de nouveauté susceptible de déclencher une ouverture sur le monde extérieur et un choc au niveau de la gestion*. Collectif, La rationalisation des choix budgétaires, Plan, 1968.
[343] Voir Sfèze L., Critique de la décision, édition Presse de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1976, page 88.

coordination et de suivi des objectifs assignés à cette opération. Par ailleurs, l'approche naturaliste de sa diffusion perdait de vue l'importance de rationaliser la gestion administrative en modifiant en profondeur son système de management[344]. En outre, l'opération a été conçue et pilotée depuis les services centraux : les services déconcentrés se sont vus imposer la RCB sans avoir été associés à son élaboration, ni accompagnés pour la mettre en œuvre.

Malgré un bilan global plutôt négatif, la RCB s'est révélée comme l'une des premières tentatives visant à lier *les coûts et l'efficacité des actions publiques*. Elle a démontré qu'une action centralisée visant à réformer l'ensemble de la gestion de l'administration est une ambition particulièrement difficile à concevoir, à mettre en œuvre et à pérenniser[345]. Les enseignements tirés des expérimentations RCB ont eu un effet assez limité. Faute d'une évaluation officielle et d'une volonté d'analyser les faiblesses, d'autres réformes se sont confrontées à des difficultés similaires[346].

b. 1980 - le chantier de la qualité administrative

L'idée que l'efficacité publique est proportionnelle aux moyens mis en œuvre, semble abandonnée et l'impératif d'efficience imposé par le budget semble privilégié. Ainsi pour faire face à ces baisses de moyens, les administrations publiques sont alors obligées de faire des gains de productivité et de se préoccuper de l'efficience de leurs actions. Dès lors que les préoccupations des administrations se rapprochaient de celles des entreprises privées, l'introduction des outils de gestion privée s'est renforcée. Alors que le fonctionnement des administrations publiques constituait en France un modèle dont la gestion avait été portée à un degré de rationalité et de perfectionnement rarement atteint ailleurs[347], une période de mimétisme avec l'entreprise privée[348] vint rompre avec cette tradition. Dès lors, la supposée supériorité du modèle de gestion publique se trouva remise en cause par la montée des valeurs entrepreneuriales et par la capacité dont semblaient faire preuve les entreprises pour innover et s'adapter aux évolutions de leur environnement[349]. Ainsi, à partir de 1984, les restrictions budgétaires sont accompagnées par l'introduction d'outils de gestion privée dont la finalité est de permettre au secteur public de rattraper son retard supposé en matière de productivité, de qualité, d'efficacité et d'efficience.

Initialement expérimentée dans les services déconcentrés, la démarche qualité a été introduite dans les administrations centrales à partir de mars 1986 à l'occasion d'une alternance politique[350]. Séduit par le succès significatif de cette méthode dans le secteur privé, le gouvernement décida alors d'en faire un axe prioritaire de la réforme. L'objectif affiché était de transmettre aux administrations centrales un ensemble de valeurs issues du monde de l'entreprise et jugées plus adaptées aux exigences contemporaines.

---

[344] Pousser cette logique jusqu'au bout aurait pu aboutir à une transformation de l'appareil administratif et des procédures budgétaires par l'intégration les programmes issus des analyses RCB.
[345] Trosa S., Grandeur et décadence du mimétisme avec le secteur privé, Colloque de l'institut du management public, Québec, octobre 1988.
[346] Collectif (Op. Cit.) est parmi les rares bilans qui ont été réalisés quelques années après son abandon.
[347] Stoffaes C., Gestion publique, gestion privée : méthodes et outils, in Pour un Etat moderne, Plon, 1993, page 275.
[348] Trosa S., 1988, Op. Cit.
[349] Il est important de constater que depuis plusieurs années, c'est l'inadaptation du secteur public aux évolutions de la société qui est considérée comme la source de la crise qu'il traverse. Il apparaît alors assez naturel d'aller puiser dans le monde de l'entreprise les concepts et outils à l'origine de leur modernisation afin de permettre aux administrations publiques de restaurer leur légitimité.
[350] Bartoli A., Le management dans les organisations publiques, éd. Dunod, 1997, pp. 83 à 91.

Sans faire l'objet d'une définition précise de son objet par le politique et déléguée aux responsables administratifs pour la mettre en œuvre, la qualité a donné lieu à des résultats très variables. Des améliorations locales ont été réalisées portant notamment sur l'accueil des usagers, l'organisation du travail, la déconcentration budgétaire, mais sans donner lieu à une transformation significative du modèle administratif en place[351]. Il est difficile d'avoir une vision précise de l'effet de cette réforme à cause de la divergence de nature et du rythme des dispositifs auxquels elle a donné lieu dans les ministères. Subissant les mêmes faiblesses que la RCB concernant la cohérence, le suivi et l'évaluation de sa mise en œuvre, la qualité est complètement abandonnée en 1989, suite à une alternance politique en mai 1988. Une autre similitude entre la réforme par « la qualité administrative » et la RCB est la défaillance d'une réelle réflexion préalable sur les questions relatives aux spécificités des administrations. Celles-ci semblaient en effet avoir laissé place à l'action et à l'expérimentation. Ainsi, les services furent incités à utiliser des outils afin d'améliorer leur fonctionnement sans qu'une réelle vision d'ensemble soit donnée à la modernisation. Mise à part quelques exceptions, les résultats étaient de nature et d'étendue variables, dont le caractère éphémère fut trop souvent la caractéristique commune[352].

2. Les approches globales de la modernisation

En dehors de quelques divergences, ces réformes se caractérisent toutes par une prise en compte du caractère multidimensionnel du dysfonctionnement du système administratif et de la nécessité d'une *approche globale*.

a. 1989 - Le renouveau du service public

La réforme du « renouveau du service public » a été initiée par le Premier Ministre Michel Rocard, dans a circulaire du 23 février 1989 (annexe 10). Cette réforme marque à la fois une continuité et une rupture par rapport aux démarches de modernisation précédentes. La continuité porte essentiellement sur les principales orientations du renouveau qu'on retrouvait déjà dans les discours réformateurs portant notamment la rénovation de la relation du travail, l'introduction des nouvelles technologies, l'amélioration de l'accueil et du service aux usagers. La rupture apparaît au niveau de la démarche adoptée. D'une part, dans la circulaire Rocard qui constitue un projet de modernisation offrant un cadre global[353], cohérent et formalisé. D'autre part dans le processus de mise en œuvre ascendant qui associe les agents et qui laisse aux ministères le soin de gérer leurs priorités et le rythme des changements. Le but était de tenir compte de la diversité de leurs situations[354]. Cette réforme s'appuie sur plusieurs outils de mise en œuvre et leviers que la circulaire explicite et associe de manière cohérente et structurée à chacune des quatre orientations, par exemple, plans de modernisation, projets de service, centres de responsabilité, contrôle de gestion, évaluation des politiques publiques, etc.

Par ailleurs, cette réforme soulève la faiblesse de la place accordée à l'évaluation en France et fixe les principes généraux de la mise en place d'une évaluation de l'efficacité des administrations publiques et celle des politiques publiques.

---

[351] Bodiguel J.L., Rouban L., Le fonctionnaire détrôné?, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991, pp. 206-210.

[352] Gibert P. et Thoenig J.C., La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie, Politiques et management public, vol. 11, n°1, mars 1993, page 4.

[353] Ainsi que le et le séminaire gouvernemental du 11 juin 1990. On note à ce titre que la circulaire est apparue à la même époque que plusieurs rapports portant sur la modernisation de l'administration : De Closets rapport de la commission «efficacité de l'Etat», commissariat général du plan, Paris, La documentation française, 1989.

[354] Trosa S., Moderniser l'administration : comment font les autres ?, éd. d'Organisation, 1995, page 32.

Le changement gouvernemental en juin 1991 a fortement freiné cette réforme. Ainsi, en tant que projet gouvernemental de transformation des services publics, le renouveau a officiellement existé pendant environ 28 mois[355]. Chaty[356] constate, à juste titre, que le rôle moteur du Premier Ministre était l'un des facteurs décisifs pour la pérennité du renouveau du service public. Sa forte implication dans ce processus s'est révélée à double tranchant. Elle était un atout considérable pour crédibiliser le dispositif auprès des agents et lui donner une envergure de priorité nationale[357]. Mais elle est devenue un handicap pour sa pérennité après son départ.

Malgré son abandon prématuré, le renouveau n'a pas été sans effet. Des effets majeurs lui sont attribués. Le premier, pédagogique, s'est traduit par l'acculturation d'une grande partie des agents aux concepts et aux outils managériaux. Les notions de coûts, d'efficacité, d'efficience ou de management ne sont plus systématiquement rejetées comme étrangères, par nature, à la sphère publique. Ainsi, l'idée de l'évaluation des individus, des organisations publiques ou des politiques publiques n'a certes pas été systématisée mais elle a commencé à intégrer progressivement les pratiques à des rythmes et des échelles différents suivant les ministères concernés[358]. Le deuxième a porté sur l'organisation et les méthodes de travail au sein de certains services où des démarches de progrès cohérentes ont été mises en œuvre. Toutefois, ces démarches ont surtout concerné les services déconcentrés et ont peu affecté les services centraux dont les pratiques ont peu évolué. Or, le postulat du départ supposait un effet de transmission horizontale entre les services déconcentrés pilotes et les autres, mais aussi verticale, vers les directions centrales. Force est de constater que la diffusion du changement s'est généralement faite lentement à l'horizontal[359]et très peu en vertical.

b. 1991 - La réforme de l'Etat

Après une période de transition marquée par la succession de plusieurs gouvernements[360] et quelques initiatives de réformes (voir annexe 11), la préoccupation de la modernisation fera à nouveau l'objet d'une nouvelle circulaire marquant officiellement le passage du renouveau des services publics à la réforme de l'Etat. Il s'agit de la circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics (voir annexe 12).

i- La réforme de l'Etat sous le gouvernement Juppé

Cette réforme s'appuyait sur cinq orientations prioritaires : (1) clarifier les missions de l'Etat et le champ des services publics ; (2) mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens ; (3) changer l'Etat central en améliorant les capacités de conception et de décision des services centraux ainsi que la qualité des textes réglementaires; (4) déléguer les responsabilités et instaurer un dialogue de gestion ; (5) rénover les règles de la gestion

---

[355] Le projet n'était plus porté explicitement par le nouveau gouvernement, même si certains de ses aspects étaient encore poursuivis au sein de nombreux services.

[356] Chaty L., Regard rétrospectif sur l'analyse d'une politique publique : le rapport Serieyx, entre évaluation et outil de modernisation, Politiques et management public, vol. 14, n°3 septembre 1996.

[357] En effet en vertu de l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958, le Premier Ministre est le chef de l'administration son aval à l'égard d'un dispositif de réforme lui offre une légitimité incontestable de la part des agents.

[358] Trosa S., Modèles et expériences : l'évaluation en pratique ; Un premier bilan de l'expérience française, Revue française d'administration publique, n°66, avril-juin 1993, pp. 225-232.

[359] Sauf dans certains ministères où l'impulsion des réformes était forte tel que le ministère de l'équipement par exemple.

[360] En effet la période entre mi-1991 et mi-1995 a connu la succession de trois gouvernements.

publique au travers de la modernisation de la GRH, la rénovation des procédures financières et des règles de comptabilité publique.

S'appuyant sur des travaux et réflexions menées par le Commissariat au plan, par le Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations ainsi que par la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, cette réforme s'inscrit fortement mais implicitement dans la continuité du renouveau des services publics. Cette continuité apparaît dans le rappel de l'existence d'actions de modernisation dans les ministères et l'incitation à poursuivre ses actions, les étendre et en accélérer le rythme. La circulaire Juppé se distingue cependant par un affaiblissement du recentrage autour des agents ainsi que par la place accordée au citoyen.

Trois structures interministérielles on été mises en place, chacune chargée d'un volet de la réforme. La définition des orientations est confiée au comité interministériel de la réforme de l'Etat (CIRE[361]) ; la mise en œuvre au commissariat à la réforme de l'Etat (CRE[362]) et l'évaluation au conseil scientifique de la réforme de l'Etat. Un fonds de Réforme de l'Etat (FRE[363]) a aussi été créé pour financer les actions de modernisation.

Cette réforme a été marquée par le conflit social de 1995 qui a poussé le gouvernement à relancer son action et à en préciser les finalités notamment en matière de conservation du statut de la fonction publique. Soumises à diverses pressions internes et externes[364], cette réforme a été recentrée sur des mesures principalement techniques dont la mise en œuvre devait s'échelonner sur trois ans. Cependant, le gouvernement, une fois de plus, n'a pas bénéficié de ce délai puisque les résultats des élections législatives ont entraîné son départ.

ii- La réforme de l'Etat sous le gouvernement Jospin

L'alternance politique n'a pas provoqué cette fois-ci une remise en cause fondamentale de l'action réformatrice. Seuls quelques changements ont été observés au niveau des structures chargées de la réforme. Les principaux chantiers de cette réforme sont regroupés sous deux grands thèmes :

- un Etat plus proche des citoyens à travers l'amélioration des relations avec les usagers en termes de proximité, d'accessibilité, et de qualité des services, l'accélération de la déconcentration des services et l'utilisation des NTIC ;
- un Etat plus efficace en rénovant la GRH et les procédures budgétaires, en recentrant les administrations centrales autour de fonctions stratégiques, en développant la contractualisation entre services centraux et services déconcentrés, en améliorant la connaissance et la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, etc.

Au niveau des structures, trois organes peuvent être identifiés : Le CIRE ; la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE) présentée comme une force interministérielle d'analyse, d'évaluation, d'expérimentation, de concertation, de proposition et de suivi dans le domaine de la réforme de l'Etat ; et le conseil national de l'évaluation (CNE) chargé de

[361] Nous reviendrons avec plus de détail sur les attributions du CIRE ci-après.

[362] Décret no 95-1007 du 13 septembre 1995 relatif au comité interministériel pour la réforme de l'Etat et au Commissariat à la réforme de l'Etat.

[363] Créé en 1996, par une décision du CIRE en date du 29 mai 1996, le fonds pour la réforme de l'Etat a pour vocation d'accompagner les chantiers de modernisation et de réorganisation des administrations centrales et déconcentrées.

[364] Outre les grèves de 1995, des pressions diverses de certains de groupes ont affaibli cette réforme. On cite à ce titre les obstacles posés contre la réorganisation des cabinets ministériels, ou encore l'action des élèves de l'ENA qui ont fait pression pour que la réforme qui avait été votée par le parlement en mai 1996 les obligeant à passer au moins 2 ans dans une collectivité territoriale soit vidée de toute sa portée.

l'évaluation des politiques publiques conduites par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

On souligne également la création du Plan Pluriannuel de Modernisation (PPM)[365] (voir annexe 13). Le PPM devait traduire, pour une période de 3 à 5 ans, le projet de modernisation du ministère à partir d'une réflexion sur les missions de l'Etat intégrant notamment les orientations institutionnelles et les attentes des usagers.

Sous l'orientation du CIRE et l'impulsion de la DIRE, la réforme de l'Etat a connu une réelle dynamique interministérielle durant cette période (voir tableau, annexe 14).

Conclusion

Les programmes de réforme administrative que nous venons de passer en revue ne retiennent du management public que des instruments de gestion balkanisés sans importer l'ensemble des réflexions qui leur sont liées[366]. Concepts, outils et processus managériaux ont alors été mobilisés sans réellement s'interroger sur le sens et les contours d'un management adapté aux organisations publiques. Malgré une volonté d'harmonisation par des structures interministérielles[367], le management public demeure très volontariste. Sur la base de directives descendantes, il n'impose pas de règles de manière arbitraire et privilégie les modes opératoires et expérimentales aux politiques constituantes. Il met l'accent sur l'idéal d'autorégulation des services, sur la valeur des apprentissages et des innovations locales et sur la recherche du soutien des fonctionnaires.

Entre abondance d'expérimentations et tentatives de mise en cohérence, la managérialisation de la gestion publique relève plus de changements incrémentaux, voire émergents, émanant des différents ministères que d'une réelle stratégie délibérée de transformation globale du mode de fonctionnement des administrations. Ainsi, le caractère effectif et efficace des actions entreprises dans ce domaine apparaît difficile à évaluer de manière globale.

[365] Circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998 relative à la préparation des Programmes Pluriannuels de Modernisation (PPM) des administrations.
[366] Bézes Ph., Penser les réformes : politiques et institutions, dans 30 de réforme de l'Etat, éd. Dunod, 2004, page 22.
[367] Dont la capacité d'influence reste assez faible à cause de leur statut et leur positionnement hiérarchique qui ne leur offre aucun pouvoir sur les autres administrations.

Paragraphe 2. Les projets de modernisation à partir de 2001

La LOLF est l'aboutissement d'une longue série de tentatives visant la modification de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances[368]. Elle a été votée de façon consensuelle au parlement après un accord avec le gouvernement. Cette loi émane d'une part du droit des citoyens à la transparence des informations concernant la destination de l'argent public géré par l'administration[369] ; d'autre part de l'exigence démocratique de l'efficacité de l'administration qui légitime son action[370]. Nonobstant ces exigences, de nombreux travaux ont mis régulièrement en évidence les obstacles nombreux et récurrents auxquels se heurte la connaissance quantitative du secteur des administrations publiques[371].

Pour autant, aussi nécessaire et légitime soit-il, ce dispositif législatif reste insuffisant pour réformer l'Etat, s'il n'est pas accompagné d'une modernisation multidimensionnelle plus soutenue. C'est ce postulat qui constitue le substrat de cette deuxième section. En vue de cerner la doctrine actuelle en matière de réforme, nous nous attacherons dans un premier temps à présenter les fondements de gestion par objectif que crée la LOLF. Nous analyserons ensuite les autres chantiers de modernisation en cours. Nous tenterons enfin de dresser un premier état des lieux de ces chantiers en mettant l'accent sur les difficultés majeures rencontrées par les administrations de l'Etat.

1. La LOLF : une concrétisation juridique de la gestion par objectifs

Votée le 1ier août 2001, la LOLF est entrée en vigueur le 1ier janvier 2005 pour l'adoption du budget 2006. Ce texte à valeur constitutionnelle régit les modalités de préparation, le contenu, la procédure d'adoption et les conditions d'exécution du budget de l'État. Il décrit également les modalités des contrôles parlementaires et de la Cour des comptes. La LOLF porte trois ambitions : réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats, assurer la transparence des informations budgétaires et favoriser le débat stratégique en matière de

---

[368] C'est en effet la 36ème tentative fois qu'un projet ou qu'une proposition de loi tentait de faire évoluer le teste fondateur de 1959. Lambert A. ancien Ministre du budget et sénateur de l'Orne, Entretien effectué le 22/02/06, Séant, Paris.

[369] Selon l'article 7 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 *« Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quantité, l'assiette, le recouvrement et la durée »* Malgré une exigence moindre, il y a quelques années, l'information sur l'administration publique était déjà l'objet de critiques notamment quand il s'agit d'information financière où la présentation des dépenses. Celle-ci était jugée trop liée aux nomenclatures de la comptabilité publique. Bourdin J., commission des finances, Sénat, Rapport d'information n° 203, Étude relative à l'évaluation des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques, 2000-2001, page 36.

[370] Plusieurs rapports ont souligné cette exigence on cite à ce titre : Le rapport Lenoir et Prot (1979), p. 123 *«... L'administration apparaît d'autant plus légitime qu'elle est perçue comme efficace et soucieuse de l'usage des ressources qu'elle prélève sur la nation. Or, l'évaluation de cette efficacité nécessite une grande transparence … Une meilleure information sur la situation et l'action des administrations publiques apparaît désormais comme incontournable» ;* Le rapport Cieutat (2000), page 15 *« l'Etat ne peut lui-même être justifié que s'il est perçu comme efficace dans la satisfaction des attentes des citoyens».*

[371] Comme le souligne le rapport du Sénat *« … Les incertitudes sur les résultats d'exécution du budget de l'Etat 1999 ont souligné la difficulté pour les observateurs extérieurs de se faire directement une opinion sur l'état réel des finances publiques. Elles ont suscité chez beaucoup de nos concitoyens une forte attente de transparence ... Le problème dépasse largement la seule question de l'exécution du budget de l'Etat ... il concerne plus généralement l'accès à l'information sur l'ensemble du secteur des administrations publiques, sur leurs moyens, sur leurs résultats et sur leur performance»* Rapport du Sénat, n°203, Op. Cit., page 35.

finances publiques[372]. Elle rompe ainsi avec l'ancien mode de gestion focalisé sur les moyens et assoit le dispositif juridique nécessaire à une gestion axée sur la performance.

a. Les principales innovations de la LOLF

i- La nouvelle nomenclature budgétaire

La culture du résultat est introduite par le premier article de la LOLF. Désormais les crédits ne sont plus affectés à des ministères mais à des missions. Chaque mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. À l'image des politiques publiques, la mission peut être interministérielle ou ministérielle. Pour chaque mission, sont définis, dans le cadre d'un projet annuel de performance (PAP), des programmes, des objectifs et des indicateurs. Le programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère. Un responsable de programme est désigné pour veiller sur la mise en œuvre de la politique portée par le programme. Chaque politique publique fait ainsi l'objet d'une mesure de la performance sur la base des objectifs qui lui sont attachés. Ces objectifs doivent être assortis d'indicateurs adaptés, propres à en mesurer la réalisation à la fin de l'exercice, le rapport annuel de performance (RAP) mentionnera les résultats de gestion. Avec l'aide de la Cour des comptes, les parlementaires vérifient la formulation des stratégies, la pertinence des objectifs au regard de l'attente des citoyens, des usagers et des contribuables et de constater l'évolution des indicateurs[373].

ii- La mesure de la performance

La LOLF définit la performance de la gestion publique selon trois axes : l'efficacité socio-économique, la qualité de service et l'efficience de gestion. Selon le guide d'audit initial des programmes[374] les choix d'objectifs et d'indicateurs doivent correspondre aux attentes des citoyens, des usagers et des contribuables. Ces choix doivent traduire de manière équilibrée les trois dimensions de la performance :

- les objectifs d'efficacité socio-économique répondant aux attentes des citoyens. Ces objectifs visent à modifier l'environnement économique, social, écologique, sanitaire, culturel, etc. Ils indiquent l'impact de l'action de l'administration dans le cadre de la recherche de l'intérêt général ;
- les objectifs de qualité de service intéressant l'usager. L'usager peut être externe (utilisateur d'un service public) ou interne (service bénéficiaire d'un programme de gestion interne comme gestion des ressources humaines de la mission par exemple) assuré par un programme dit de « soutien » ;
- les objectifs d'efficience de la gestion intéressant le contribuable. Il s'agit soit d'accroître les produits des activités publiques à moyens égaux, soit de maintenir le même niveau d'activité, mais avec moins de ressources. Les objectifs d'efficience se rapportent donc à la productivité[375]. La mesure de l'efficience suppose la connaissance des coûts qui est un

[372] Source : MINEFI, direction du budget février 2002.

[373] La documentation française, la gestion de la performance dans l'administration, www.ladocumentationfrançaise.fr

[374] Document établi en coproduction par le MINEFI, les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Le CIAP a été mis en place par le CIRE du 15/11/2001 dans le cadre de l'application de ka LOLF. Le CIAP a reçu la mission d'auditer la qualité des projets et rapports annuels de performance associés aux programmes ministériels.

[375] Sénat, LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? Rapport N° 220, Commission des finances, Par Arthuis J., 2 mars 2005, page 11 et 12.

exercice particulièrement nouveau pour une grande partie des administrations. À cet effet la LOLF introduit une comptabilité d'analyse des coûts des actions[376].

iii- Le couple autonomie /responsabilité

Sous l'autorité du ministre, le responsable de programme (RPRO) est chargé de l'atteinte des objectifs fixés dans le PAP. Afin de lui donner les moyens lui permettant de jouer pleinement ce rôle, la LOLF lui accorde une autonomie de gestion, en lui permettant de redéployer les crédits dont il dispose à l'intérieur du programme en respectant la fongibilité[377] asymétrique. Selon ce principe il est possible d'utiliser de l'argent attribué à des charges de personnels pour d'autres types de dépenses mais l'inverse n'est pas possible. Au niveau déconcentré, le RPRO répartit ses crédits en budgets opérationnels de programme (BOP). Il fixe à chaque responsable de BOP ses propres objectifs et organise un système de compte-rendu lui permettant de piloter son programme. En contrepartie de l'autonomie et à la responsabilisation, les RPRO(s) rendent compte devant les membres Parlement des résultats de gestion inscrits dans le RAP.

b. La nouvelle répartition des rôles entre le gouvernement et le Parlement

« La LOLF est un coup d'Etat passé sous silence »[378]

Avec la LOLF le rôle du Parlement est considérablement renforcé, celui-ci retrouve la capacité et la légitimité[379] pour discuter les politiques publiques et l'orientation stratégique à donner à l'action de l'État. La réforme budgétaire replace le débat démocratique au cœur du circuit décisionnel en augmentant l'implication du Parlement dans la gestion publique et en orientant le débat budgétaire autour de la performance des politiques publiques[380].

Par l'ambition de ses buts et par les procédures nouvelles qu'elle instaure, la LOLF offre une opportunité et un levier d'action exceptionnel. La réforme de la constitution financière représente un geste symbolique fort pour amorcer le mouvement de modernisation. Elle confère une légitimité et une crédibilité incontestable au projet de modernisation de la gestion publique.

Concrètement, la mise en œuvre de la LOLF suppose aussi bien pour les administrations que pour le Parlement et les autres organes de contrôles des capacités nouvelles. Il s'agit pour *l'administration* d'acquérir des capacités :

- de réflexion stratégique associée à celle de construction de système de contrôle de gestion (tableaux de bord de pilotage, objectifs et indicateurs de performance) ;
- de rénovation, d'harmonisation et la fiabilisation des systèmes d'informations ;

---

[376] L'article 27 énonce les différentes comptabilités qui doivent être instaurées, il s'agit d'une comptabilité budgétaire ou de caisse ; d'une comptabilité générale d'exercice ; et d'une comptabilité de gestion qui répond à la volonté de connaître, analyse et maîtriser les coûts de gestion.

[377] Caractéristique des crédits dont l'affectation, dans le cadre du programme, n'est pas prédéterminée de manière rigide, mais simplement prévisionnelle. La fongibilité laisse donc la faculté de définir l'objet et la nature des dépenses pour en optimiser la mise en œuvre.

[378] Lambert A., 2006, Op. Cit.

[379] Avant la loi organique, le Parlement reconduisait, de manière quasi-automatique, 94% des crédits, en un seul vote (services votés), sans examen au fond. Le débat n'était approfondi que pour les mesures nouvelles, représentant seulement 6% du budget (mesure nouvelles). *« … En accordant à l'administration les moyens qu'elle demande en début de l'année, nous nous sentions, en partie, coupables dans les résultats qu'elle réalisait. En outre, nous ne disposions pas d'instruments adaptés pour mesurer l'efficacité de son action »* Lambert A., 2006, Op. Cit.

[380] Un des apports de la LOLF est de compléter la logique jusqu'à lors prédominante de la qualité et de l'efficience des administrations par une attention (voir une obligation) plus soutenue à l'efficacité des politiques publiques. Guillaume H., Op. Cit., page 62.

- d'audit et d'évolution organisationnelle tant du point de vue culturel que juridique.
- de coordination et de cohérence entre les différents niveaux de l'administration : horizontalement pour améliorer l'interministérialité et verticalement pour renforcer la déconcentration.

S'ajoute à cela la définition des périmètres de responsabilité notamment entre la sphère politique et l'administration. Pour le Parlement et la Cour des Comptes notamment, l'enjeu se situe dans leur capacité à accompagner la réforme dans son ensemble et veiller au respect des dispositifs par les administrations. Il s'agit également de leur capacité d'expertise pour apporter des conseils et des propositions de réformes susceptibles d'améliorer le fonctionnement de l'administration.

2. Les dispositifs de réforme accompagnant la LOLF

Au niveau des structures, le lancement du chantier LOLF a instauré une dualité organique dans les structures gouvernementales chargées de la réforme. D'une part la DIRE, et d'autre part la Direction de la Réforme Budgétaire (DRB)[381] crée en 2001 au sein du ministère des finances. Cette structure a été chargée d'élaborer les règles, méthodes et systèmes d'information nécessaires à la mise en œuvre de la LOLF ainsi que de la définition de la politique de formation et d'information dans ce domaine[382]. La DIRE a poursuivi l'exercice de ces missions conformément aux directives du CIRE. Nous soulignons à ce titre le rôle joué par le *centre de ressources en contrôle de gestion*[383] dans l'impulsion du contrôle de gestion au niveau interministériel. Par son rôle d'animation et de mutualisation, et grâce à l'implication de ses membres. Cette cellule a permis de créer une réelle dynamique au tour de ce chantier[384]. En 2003, la DIRE a été éclatée en trois structures portant chacune un volet de la réforme[385] : la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE) ; la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) ; l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE)[386].

La DMGPSE avait pour mission : la promotion et de modernisation de la gestion publique, de participation à la mise en œuvre de la LOLF ; la contribution à l'adaptation de l'organisation de l'Etat à l'évolution de ses missions et à la décentralisation ; et le développement de l'évaluation des politiques publiques.

Même si la DMGPSE a gardé le positionnement de la DIRE comme un service du Premier Ministre, elle avait perdu sa qualification interministérielle. En revanche la DMGPSE a hérité d'un champ de compétence assez large qui dépassait visiblement ses ressources. Ne figurant

---

[381] Crée par le Décret 75-223 du 8 avril 2001 modifié.

[382] La DRB a été notamment chargée d'élaborer la nouvelle nomenclature budgétaire et a été, à ce titre, chargée du pilotage du projet ACCORD (application coordonnée de comptabilisation et de règlement de la dépense de l'Etat), lancé depuis 1996. Le projet ACCORD avait pour objectif de doter les administrations centrales de l'Etat d'un outil de gestion budgétaire et comptable commun à l'ordonnateur et au contrôleur financier. CHORUS est le nom du futur système d'information qui remplace l'application ACCORD.

[383] Circulaire du 21 juin 2001 du ministre des finances de l'économie et de l'industrie et du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. Le centre était chargé d'élaborer et de diffuser des outils méthodologiques, de mutualiser les savoir-faire et de coordonner les offres interministérielles de formation en contrôle de gestion.

[384] Nous citons à ce titre le suivi et l'analyse des plans pluriannuels de développement et de généralement du contrôle de gestion conformément à la circulaire interministérielle du 21 juin 2001 et à la décision du CIRE le 12 octobre 2000. Parmi ses réalisations : la publication du guide méthodologique sur le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat, l'animation du réseau des contrôleurs de gestion, l'animation d'un atelier interministériel que la conception des indicateurs de performance.

[385] Décret 2003-141 du 21 février 2003.

[386] Rattachés au Premier Ministre, ces trois services étaient placés sous la responsabilité du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire.

pas textuellement dans l'énoncé des missions confiées à la délégation, le contrôle de gestion sera progressivement délaissé puis complètement abandonné[387] par manque de ressources, de vocation mais aussi de volonté. Ce volet essentiel de la réforme ne sera pas repris pas la DRB, seules quelques formations seront organisées par l'institut de gestion publique et de développement économique (IGPDE) du MINEFI.

Par ailleurs des formations ont eu lieu par des initiatives individuelles des ministères qui ont souvent eu recours à des prestataires privés. Même dans le cas où ces formations étaient adaptées au contexte public et à celui de la LOLF, ces solutions ne pouvaient pas garantir l'homogénéité des concepts, outils et méthodes pourtant déterminantes pour l'implantation d'une nouvelle compétence à caractère interministérielle[388] notamment la préparation de la mise en œuvre de la LOLF.

Après une période d'impulsion de la réforme grâce à la DIRE, la transition DIRE/DMGPSE a été marquée, pour la délégation, par une discrétion de l'action, une perte de visibilité par rapport à son rôle[389], et un déclin de sa légitimité auprès des administrations[390]. Pour la réforme de l'Etat, cette période a été marquée par l'absence d'une stratégie d'accompagnement des ministères dans les chantiers de réformes encours.

En juin 2003, la délégation a été chargée du suivi, de l'animation et de l'évaluation des stratégies ministérielles de réformes (SMR) qui marqueront un nouvel épisode dans la série des projets de modernisation.

i- Les stratégies ministérielles de réforme

Par une circulaire en date du 25 juin 2003, le Premier Ministre a demandé à chacun des ministres d'élaborer une stratégie ministérielle de réforme. Les SMR sont alors présentées comme un cadre renouvelé au sein duquel chaque Ministre identifie les actions de modernisation qui doivent être engagées. Couvrant un cadre plus large que la LOLF, les SMR s'articulaient autour de trois grandes priorités en matière de gestion et d'organisation, avec comme objectif final l'augmentation de la productivité. Cet objectif est alors estimé par le Premier Ministre à 2% de gain annuel représentant une économie potentielle de 2 milliards d'euros par an. Cette valeur cible n'a cependant pas fait l'objet d'une explication concernant son mode de calcul.

Les SMR reposaient sur l'implication personnelle des ministres, la concertation avec les agents, et l'appréciation du Parlement[391]. L'évaluation par un comité d'évaluation était présentée tous les trois mois à la presse en présence du Ministre de la Fonction Publique et le Secrétaire à la Réforme de l'État. Ce dispositif d'évaluation reflète la volonté affichée de transparence de la part du gouvernement.

L'intérêt des SMR est d'instaurer un programme pluriannuel de modernisation de l'État avec comme finalité un projet de réforme plus cohérent et plus efficace qu'une succession de

---

[387] Mise à part une enquête quantitative sur l'avancement du contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat, réalisée par la délégation à l'aide d'un prestataire privé en juin 2004. De plus, la DMGPSE, ne comptait aucun contrôleur de gestion dans son équipe.

[388] Voir notamment le rapport de la cour des comptes sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, page 153.

[389] La DMGPSE a hérité d'un champ d'action large par rapport au moyens humain mis à da disposition.

[390] Plusieurs personnes interviewées nous ont affirmé que la DMGPSE n'était plus en mesure de leur apporter des outils méthodologiques en matière de contrôle de gestion. Ce sentiment s'est accentué avec le lancement de la deuxième enquête sur l'avancement du contrôle de gestion, considérée, par plusieurs ministères, comme une moyen pour la DMGPSE de manifester son existence *« Ce dont on a besoin ce sont les outils concrets et non pas des enquêtes et des comptes-rendus »* déclare un haut fonctionnaire.

[391] À qui les SMR sont présentées, au moment du vote de la loi de finances.

réformes ponctuelles. Concrètement, les SMR ont généralisé la création des secrétariats généraux (SG)[392] chargés de, entre autre, de la conduite des réformes au sein des ministères

Cependant les échéances de l'évaluation des résultas des ministères étaient très courtes. Les SMR ont ainsi poussé à la recherche de résultats à court terme et à favoriser les actions ponctuelles visibles. Cette évaluation a écarté les SMR de leur objectif initial qui est d'avoir un impact à long terme sur les structures et les pratiques de management.

Par ailleurs, les SMR ont été affaiblies par un manque d'articulation visible avec le panel de réformes en cours et notamment le chantier LOLF[393]. En effet, la dualité LOLF/ SMR reflétait une dualité organique qui caractérisait pour la première fois la réforme de l'Etat en France. D'une part le ministère de la fonction publique, pilote traditionnel des réformes,[394] et d'autre part le ministère des finances qui devenait, du fait de la LOLF, un acteur capital de la modernisation.

Cette dualité a été rompue par le transfert du portefeuille « réforme de l'Etat » au ministère des finances[395]. Le secrétariat de l'Etat à la réforme de l'Etat est désormais annexé au Ministre délégué au budget. Les quatre structures chargées de la réforme de l'Etat (ADAE, DMGPSE, DUSA, DRB) sont fusionnées au sein d'une même direction appelée la Direction Générale de la Réforme de l'Etat[396] (DGME). La réforme est ainsi entièrement confiée au MINEFI qui devient pour la première fois le pilote de la modernisation de l'administration[397]. Selon Franck Mordacq, son directeur, la création de la DGME au MINEFI traduit la volonté du Gouvernement de consolider l'identification de la réforme de l'Etat, de recentrer et de clarifier ses interventions[398]. À l'instar des nombreuses réformes antérieures, les SMR ont été officiellement abandonnées par le nouveau gouvernement par le lancement, le 28 octobre 2005, de *son* dispositif de réforme « les audits de modernisation ».

ii- Les audits de modernisation

Il s'agit d'identifier puis mettre en œuvre les modifications permettant d'améliorer la qualité et l'efficacité d'une fonction, d'un service, d'une procédure dans les ministères. Les audits sont ponctuels et interviennent sur un périmètre précis et limité de l'action publique. Le but est d'améliorer l'organisation de l'Etat et de réaliser des gains de productivité[399].

Contrairement aux SMR, aucun objectif chiffré de réduction des dépenses n'est directement lié aux audits. Cependant ces actions devraient contribuer à un objectif plus global qui est de limiter les dépenses de l'État à 2,1 milliards d'euros en 2007. Les résultats des audits sont mis

---

[392] Cette mesure trouve son origine dans les conclusions de l'évaluation des PPM. Voir Rapport n° 1093. Op. Cit. Page 43 à 45.

[393] Exemple du Ministère du travail *«La stratégie du ministère du travail s'exprime à travers cinq documents qui doivent être hiérarchisés et cohérents entre eux : le plan national d'action pour l'emploi (PNAE), qui répond aux dix lignes directrices fixées en juin 2003 au plan européen pour une période de trois ans, mais qui ne se traduit ni en lignes budgétaires, ni en suivi spécifique et constitue un cadre de référence sans contraintes; les avant-projets annuels de performance des programmes dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF ; la SMR ; la directive nationale d'orientation pour 2004-2005 et la circulaire annuelle sur la mise en œuvre du service public de l'emploi»*. Rapport de la cour des comptes, Op. Cit., page 102.

[394] Depuis 1968, la réforme de l'Etat est confiée au ministère d'Etat chargé de la fonction publique (arrêté du 8 mars 1963).

[395] Suite à un remaniement ministériel le 2 juin 2005.

[396] Décret du 30 décembre 2005

[397] Sur le plan social, ce choix est fortement porteur du risque que la réforme soit réduite à une politique de restriction budgétaire et de réduction des effectifs.

[398] Mordacq F. directeur général de la modernisation de l'Etat, LOLF 2006 : la gestion publique sera-t-elle plus efficace ?, http://www.minefi.gouv.fr/notes_bleues/nbb/nbb305/lolf20062.pdf

[399] Ils sont lancés par vagues de missions prévues pour durer deux à trois mois.

en ligne sur un nouveau site Internet baptisé le Forum de la performance dédié entièrement à la réforme de l'Etat[400].

Il est possible que les mesures annoncées par le Premier Ministre soient efficaces, mais on ne peut que déplorer l'absence de continuité pour une réforme aussi capitale. Les audits renouvellent encore une fois la réforme de l'Etat. Ils reflètent une conception de la réforme différente que celle *affichée* par les SMR. On passe d'une démarche globale qualifiée de *stratégie* à des actions ponctuelles inspirées de la réingénierie des processus, réingénierie propre au monde industriel. Cette orientation comporte le risque que seul l'aspect budgétaire à court terme sera pris en compte en vue d'afficher des résultats rapides au détriment d'un changement durable et effectif. Pour ces raisons certains ministères ont maintenu leurs SMR comme le ministère de la défense, la direction générale des entreprises du ministère des finances, le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

iii- 2007 …la nouvelle configuration ministérielle et le retour des SMR

Le décret relatif aux attributions du nouveau Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique souligne parmi les attributions du Ministre la mise en œuvre des stratégies ministérielles de réforme et leur coordination. De même, le décret affirme le maintien des audits de performance lancé par le gouvernement précédant.

Par ailleurs, le nouveau découpage ministériel scinde le ministère de l'économie des finances et du budget en deux ministères. Nous retrouvons dans ce découpage la configuration traditionnelle ou la réforme de l'Etat et la fonction publique font la partie du même ministère même s'il s'agit désormais du nouveau ministère du budget.

Par ailleurs, le thème de l'évaluation des politiques publiques est attribué à secrétariat de l'Etat qui est aussi chargé de la prospective.

[400] www.performance-publique.gouv.fr

Paragraphe 3. Les résultas d'une recherche exploratoire : La gestion de la performance en pratique et les difficultés à réformer

La LOLF est officiellement entrée en vigueur en janvier 2006. Un délai de cinq ans a été accordé aux différentes institutions pour préparer cette échéance. L'exercice à blanc effectué dans le cadre du budget 2005 a permis, entre autres, de souligner les nombreuses difficultés rencontrées notamment par les administrations. Ces difficultés proviennent principalement de l'inadaptation de l'organisation, du fonctionnement et de la culture de l'administration avec les principes introduits par la LOLF. En effet la mise en œuvre de la loi fait appel à des savoirs et savoir-faire rares, voire inexistants dans l'administration.
Malgré le travail méthodologique fait par le ministère des finances et par la DIRE[401], plusieurs lacunes sont constatées[402].
Nous présentons dans ce paragraphe nos observations et conclusions sur le terrain que nous complétées par l'analyse des projets de PAP et de RAP élaborés par les ministères ; et par les rapports du Parlement et de la cour des comptes.

1. Concernant le dispositif de pilotage stratégique et ses outils

a. la réflexion stratégique

La réflexion stratégique de performance est aujourd'hui faible et très insuffisante. La mise en œuvre des politiques publiques nécessite qu'un effort soit consenti, notamment de la part du politique, pour définir des orientations claires et explicites pouvant être traduites en stratégies et objectifs[403].. Nous reconnaissons ici l'influence de l'ambiguïté du management public qui ne favorise pas l'explicitation d'objectifs clairs. Outre les aspects politique et socio-organisationnel, des difficultés cognitives et techniques sont également observées à ce niveau. Elles sont relatives à l'absence de vision et d'une stratégie explicite et partagée au sein des ministères. En effet cette réflexion stratégique devrait systématiquement porter sur la finalité de l'action et son impact sur l'environnement. Or, ce questionnement était quasiment absent dans la logique de gestion par les moyens. Nous soulignons, à cet effet, la part de la nouveauté de l'exercice et l'absence de savoir dans ce domaine même au plus haut niveau de l'administration. Nous constatons, à ce titre, la confusion souvent faite entre les notions de stratégie et celle vision.

b. Les objectifs et les indicateurs de performance

Les principales lacunes constatées à ce niveau sont cognitives (absence de savoir) et techniques (absence de savoir-faire) dans ce domaine. On observe, à ce titre :

- l'insuffisance des objectifs d'efficience due à l'insuffisance des outils de mesure des coûts[404] ;
- le nombre trop élevé des objectifs et des indicateurs d'activité et de moyens. L'abondance de cette catégorie d'indicateurs reflète le phénomène du suivi de l'information disponible. Nous constatons à cet effet que les tableaux de bord développés sont souvent déséquilibrés : il existe une abondance des informations relatives à l'activité et à l'évolution de celle-ci. En revanche un réel déficit est observé au niveau des informations relatives à l'efficience et la pertinence des enveloppes budgétaires. Dans ce domaine les

[401] Voir notamment la documentation disponible sur : http://www.finances.gouv.fr/performance/pdf/guide_performance.pdf.
[402] Si l'on considère l'ampleur de la réforme, le temps qui a été prévu pour la préparation de la LOLF peut ainsi paraître court.
[403] Rapport d'information N° 2161, Assemblée nationale, le 16 mars 2005, page 13.
[404] Voir à ce sujet le rapport d'avis sur l'analyse des coûts des actions dans projets et rapports annuels de performances. Comité Interministériel d'audit des programmes C.I.A.P., 13 janvier 2006.

administrations attendent les solutions développées par le MINEFI. Nous observons également que la priorité est donnée dans ce domaine au développement des tableaux de bord portant sur le contrôle des services déconcentrés. Un retard est constaté au niveau les outils de mesure de la performance des administrations centrales notamment la performance des fonctions transverses : gestion immobilière, GRH, gestion des systèmes d'information, etc.

- La non imputabilité d'un grand nombre d'indicateurs aux seuls programmes correspondants. Nous reprenons ici la critique très expressive de la commission des finances du Sénat *« … trop souvent, les indicateurs proposés ne sont manifestement pas imputables au programme correspondant, soit qu'ils relèvent davantage du contexte (national, européen voire planétaire !) soit que leur évolution dépende plutôt des moyens d'autres programmes et/ou d'autres acteurs de l'action publique… »*[405];

Nous soulignons à ce niveau que la mise en place d'une revue des programmes semble nécessaire pour parachever la logique de la LOLF. Cependant, elle ne pourra être efficace que lorsque l'on disposera d'un recul suffisant sur l'exécution des programmes. Cette revue devra être conduite par des acteurs disposant d'une visibilité temporelle suffisante pour permettre, sur le fondement de cette revue des programmes, la mise en place de réformes structurelles.

c. La gestion des ressources humaines

Le chantier de la GRH a fait l'objet d'une mobilisation assez tardive. Malgré quelques tentatives d'évolutions intéressantes dans certains ministères, une connaissance fine tant des effectifs actuels que des besoins futurs, en quantité et en qualité, continue à faire très majoritairement défaut. De la même manière, les réflexions sur le coût de fonctionnement des services publics et les modifications éventuelles à apporter aux statuts restent à l'état embryonnaire. Nous soulignons à ce titre la faible association des DRH dans les ministères au dossier LOLF ainsi que les moyens d'action restreints attribués à l'une des administrations pilotes de ce chantier : la DGAFP[406].

d. Le développement des systèmes d'information pour le pilotage de la performance

Au niveau interministériel, la LOLF a relancé plusieurs projets interministériels. L'étendue du champ organisationnel et l'hétérogénéité des applications retardent la mise en œuvre effective de ces systèmes d'informations par le MINEFI[407]. Par ailleurs, les ministères développent des projets plus modestes en taille. Ces projets portent entre autre sur le volet performance qui comprend la conception des outils pilotage des programmes aux niveaux centrale et déconcentré: les tableaux de bord et les systèmes compte-rendu (reporting).

Ce volet est caractérisé par une réelle diversité des pratiques entre les ministères et parfois au sein du même ministère. Contrairement aux grands projets interministériels, il semble plus favorable à une démarche progressive qui s'appuie sur des solutions ouvertes, évolutives et peu coûteuses, offrant suffisamment de valeur ajoutée au regard de l'investissement consenti.

Trois types de difficultés peuvent être observés à ce niveau. *Des difficultés cognitives* liées à l'absence d'expertise en matière de conception des outils de contrôle de gestion et de

[405] Rapport d'information du Sénat, par M. Jean ARTHUIS, N° 220, page 23.

[406] L'attitude générale des organisations syndicales vis-à-vis des principes de la réforme a été positive. Aucune ne conteste les finalités de la LOLF ou le fait que les politiques publiques doivent se voir fixer des objectifs et être évaluées. Certaines craignent cependant de voir émerger une *bureaucratie de la LOLF* et que les structures actuelles ne changent pas, derrière un affichage de modernisation. Néanmoins, le dialogue social sur la LOLF a unanimement été jugé insuffisant. Selon le rapport au gouvernement, Septembre 2005, Op. Cit., page 12.

[407] Le projet ACCORD rebaptisé CHRUS est la meilleure illustration de ces difficultés.

comptabilité analytique. *Des difficultés techniques* liées à la taille des administrations, à l'interopérabilité des différentes applications, à l'harmonisation des données élémentaires et à la fiabilisation des systèmes d'information. *Des difficultés culturelles* qui se traduisent pas la non exploitation et donc la non appropriation de ces outils par les instances de décision.

2. La prédominance de la logique organisationnelle

On observe à ce titre:

a. L'adaptation de l'architecture LOLF à l'organisation existante

Les rapports parlementaires dénoncent les biais trouvés par les fonctionnaires dans ce sens (programmes polyvalents, omnipotence du concept d'action au détriment du concept de programme, mission interministérielle porté par un seul ministère, instauration d'un critère de taille de programme, etc.). On observe une certaine résistance au changement de la part des fonctionnaires dotés d'un pouvoir de décision, d'encadrement et/ou d'exécution. Ces derniers se trouvent à l'intérieur des structures et utilisent leur pouvoir pour que l'on ne change pas les structures, alors même que l'environnement change.

b. Le manque de coordination verticale et transversale

Verticalement, les administrations déconcentrées ont été très insuffisamment associées à l'élaboration des dispositifs de performance et le choix des budgets opérationnels de programme[408]. Dans ce cadre, certains services ont exprimé la crainte que le pilotage local de la performance ne vienne contrarier la cohérence nationale de l'action publique. D'autres ont déploré le fait de ne pas avoir été suffisamment associés à la définition des objectifs et les indicateurs construits en administration centrale. Ce défaut a pu conduire à ne pas trouver de point d'application pour certains indicateurs dans l'action du gestionnaire local, ce qui complique la construction du système de performance. Horizontalement, certaines politiques publiques nécessitent l'intervention de plusieurs services dans le cadre de missions interministérielles. Ces missions rencontrent deux types de difficultés. *Premièrement*, des difficultés de périmètre, car il est rare que l'intégralité des crédits relevant de cette politique ait été intégrée à la mission. *Deuxièmement*, des difficultés de pilotage, car le dialogue entre les responsables de programme est moins structuré qu'au sein d'un même ministère.

c. Le dialogue de gestion

Cette relation suppose obligatoirement le rétablissement de la confiance entre les administrations dépensières et le MINEFI concernant le maintien des moyens alloués en début d'années. Plusieurs personnes interviewées nous ont révélé leur grande méfiance vis-à-vis de l'attitude du MINEFI. Une méfiance limite considérablement l'engagement des acteurs dans la dynamique de gestion par objectif *« on ne peut pas être les seuls à jouer le jeu de la sincérité*[409]*»*.

d. La responsabilité

La mission que confie la LOLF au responsable du programme RPRO le place au cœur du nouveau dispositif de pilotage de la performance. Il représente le maillon liant 3 niveaux. (1) *Le politique* (Ministre et son cabinet) chargé de la définition des choix et les objectifs en matière de politiques publiques. (2) *L'ensemble du personnel* ou des *structures* relevant de son programme mais qui ne sont pas nécessairement sous son autorité. (3) *Le parlement* dont il est l'interlocuteur privilégié.

---

[408] Rapport d'information N° 2161, Op. Cit., page 14.

[409] Déclare un haut fonctionnaire au sujet des mesures restrictives prises par le MINEFI au cours de l'exercice budgétaire.

Ce rôle nécessite des garanties, notamment de la part du politique, permettant au RPRO d'exercer sa fonction de pilote. Il suppose, en contre partie, une forte implication du RPRO dans le dispositif de pilotage de la (ou des) politique(s) dont il est en charge. Cette implication pose la question du profil du *manager public* et de l'initiation des hauts fonctionnaires aux principes et outils de pilotage de la performance, profil qui est, à notre avis, un préalable important pour accroître leur capacité à défendre le dispositif de performance proposé dans les PAP devant le Parlement[410]. Cet investissement reste dans certains cas insuffisant notamment quand les RPRO sont chargés d'un ou deux programmes en plus de la fonction qu'ils exercent au sein de l'administration.

L'introduction de la LOLF bouleverse profondément le fonctionnement des administrations de l'Etat. Ces organisations fonctionnent toujours comme des bureaucraties mécanistes, même si les organigrammes affichés revendiquent un type de structure divisionnelle, au sens de Mintzberg. La relative étanchéité de ces organisations face au changement de l'environnement pourrait être réduite par les exigences de la LOLF. Le lien de causalité entre le bon aboutissement des finalités externes et leurs modes de gestion interne est désormais établi au travers notamment des indicateurs de performance.

[410] Ce dernier a d'ailleurs fortement critiqué l'incapacité de certains RPRO à expliquer et à engager leur responsabilité sur le dispositif de performance proposé. *« … Lors de son audition, le responsable du programme Développement Des Entreprises a d'ailleurs paru peu à même d'expliquer sa stratégie de performance ou le choix des objectifs. Son rôle s'est manifestement limité à collecter les objectifs proposés par les directions participant au programme dont il est censé avoir la responsabilité … ».* Rapport d'information N° 2161, Op. Cit., page 16.

Conclusion du chapitre

L'analyse des réformes administratives conduites pendant les trente cinq dernières années met clairement en évidence deux aspects quelque peu contradictoires. *Le premier* est la grande fréquence de l'annonce des réformes. *Le deuxième* est l'absence de transformations radicales au sein des administrations de l'Etat.
Cette analyse reflète également que les caractères cohérents et pérennes des évolutions réalisées demeurent encore sujets à interrogation.

Sous l'influence de la LOLF, le discours modernisateur est désormais relativement stable notamment dans son contenu. Le choix politique a été de faire porter l'essentiel des efforts réformateurs sur les modes de fonctionnement des administrations de l'Etat à partir d'un appel à leur responsabilisation et à la restauration de leur efficacité au service des citoyens. S'appuyant sur un découpage par politique publique, l'organisation ministérielle mise en place le 18 mais 2007 vient réconforter la logique LOLF et apporter une touche de cohérence organisationnelle dans le pilotage de ces politiques.

La logique de pilotage de la performance et l'obligation de rendre compte instaurées par la LOLF ont généré de nouveaux besoins en matière d'instrumentation de gestion. Les administrations ont plus que jamais en quête d'instruments de décision et de pilotage pour compléter les traditionnelles méthodes de suivi budgétaire et comptable.
Nous constatons à cet effet un accroissement significatif de l'intérêt porté par les administrations à l'égard des tableaux de bord de pilotage et des outils de reporting. Une grande hétérogénéité est perceptible dans les choix d'outils et de démarches d'élaboration et de mise en oeuvre. Cette hétérogénéité atteste de l'absence d'une doctrine unique en matière de systèmes de pilotage dans les administrations de l'Etat.

Chapitre 10. L'introduction de la Balanced Scorecard au sein du Ministère de la Défense

Introduction

L'évolution du contexte de la défense au cours de ces dernières années, du fait de la professionnalisation des armées, l'accroissement des activités opérationnelles et la multiplication des interventions des forces, dans un cadre interarmées et multinational et sous une forte contrainte financière, a poussé le ministère de la Défense (MINDEF) à prendre conscience de l'importance de la modernisation de ses modes de fonctionnement et d'organisation. Dans ce ministère, la performance administrative est considérée comme un facteur déterminant de la performance opérationnelle. Elle suppose une grande rigueur dans la gestion du ministère et une optimisation de l'emploi des ressources[411].

L'identité du ministère et sa tradition de pilotage ont constitué des facteurs favorables à l'émergence précoce du management public et des outils de contrôle de gestion au sein de l'administration de la Défense. Celle-ci tend de plus en plus à mettre les compétences militaires au profit de sa modernisation. Le manager au sein du MINDEF est désormais appelé à définir un champ de vision, savoir fixer une ligne stratégique, décliner les objectifs, choisir les meilleurs moyens, évaluer les résultats, redresser les erreurs.

La réforme administrative au MINDEF est conduite en cohérence avec le mouvement général de réforme de l'Etat marquée depuis 2001 par la mise en œuvre de la LOLF. La modernisation du MINDEF porte sur l'ensemble des fonctions administratives ou de soutien de façon à optimiser et à améliorer l'action vis-à-vis des forces, des agents ou des usagers, à recentrer les militaires sur leur cœur de métier et à limiter les coûts de structure et de fonctionnement[412]. Une des mesures phares de cette modernisation est l'instauration, depuis quelques années, des dialogues de gestion entre les commandements et les forces. Ces dialogues qui se déclinent au sein des forces, font appel à des outils de pilotage et à des systèmes d'informations décisionnels cohérents.

Dans ce contexte le MINDEF a adopté en 2002 la carte stratégique (CS). Fortement inspirée de la Balanced Scorecard, la carte stratégique est aujourd'hui présentée comme l'*outil de pilotage de la politique et de communication sur la performance collective*[413]. Elle est aussi considérée comme *l'instrument majeur du contrôle de gestion au service du décideur* au sein du MINDEF[414] (voir annexe 15).

Etant donné notre objet de recherche, le cas du ministère de la Défense nous offre un terrain favorable pour tester la validité de nos hypothèses.

Stratégie de recherche et méthodologie de recueil des données

Nous avons pris connaissance de l'introduction de la BSC au MINDEF en mai 2003 au cours de la phase de recherche exploratoire. Nous avons pris contact avec le contrôleur général des

[411] Ministère de la Défense, Stratégie ministérielle de réforme 2004, Octobre 2003, page 8.

[412] Site du MINDEF, rubrique modernisation administrative, http://www.defense.gouv.fr/sites/sga/enjeux_defense/

[413] G. Alix, Le contrôle de gestion au ministère de la Défense, CFMMD, le management au ministère de la Défense, ouvrage collectif, éditions d'Organisation. Paris, 2004, page 198.

[414] Voir annexe 15, La carte stratégique, premiers éléments du tableau de bord du ministre, note de la mission d'aide au pilotage par le contrôle de gestion, 6 mai 2003.

armées (CGA) Blondé, chef de la Mission d'Aide au Pilotage (MAP) pour étudier la possibilité de réaliser cette recherche.

La première étape de notre étude a consisté à recueillir un maximum de données nous permettant de nous familiariser avec les pratiques, le langage et la culture du ministère. Il s'agit des supports suivants :

- *sources d'information internes :* des documents relatifs à l'introduction de la carte stratégique et au contrôle de gestion plus généralement (plan triennal du développement du contrôle de gestion, présentations et autres supports de formation, etc.) ;
- *sources d'information externes* : textes et règlements portant sur l'organisation et le fonctionnement du ministère, rapports parlementaires, rapports de la cour des comptes, rapports du CIAP, discours et interventions à propos de la stratégie et du management du MINDEF, documents LOLF, documents SMR, etc.

Nous avons cherché au cours de cette première étape de retracer l'*origine* de l'introduction de la BSC. Nous avons interviewé, à ce sujet, en avril 2003, l'initiateur du projet le CGA, aujourd'hui à la retraite, Gérard Alix. Le CGA Alix était aussi l'ancien chef de la mission d'aide au pilotage.

Nos investigations dans cette étape se sont limitées en plus de cet entretien à trois autres entretiens avec le chef de le MAP[415].

Il nous a été impossible de suivre l'évolution de ce projet au MINDEF entre fin 2003 et fin 2005 à cause notamment du caractère stratégique et confidentiel attribué à ce projet. Nous avons repris nos investigations au sein du ministère au début de l'année 2006. En effet, après plusieurs échanges avec le chef de la MAP visant à prendre connaissance de nos travaux, nous avons pus reprendre notre étude. Les échanges avec la MAP avaient également pour but de définir le périmètre de notre étude notamment en ce qui concerne les informations accessibles à l'étude et à la publication.

La stratégie de recherche que nous avons mise au point consistait à interviewer, sur la base d'un guide d'entretien adapté, 3 catégories d'acteurs (voir annexe 16. Guide d'entretien) :

- les représentants de la MAP : le chef de la mission et 3 des chargés de mission (*prescripteurs et animateurs de la démarche carte stratégique*). Nous avons également rencontré le directeur du Centre de Formation au Management du Ministère de la Défense (CFMMD) ;
- les représentants du secrétariat général pour l'administration : le secrétaire général et un de ses directeurs adjoints (*autorité hiérarchique en matière de modernisation administrative*)
- les représentants des organes opérationnels du MINDEF : représentants du chef de l'état-major et des grands organismes du MINDEF (*organismes chargés de la mise en œuvre de la stratégie du MINDEF*)

25 entretiens ont été réalisés entre janvier et septembre 2006 avec 20 responsables du ministère. Afin d'approfondir les informations recueillies lors du premier entretien en face à face nous avons effectué un deuxième entretien téléphonique avec quelques uns de nos interlocuteurs.

[415] Ces entretiens semi directifs ont été réalisés entre juin et septembre 2003. L'entretien avec CGA Alix a été effectué en juin 2004.

Paragraphe 1. Présentation du terrain de recherche

1. Le ministère de la Défense : missions, structures et moyens

Le Ministère de la Défense Nationale est le département du gouvernement français chargé de l'organisation et de la préparation de la défense militaire. Autrefois appelé Ministère de la Guerre puis Ministère des Armées, il est devenu Ministère de la Défense en juin 1969 sous le ministère de Michel Debré, mais est redevenu sous le ministère suivant Ministère des Armées. Ce n'est qu'à partir de mai 1974 que le ministère prend son nom actuel. Selon le code de la Défense *« Le Ministre de la Défense est responsable, sous l'autorité du Premier Ministre, de l'exécution de la politique militaire et en particulier de l'organisation, de la gestion, de la mise en condition d'emploi et de la mobilisation de l'ensemble des forces ainsi que de l'infrastructure militaire qui leur est nécessaire. Il assiste le Premier Ministre en ce qui concerne leur mise en œuvre. Il a autorité sur l'ensemble des forces et services des armées et est responsable de leur sécurité»*[416].

L'ensemble des structures du ministère concourt à assurer la défense de la France, à participer à la sécurité des Français et à perpétuer la mémoire du monde combattant. Cette triple mission, qui s'inscrit au rang des fonctions régaliennes de l'État, est accomplie par un ensemble de structures :

- quatre « grands subordonnés » auprès du Ministre :
  - le chef d'état-major des armées, en matière d'organisation générale des forces, de choix capacitaires, de préparation et d'emploi ;
  - le directeur général de la gendarmerie nationale ;
  - le délégué général pour l'armement, en matière de recherche, de réalisation d'équipements des forces et de politiques technique et industrielle ;
  - le secrétaire général pour l'administration, dans tous les domaines de l'administration générale du ministère, et notamment en matière budgétaire, financière, juridique, patrimoniale, sociale et de ressources humaines[417].
- trois armées : l'Armée de Terre ; la Marine Nationale ; l'Armée de l'Air.
- deux services interarmées : le service de santé des armées et le service des essences des armées.
- treize structures sont directement rattachées au Ministre et sont chargées de différentes missions[418].
- un Ministre délégué aux anciens combattants.

Pour l'exercice 2006, 47 milliards d'euros (pensions comprises) ont été mis à la disposition du Ministre de la défense. À format constant, les crédits de la Défense ont augmenté de 3,4%[419] par rapport à 2005. Ce budget consacre la mise en œuvre de la loi de programmation militaire, pour la 4ème année consécutive, conformément aux engagements pris par le Président de la République. Il garantit également la modernisation des équipements retenus par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure.

Les forces armées participent également à la mise en œuvre d'autres politiques publiques : politique étrangère, sécurité intérieure, sécurité civile, santé publique, sauvegarde maritime, protection de l'environnement.

---

[416] Article L1142-1 du code la défense.
[417] Projet de loi de finances pour 2006, Chapitre 4, page 33.
[418] Site du MINDEF, rubrique les organismes relevant du ministre.
[419] Site du MINDEF, rubrique chiffres clés/ budget.

2. La professionnalisation des armées : Un choix politique qui a imposé une réforme d'une grande ampleur

La chute du mur de Berlin, le 9 novembre 1989, a provoqué deux évolutions contradictoires :

- d'une part l'érosion du budget de la Défense liée aux dividendes de la paix : sa part dans le PIB a été divisée par deux au cours de la dernière décennie ;
- d'autre part, la multiplicité des opérations extérieures de maintien ou de rétablissement de la paix due à la rupture de l'équilibre créé par la bipolarité (Golf, Balkan, Afghanistan, Liban…)

Par voie de conséquence, la Défense devait rationaliser ses modes de fonctionnement et optimiser la mobilisation de ses ressources pour maintenir un haut niveau de performance. Une évolution majeure et inéluctable a été annoncée en février 1996 : *la professionnalisation des armées.*

Le choix d'une professionnalisation des armées a entraîné une réforme d'une ampleur considérable, encadrée par la loi de programmation militaire 1997-2002 : suspension de la conscription, réduction des effectifs, restructuration des forces[420]. Au-delà du choc psychologique, cette mesure a conduit le ministère à se recentrer sur son cœur de métier et à définir certaines priorités.

Pour faire face à la disparition de ressources humaines abondantes, bon marché et souvent très qualifiées, il a fallu recruter des jeunes gens de manière attractive et préconiser à la fois une évolution de carrière et une reconversion à l'issue de leur contrat. Cela a conduit à une refonte nécessaire des structures pour s'adapter au nouveau format, au changement du mode d'encadrement du militaire, et au développement des compétences de celui-ci dans le cadre d'un cursus cohérent.

Dans le cadre du recentrage sur le cœur de métier, une réflexion a été entamée sur l'externalisation des missions qui pourraient avantageusement être prises en charge par un organisme spécialisé fournissant une prestation équivalente à un meilleur coût. Dans le même cadre, certains domaines d'activité devant rester au sein du ministère mais n'imposaient pas obligatoirement le statut militaire sont désormais confiés à un personnel sous le statut civil.

3. Le cadre stratégique de l'action du MINDEF

Face aux évolutions rapides des contextes internationaux, il est essentiel, pour le ministère de la Défense comme pour toutes les grandes organisations, de disposer d'une méthode de préparation de l'avenir. Ainsi le Livre Blanc sur la Défense de 1994 définit des orientations stratégiques qui restent largement pérennes à l'aube de ce XXIème siècle[421]. La Loi de Programmation Militaire (LPM) 1997-2002 a introduit un modèle d'armées pour 2015. La LPM 2003-2008[422] confirme ces orientations, en y intégrant les évolutions nécessaires qui résultent des enseignements des crises et des conflits récents.

Cependant, la durée des programmes d'armement et les délais d'accès aux technologies futures rendent indispensable de se projeter au-delà de l'horizon 2015. Depuis 1997, cette

---

[420] La documentation française, Questions-réponses ? La "réforme de l'Etat" est-elle une préoccupation nouvelle ? http://www.ladocumentationfrancaise.fr/

[421] La publication du deuxième livre a été incitée par les mutations accélérées de l'environnement européen et international, des progrès technologiques et de la vie économique. Livre blanc sur la défense, 1994, introduction du Premier ministre E. Balladur, page 4.

[422] Élaborée par les services du MINDEF, la loi de programmation militaire est votée par le Parlement. Elle fixe des objectifs précis pour restaurer la disponibilité des forces, acquérir les matériels développés lors de la loi précédente et consolider la professionnalisation. Palemeros J.P., Développer une vision stratégique et prospective, CFMMD, 2004, OP. Cit., page 70.

exigence se traduit par une démarche prospective, entretenue régulièrement avec une vision d'ensemble. Cette démarche se concrétise chaque année par l'édition du Plan prospectif à 30 ans (PP 30). À partir d'une réflexion géostratégique et d'une analyse sur les risques et les menaces à l'échéance considérée, sont définis le cadre opérationnel et technique des futurs programmes d'armement destinés à équiper les forces armées. La définition du cadre stratégique de l'action de la Défense est le résultat d'une démarche continue qui repose sur une vision prospective, sur la définition d'objectifs stratégiques et capacitaires à différentes échéances calendaires, ainsi que sur l'aptitude à en contrôler l'atteinte. L'exercice budgétaire annuel constitue l'étape clé qui permet de traduire, année après année, la démarche de préparation de l'avenir[423].

[423] Picq J., Manager une priorité du secteur public, CFMMD, 2004, page 3.

Paragraphe 2. La réforme de l'administration du MINDEF

1. La réforme de l'administration au MINDEF

L'engagement du MINDEF pour la modernisation de son administration, est perceptible au travers de l'introduction des outils et méthodes de management, de la mise en place de structures internes d'encadrement et de formation dans ce domaine[424]. L'effort de modernisation de l'administration du MNDEF s'est poursuivi, après la promulgation de la LOLF, par la mise en place d'une série de mesures visant à mettre en cohérence l'organisation et le fonctionnement du ministère avec comme finalité essentielle : permettre à l'administration de la Défense d'assurer avec le plus d'efficacité et au moindre coût les fonctions de soutien des armées et du ministère[425].

a. Le développement du contrôle de gestion

Le développement du contrôle de gestion apparaît comme un axe fort de la politique de modernisation du MINDEF. Il est défini comme étant : « *une fonction permanente d'assistance professionnelle au pilotage pour la mise en œuvre des dispositifs, en particulier du système d'information, qui permettent d'appréhender et d'améliorer la performance*[426] ».

La démarche globale d'implantation du contrôle de gestion a débuté, au niveau ministériel, fin 1993. L'événement déclencheur a été l'acceptation par le Ministre des conclusions et des propositions issues de l'audit, qu'il a commandé au contrôle général des armées. Cet audit relevait des niveaux de maturité très divers, un accent exclusivement mis sur les outils, un manque de lien entre les outils et les objectifs majeurs ainsi qu'une grande faiblesse du dialogue de gestion. Une série de mesures a donc été mise en place pour introduire le contrôle de gestion.

La démarche adoptée s'est caractérisée par :

- la responsabilisation de chaque grand collaborateur du Ministre quant à la bonne maîtrise de sa gestion et par voie de conséquence, quant à l'amélioration des pratiques de contrôle de gestion ;
- la publication des plans, des résultats et des difficultés de mise en place ;
- la diffusion d'une charte présentant la cible vers laquelle les responsables d'organismes ont déclaré vouloir tendre ;
- l'engagement d'actions communes : animation, conseil, formation, documentation, communication ;
- l'intérêt soutenu des ministres successifs.

En 1999, un nouvel audit a permis au Ministre de préconiser :

- Pour chacun des grands ensembles du ministère, la nécessité :
  - d'étendre le CDG aux organismes non centraux (commandement de forces et régionaux, forces et établissements) ;
  - d'accroître la disponibilité et la compétence non seulement des contrôleurs de gestion mais aussi des décideurs ;
  - de réaliser le lien entre objectifs, activités et moyens ;
  - de mettre en place un système d'information de pilotage orienté vers les enjeux ;

---

[424] Albanel estime que les circulaires successives (Rocard 1989, Jupé 1995, Jospin 1998) ont constitué les bases de la rénovation des relations du travail, des modes de décision et de gestion au sein du MINDEF. Albanel B., 2004, Op. Cit., page 35.

[425] Rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1ier août 2001 relative aux lois de finances. Présenté par les députés M. Bouvard, D. Migaud, C. De Courson et J.P. Brard, N° 2161, 16 mars 2005, page 92.

[426] CFMMD, Glossaire des principaux termes du management au Ministère de la Défense, juin 2004.

- Pour le niveau ministériel, l'impératif était :
  - d'appliquer le contrôle de gestion sur un nouvel axe, celui des politiques et/ou fonctions horizontales (RH, infrastructures, logistique…) impliquant les coordonnateurs ;
  - de renforcer le lien physico-financier dans les processus de programmation et les processus budgétaires ;
  - d'accentuer l'animation de l'ensemble de la démarche avec un appui de la direction des affaires financières (laquelle est chargée de la coordination des systèmes de connaissance des coûts) ;
  - d'impliquer progressivement les structures décisionnelles (réunion des Majors Généraux).

On estime qu'à cette période, le contrôle de gestion et le dialogue de gestion étaient développés à différents niveaux par les armées et les services. Néanmoins, leur acceptation et leur succès relevaient beaucoup de l'enthousiasme propre des acteurs, de l'implication plus ou moins forte du commandement et de la formation dispensée. En outre, le lien avec le budget était faible[427].

Nous présenterons ci-après les organes ministériels chargés de l'encadrement et de la diffusion de la doctrine ministérielle en matière de management public. Il s'agit notamment du comité pour la réforme et l'innovation administrative (CRIA), de la Mission d'Aide au Pilotage par le contrôle de gestion (MAP), et du Centre de Formation au Management du Ministère de la Défense (CFMMD).

b. Les organes en charge de la modernisation au MINDEF

i- La réforme administrative : le comité pour la réforme et l'innovation administrative (CRIA)

Le chantier de modernisation des modes de gestion et de fonctionnement du ministère de la Défense est confié au comité pour la réforme et l'innovation administrative présidé par le secrétaire général pour l'administration. Le CRIA est l'instance privilégiée de pilotage de la stratégie ministérielle de réforme[428]. Ce comité a pour mission d'être :

- un acteur de la modernisation, travaillant à partir des orientations données par le Ministre ;
- un lieu d'échanges sur la modernisation ;
- un relais pour les actions lancées dans le cadre de la réforme de l'Etat[429].

Le CRIA réunit, chaque mois, sous la présidence du Secrétaire Général de l'administration[430], des représentants des états-majors, directions, services et du contrôle général des armées. Un représentant du Ministre chargé de la réforme de l'Etat participe aux réunions, la modernisation de l'administration de la Défense s'inscrivant pleinement dans la réforme de l'Etat.

ii- Le pilotage de la performance : la mission d'aide au pilotage (MAP) et le comité d'aide au pilotage (CAP)

Rattachée au Ministre et à son cabinet, la MAP a un rôle de coordination et de conseil dans la mise en œuvre du contrôle de gestion. Elle présente, chaque année, au Ministre le projet de plan glissant de généralisation du contrôle de gestion et lui rend compte chaque semestre de son exécution[431]. La MAP a succédé fin 1999 à la mission d'amélioration de la conduite des

[427] Lucas E., La LOLF et la culture du résultat, CFMMD, 2004, Op. Cit., page 222.
[428] Ce comité dont la mission a évolué avec l'évolution du contexte du MINDEF avait été initialement créé, par arrêté du 22 juin 1998, pour reprendre la mission de l'un des groupes de travail du comité stratégique mis en place par le Président de la République pour préparer la professionnalisation.
[429] Le CRIA est également l'instance privilégiée de pilotage de la stratégie ministérielle de réforme. Source site Internet du MINDEF rubrique SGA/ organisation et pilotage http://www.defense.gouv.fr.
[430] Nous aborderons ultérieurement le rôle du SGA dans la modernisation.
[431] La MAP a été instituée par la note du ministre n°041970 du 17 novembre 1999.

activités et des projets (MACAP), laquelle avait été créée fin 1993. L'accent reste mis sur la cohérence des actions avec les objectifs fixés et sur la mesure des moyens utilisés en adéquation avec les performances atteintes[432].

Structure légère, la MAP est composée d'un contrôleur général des armées, assisté de plusieurs chargés de mission. La mission prend appui sur le réseau ministériel de CDG représenté par le comité d'aide au pilotage (CAP) qui regroupe les chargés du développement du contrôle de gestion placés auprès des grands responsables du ministère[433]. Elle s'appuie également sur les groupes d'aide au pilotage (GAP) chargés de préparer, pour chaque fonction transverse co-pilotée par la MAP, les éléments nécessaires à l'élaboration du tableau de bord du ministre[434].

À ce titre, la MAP est chargée :

- d'élaborer le tableau de bord du Ministre ;
- de préparer le plan ministériel de développement du CDG ;
- de mettre à disposition du Ministre des outils de pilotage ;
- d'assister sur le plan méthodologique les groupes de conception du contrôle de gestion sur les fonctions horizontales et les politiques ministérielles ;
- d'animer un réseau interne de contrôleurs de gestion, orienter les formations ministérielles (quantité, contenu) au contrôle de gestion[435] ;
- de diffuser la documentation sur le CDG[436] ;
- de participer au CRIA et à la commission des systèmes d'information d'administration et de gestion, participer aux travaux sur le pilotage par le CDG des comités et des commissions interarmées ;
- de participer aux travaux conduits au niveau interministériel sur le contrôle de gestion et la comptabilité analytique, en liaison la direction des affaires financières[437].

Ces fonctions, certes indispensables, ne constituent qu'une petite partie de la fonction de CDG. Celle-ci au niveau ministériel, est actuellement éclatée entre plusieurs organismes : outre la MAP, la division plan-programme-évaluation de l'état major des armées (EMM/PPE), la direction des affaires financières (DAF), la délégation générale pour l'armement (DGA), les coordonnateurs des fonctions transversales. Au niveau de chaque ensemble, les cellules de pilotage/contrôle de gestion sont distinctes des bureaux programmation et budgets qui, eux peuvent être communs.

Selon l'article 2 de l'arrêté fixant ses attributions, la MAP, est rattachée au SGA[438] (voir annexe17). **Ce rattachement doit cependant être nuancé, car d'un point de vue fonctionnel et pour les attributions relatives au développement du tableau de bord du Ministre, la MAP est directement rattachée au cabinet du Ministre.**

---

[432] Entretien avec le CGA G. Alix, le 21 juin 2004.

[433] Il s'agit des responsables des programmes et des grands subordonnés du ministre de la Défense : le chef de l'état-major des armées, le délégué général de l'armement, le secrétariat général pour l'administration, les chefs des états-majors de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine ainsi que le directeur général de la gendarmerie nationale. Le CGA Bondé, Présentation de la démarche d'aide au pilotage de la performance au MINDEF, CFMMD, 27 mars 2006.

[434] Les membres du GAP constituent le réseau des correspondants contrôle de gestion.

[435] Chaque année, 250 contrôleurs de gestion et 200 décideurs reçoivent une formation de base.

[436] En 2002, un portail «contrôle de gestion» sur le site Intradef a été ouvert.

[437] Note du Ministre de la Défense n°041970 du 17 novembre 1999.

[438] Les attributions de la MAP qui ont été fixées par une lettre de mission lors de sa création ont été confirmées, en 2005, par un arrêté ministériel. Voir annexe 16, arrêté du Ministre de la Défense fixant les attributions de la mission d'aide au pilotage.

iii- La formation des ressources humaines : le centre de formation au management du ministère de la Défense (CFMMD)

Le MINDEF a pris conscience que l'exercice du métier de manager s'appuie sur des compétences spécifiques et recourt à des méthodes et à des outils particuliers. C'est un métier à part entière que l'expérience ne suffit plus pour l'exercer. Selon le directeur du CFMMD, les cadres devraient être préparés à appréhender cette fonction par le biais de formations initiales et des remises à niveaux tout au long de leur cursus. Le centre de formation au management de la Défense a été créé à cet effet. Placé sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration, le CFMMD est l'organe de formation aux pratiques managériales et à la performance des cadres civils et militaires de la défense. Le centre a joué un rôle de précurseur en organisant des formations et des séminaires de réflexion à la mise en œuvre de démarches de pilotage. Les formations et les actions d'information organisées par le centre sont adressées aux grands décideurs et aux décideurs opérationnels. Les contrôleurs de gestion et les assistants de contrôle de gestion bénéficient également de formations adaptées organisées par des organismes internes spécialisés[439].

Nous abordons dans ce qui suit, les aspects relatifs à la mise en œuvre de la LOLF au MINDEF ainsi que des mesures d'accompagnement introduites par le gouvernement (notamment les SMR et les audits de modernisation).

2. La consolidation du processus de réforme par la mise en œuvre de la LOLF

Nous proposons d'analyser l'architecture budgétaire des missions et programmes pilotés ou co-pilotés par le MINDEF. Nous exposerons ensuite les conséquences de ces réformes sur l'organisation et le fonctionnement du ministère. Le but ici est de montrer la déclinaison de l'Etat au sein de l'administration du MINDEF.

a. La nomenclature budgétaire du MINDEF : le choix d'une approche transversale

Il est intéressant de rappeler que les travaux préparatoires pour l'élaboration de la nomenclature budgétaire du MINDEF avaient mis l'accent sur la dimension financière de la réforme au détriment de la réflexion sur l'organisation des moyens. Cette hypothèse consistait à établir des programmes qui correspondent, à peu de choses près, à chaque grand organisme du ministère. Ainsi la première version de la nomenclature reprenait l'organigramme actuel du ministère de la Défense et présentait l'avantage de la simplicité. Cette approche a été privilégiée par les différentes composantes du MINDEF[440].

Considérant que cette approche allait à l'encontre des objectifs de la LOLF, la Ministre de la Défense, n'a pas approuvé cette démarche. Elle a exigé la révision du projet en se basant sur la définition des missions. La deuxième hypothèse reposait donc sur le principe d'une nomenclature par objectifs, par exemple, la disponibilité des forces, l'armement de celles-ci, la gestion des activités de soutien, etc. Cette hypothèse instaurait une prééminence des fonctions sur les structures et impliquait une redistribution des compétences au sein même de la hiérarchie militaire. L'inconvénient de cette approche est qu'il en résulte des programmes aux contours très vastes qui ne seraient pas lisibles par le Parlement.

---

[439] Il s'agit du CHEAr, pour la formation des contrôleurs de gestion et du CEFIF pour les assistants de contrôle de gestion.

[440] En préservant la culture et l'histoire des armées, qui sont des structures éprouvées, elle aurait pérennisé l'identification socioprofessionnelle de leurs effectifs respectifs, ce qui est essentiel pour les recrutements. Elle aurait aussi pu être applicable dans des délais relativement rapides. Rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Présenté par le député F. Cornut-Gentille, N° 957, 18 juin 2003, page 51.

Pour soulever les blocages posés par les deux hypothèses, la Ministre de la Défense a demandé que la réflexion soit de nouveau conduite sur des bases méthodologiques différentes.

C'est donc au regard des missions essentielles que se structure la nomenclature budgétaire du ministère de la défense. Nous représentons celle-ci dans le tableau suivant :

Mission	**Ministérielle**		**Interministérielle**	
	Défense[441]	Mémoire et liens avec la Nation	Recherche et enseignement supérieur	Sécurité
Programme	- préparation et emploi des forces - environnement et prospective de la politique de défense - équipements des forces - soutien de la politique de défense	- liens entre la nation et son armée - mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	recherche duale	gendarmerie nationale

Tableau 10. La nomenclature budgétaire du MINDEF (reconstituée d'après le site du MINEFI)

b. Les conséquences de la réforme budgétaire sur l'organisation et le fonctionnement du MINDEF

Tandis que certains ministères ont abandonné les SMR suite à leur remplacement par les audits, de la part du gouvernement, la Ministre de la Défense a maintenu cette démarche. Les SMR du MINDEF font chaque année l'objet d'une actualisation sur la base d'une évaluation des réalisations et des priorités en matière de réforme et en cohérence avec les objectifs de la LOLF[442] (voir annexe 18).

L'introduction de la LOLF et des SMR influence directement l'organisation et le fonctionnement du MINDEF par la mise en œuvre de plusieurs actions. Celles-ci sont conduites selon deux principes : (i) la mutualisation des moyens afin d'accentuer les synergies et de recentrer l'action du ministère sur ce qui relève de son intervention directe ou exclusive ; (ii) la clarification des responsabilités[443].

i- la mutualisation des moyens

L'actuel ministère de la défense est le résultat de la fusion des trois ministères des armées (guerre, marine et air) qui existaient encore au lendemain de la seconde guerre mondiale. Chacun de ces ministères possédait un état-major propre et, lors de leur regroupement, les états-majors ont perduré. Une structure de coordination, l'état-major des armées, a été créée, sans que ses attributions supplantent les compétences des différents états-majors, pour la préparation opérationnelle des forces notamment.

Ce passé explique que de fortes identités continuent à exister au sein de chaque armée, alors même que toutes sont appelées à intervenir ensemble dans des opérations nécessitant des moyens communs. Afin d'atténuer ces cloisonnements, la réforme du MINDEF est orientée vers le renforcement de l'interarmisation et la mutualisation entre les différentes composantes du ministère. Quatre autres réformes illustrent cette démarche : faire de l'économat des armées une centrale d'achat appelée à soutenir les forces armées ; regrouper les services d'archives de la Défense ; assurer la cohérence de l'informatique d'administration et de gestion ; rationaliser les réseaux interarmées des systèmes d'information.

[441] La mission "Défense" regroupe 80% des crédits du budget du MINDEF. Source Minefi, le site www.moderfie.gouv.fr

[442] Les actions SMR sont classées par niveau de priorité et sont réparties sur les programmes LOLF afin de mettre en évidence l'articulation de cette démarche avec la réforme budgétaire. Voir annexe 18 - Classement des actions SMR par programme LOLF.

[443] Ministère de la Défense, SMR, 2004, Octobre 2003, page 8.

ii- la clarification des responsabilités

En vue d'accroître la cohérence et de renforcer l'efficacité de l'action des responsables qui assistent le Ministre dans l'exécution de ses missions, le rôle de ces derniers a été réformé par le décret du 18 mai 2005. Il s'agit ici des rôles respectifs du chef d'état-major des armées (CEMA), du délégué général pour l'armement (DGA) et du secrétaire général pour l'administration (SGA).

Cette réforme se traduit notamment par l'affirmation de la prééminence du CEMA sur les chefs d'état-major de chaque armée en plaçant ceux-ci sous son autorité afin de mieux garantir la cohérence des choix effectués en matière de capacités opérationnelles des forces et d'exécution des programmations militaires[444].

Le pilotage, pour le compte du Ministre, des dossiers de modernisation de l'administration est centralisé au niveau du SGA. La composition du secrétariat général pour l'administration[445], son positionnement et le rôle confié au secrétaire général le positionnent au cœur du dispositif de réforme. Le SGA est partie prenante de la réforme, il en est même à l'origine car il préside le CRIA et il est le responsable hiérarchique du CFMMD. Le rôle de soutien central joué par le SGA est d'autant plus renforcé par sa responsabilité de pilotage du programme support de la mission Défense qui regroupe les grandes fonctions transversales[446]. Pour autant, le SGA n'intervient pas seul et son intervention n'ôte ni liberté ni responsabilité aux états-majors et services. Ceux-ci restent responsables des propositions qui les concernent.

On observe que la LOLF et les SMR sont exploités au MINDEF comme des leviers pour soutenir la réforme en interne dont la finalité est le développement de la logique interarmées. Le LOLF a été saisie au sein du MINDEF pour consolider et réconforter le processus de réforme enclenché avant sa promulgation et le repositionner au cœur du dispositif, plus global, de réforme de l'Etat.

En matière de contrôle de gestion, le MINDEF a été confronté à deux principaux besoins. D'une part *le reporting au Parlement* qui exigeait : la définition de nouveaux indicateurs ; l'homogénéisation des informations issues des forces et des services du MINDEF ; et la fiabilisation du système d'information.

D'autre part, *la mise en place du dialogue de gestion entre les grands commandements, les directions de services et les forces,* qui nécessitait la mise au point d'outils de pilotage et d'aide à la décision pour les acteurs des dialogues de gestion, les contrôleurs de gestion et les décideurs. Ce contexte a favorisé l'accélération des travaux engagés depuis quelques années portant sur le développement de la Carte Stratégique que nous allons analyser dans ce qui suit.

---

[444] Il s'agit plus précisément de la modification du décret de 1962 sur les attributions du ministre et du décret de 1982 sur les attributions du CEMA et des chefs d'état-major.

[445] Le SGA est le responsable hiérarchique de toutes les directions support : RH, patrimoine, services généraux, SI, juridique, infrastructure, affaires financières. Décret 99-164 du 8 mars 1999 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la Défense. J.O. du 9 mars 1999.

[446] Ce programme regroupe : le cabinet du ministère, le contrôle général des armées, les affaires financières, la fonction militaire et le personnel civil, l'action sociale, les affaires juridiques. En cohérence avec la SMR, ce programme réunit également la totalité des services constructeurs, les crédits d'infrastructures et les crédits relatifs à l'informatique de gestion. PLF 2006, Programme 212 : Soutien de la politique de la défense, page 148.

Paragraphe 3. Reconstitution du processus de développement de la Balanced Scorecard au MINDEF

La reconstitution du processus de développement de la Carte Stratégique au sein du MINDEF permet de distinguer trois phases. Ces phases correspondent aux trois phases de la démarche aide au pilotage au MINDEF définies par la MAP.

	Phase de la démarche d'aide au pilotage	Phase de développement de la carte stratégique au MINDEF
1999-2002	Phase de consolidation de la démarche et de diffusion des outils et méthodes	Phase d'initiation
2002-2004	Phase d'appropriation d'une culture de pilotage et de besoin d'aide à la décision	Phase de validation des principes méthodologiques et institutionnalisation de la CS au MINDEF
2004-2006	Phase de professionnalisation de la fonction dans le cadre de la LOLF.	Phase de généralisation et d'exploitation de la carte stratégique

Tableau 11. Les phases de développement de la carte stratégique au MINDEF

1. 1999-2002. Initiation de la démarche

a. Lancement de la réflexion

La Balanced Scorecard a été introduite au MINDEF pour la première fois par le contrôleur GCA Alix. Ce dernier a découvert la BSC lors de la conférence de Kaplan à Paris en 1991 et au travers de l'expérience du département américain de la Défense qui a introduit la BSC pour piloter les fonctions support.

Après l'audit de 1993, le GCA a pris en charge le pilotage de la Mission d'Aide à la Conduite des Activités et des Projets (MACAP) et la mise en place du CDG[447]. Malgré l'intérêt qu'il a accorde à la BSC, le GCA Alix n'a réussi à lancer les premiers travaux qu'en 1999 à l'issue du deuxième audit. Cet audit a dévoilé le manque de visibilité et le besoin en outils de pilotage au niveau transversal. En effet, verticalement, chacune des armées possédait son propre dispositif de gestion mais horizontalement le ministère manquait sensiblement de visibilité.

Avec l'appui du cabinet du Ministre, la MAP a organisé une série des réunions de travail. L'objet de ces réunions était de réfléchir sur la fonction de recrutement qui a été fortement impactée par la professionnalisation. Ainsi, le groupe de travail qui a été constitué pour mener cette réflexion réunissait les responsables des ressources humaines des différents corps, services et directions du ministère[448].

Les réunions visaient la définition des *objectifs* qualitatifs et quantitatifs de la fonction recrutement, la connaissance des *coûts* directs et indirects, et l'identification des *processus* de recrutement et des délais qui lui sont liés. *« Le recrutement est une fonction nouvelle que nous ne connaissions pas. Au travers de ces travaux, nous voulions répondre à toutes les questions*

[447] Nous soulignons que le contrôleur de gestion avait travaillé entre 1990 et 1993 au sein de la CEGOS. Dans ce cadre, il avait effectué des missions de mise en place du CDG au sein de la poste, du ministère de l'emploi et dans quelques préfectures.

[448] N'ayant pas obtenu des documents retraçant ces travaux, nous nous basons entièrement sur les entretiens effectués avec les représentants du MINDEF pour relater cette première étape. Les échanges avec nos interlocuteurs du MINDEF nous ont permis de situer la date du début de ces travaux vers la fin d'année 1999 ce qui correspond à la mise en place de la MAP (novembre 1999).

relatives au processus de recrutement : combien faut-il recruter ? Quel est le pourcentage de temps que cette fonction absorbe pour chacun des intervenants dans le processus ? Quel est le coût global du recrutement». Il s'agissait également d'évaluer la qualité du recrutement en s'appuyant sur l'appréciation des personnes recrutées et l'administration destinataire pour savoir si la réponse apportée par la fonction RH répond aux besoins exprimés[449].

Le CGA Alix a souligné l'importance de la transparence quant aux objectifs de ces réunions. Selon lui la démarche risquait d'être considérée comme un moyen de contrôle exercé par le cabinet et dont la finalité était de réduire les ressources.

b. L'utilisation de la BSC comme support pour piloter la fonction recrutement

Les travaux du groupe se sont structurés autour des questions suivantes :

- qui sommes-nous ? ➔ Qui se charge du recrutement au sein du MINDEF ?
- pour qui travaillons-nous ? ➔Vers quelle fonction et service sont destinés les personnes recrutées ?
- avec qui travaillons-nous dans ce domaine ? ➔ Qui participe au processus de recrutement ?

Les réponses apportées à ces questions ont permis de désigner trois catégories d'intervenants dans le processus de recrutement: les recruteurs (les directions du personnel au niveau central, régional et local) ; les donneurs d'objectifs (les corps d'armées, les services et les écoles) ; les partenaires (les services de communication et les services sociaux notamment).

Sur cette base les quatre axes de performance de la carte stratégique de la fonction recrutement ont été définis :

- *l'axe performance externe* : atteindre des objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière de recrutement. Les objectifs définis à ce niveau sont relatifs à la satisfaction des besoins et des attentes des donneurs d'ordre et des recrutés ;
- *l'axe performance financière* qui porte notamment sur la connaissance et la maîtrise des coûts;
- *l'axe des processus de recrutement*. les objectifs sur cet axe sont relatifs à la rationalisation des processus et la réduction des délais ;
- *l'axe d'apprentissage* portant sur l'amélioration de la qualité du recrutement.

Le même raisonnement a été appliqué sur la fonction reconversion. Ces deux cartes stratégiques ont été ensuite intégrées dans la carte stratégique de la fonction ressources humaines.

Evaluant cette première phase de développement des outils de pilotage, l'ancien chef de la MAP précise qu'à la fin 2002 :

- les outils de pilotage des grands responsables étaient en phase de conception pour les uns ou d'amélioration pour les autres. Les systèmes d'information décisionnels et les besoins de cohérence n'étaient pas encore définis. Le CGA constate à ce titre que la mise en place du dialogue de gestion avec les grands commandements et directions de services était réalisée mais, dans certains cas, seulement à tire expérimental. Par ailleurs, les acteurs du dialogue de gestion, les contrôleurs de gestion et les décideurs, ont acquis un premier niveau de compétence[450].

---

[449] Une enquête de satisfaction a été réalisée auprès des personnes recrutées et des directions et services destinataires.

[450] G. Alix, Le contrôle de gestion au ministère de la Défense, CFMMD, ouvrage collectif, Op. Cit., page 198.

- la conception du contrôle de gestion était amorcée pour 19 fonctions sur 22 actions programmées. Il précise néanmoins que si les types d'objectifs et d'indicateurs étaient validés sur les cartes stratégiques réalisées, le niveau de performance à atteindre et les moyens associés n'étaient pas encore définis.

c. Définition et usages de la Carte Stratégique

À ce stade de son évolution, la carte stratégique est définie comme : « *un outil de pilotage et de communication sur la performance collective recherchée sur 4 axes : performance externe c'est-à-dire atteindre les objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés par le prescripteur ; performance financière liée aux objectifs de la performance externe ; performance interne portant sur les améliorations des processus ; performance en matière d'apprentissage : adaptation des compétences, retour d'expérience, réorganisation…Il existe des liens de cause à effet entre ces axes, les deux derniers étant les garants de la pérennité de l'obtention des deux premiers. La carte stratégique est associée au tableau de bord de pilotage rendant compte de l'atteinte de chacun des objectifs et proposant des mesures d'adaptation* »[451] **[Première définition]**.

La communication sur le développement de la carte stratégique se faisait lors des séminaires et des formations organisés par le CFMMD.

Les caractéristiques du projet Carte Stratégique à ce stade sont :

1. le pilotage du projet par un contrôleur général des armées.
2. le soutien politique implicite (cabinet du Ministre), mais effectif.
3. l'introduction de la CS par une démarche incrémentale par fonction transverse.
4. Elle s'inspire de la méthode Balanced Scorecard mais il n'y a aucune référence à cette dernière.

2. 2002-2004. Phase de validation des principes méthodologiques et institutionnalisation de la Carte Stratégique

Cette phase se caractérise par :

- le changement du chef de la MAP ;
- le renforcement de l'effectif de la mission d'aide au pilotage ;
- la généralisation des cellules de pilotage au niveau des états-majors et des directions ;
- la réalisation de la carte stratégique des fonctions gestion immobilière et communication (voir annexe 19) [452] :
- l'introduction de la CS pour le pilotage de domaines spécifiques comme le maintien en condition opérationnelle des matériels (MCO) et le logement de fonction ;
- le début de l'élaboration du tableau de bord du Ministre.

a. Définition de la Carte Stratégique

En mai 2003, la MAP diffuse une note dont l'objet est : *la carte stratégique, premier élément du tableau de bord du Ministre*. Cette note institutionnalise la Carte Stratégique et confirme le portage politique et institutionnel de celle-ci.

[451] G. Alix, Le contrôle de gestion au ministère de la Défense, CFMMD, ouvrage collectif, Op. Cit., page 198.
[452] Voir annexe 19, La carte stratégique de la fonction communication.

La CS est définie comme *« un outil synthétique d'aide à la décision permettant de traduire concrètement la stratégie ou la politique du Ministre, en efficacité et en efficience, et de préciser le chemin à emprunter pour y parvenir*[453]*»*. L'origine de la carte stratégique y est clairement affichée *« la carte stratégique ou Balanced Scorecard est le fruit des travaux de deux professeurs d'Harvard dans les années 1990... »* **[Deuxième définition]**.

La note mentionne aussi l'utilisation de la BSC par les ministères de la Défense britannique et allemand et par l'armée de terre américaine.

Selon la note, la CS est structurée sur quatre axes. L'axe performance externe ou axe client (sur certaines cartes stratégiques annexe 19); l'axe performance financière ; l'axe interne ; l'axe d'apprentissage et développement.

La note rappelle la possibilité d'introduire un cinquième axe relatif aux partenariats qui tient compte des relations de sous-traitance et d'externalisation qui contribuent directement à la performance de la fonction analysée. Le document précise aussi que les axes de la carte stratégique au MINDEF sont hiérarchisés et liés par des relations de cause à effet (voir figure ci-dessous).

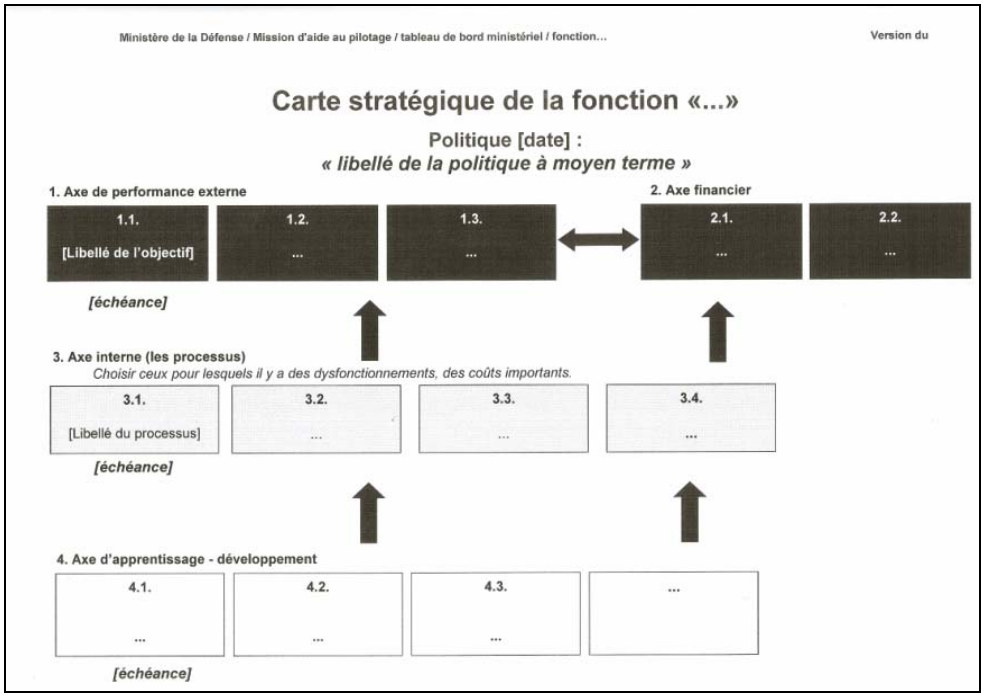


Figure 28. Carte stratégique du MINDEF - Modèle type (source MAP-2003)

La note propose deux lectures de la CS, une lecture par le haut permettant de formuler la politique, puis de la décliner en objectifs majeurs sur les axes 1 et 2. Une lecture par le bas suivant l'articulation des objectifs des différents axes. Ainsi, *la qualité des personnels (axe 4) liée à l'amélioration des processus internes (axe 3) conditionne et conduit naturellement à l'atteinte des résultats (axe 1) sous contrainte financière (axe 2).*

b. Usages de la Carte Stratégique

La note précise que *la Carte Stratégique est utilisée pour le tableau de bord du Ministre* (première fonction de la CS).

[453] La carte stratégique, premiers éléments du tableau de bord du Ministre. Note de la mission d'aide au pilotage par le contrôle de gestion, 6 mai 2003, annexe 14.

La deuxième fonction est *l'aide à la décision*. Selon la note, la CS a un rôle prospectif, d'anticipation et de mise en cohérence des objectifs par rapport à une stratégie.

La troisième fonction est la *communication*, la CS permet d'expliquer à tous les niveaux la stratégie ou la politique ministérielle.

La quatrième fonction est *l'évaluation* de la mise en œuvre des actions et l'avancement vers les objectifs stratégiques.

c. Le processus proposé par la MAP pour élaborer la carte stratégique

La note présente quatre étapes pour l'élaboration de la CS, qu'elle qualifie d'itératives :

- étape 1 : proposition par le groupe de pilotage d'une stratégie à moyen terme et des libellés d'objectifs stratégiques (axes 1 et 2) ;
- étape 2 : propositions, en cohérence avec la politique à moyen terme des libellés d'objectifs des axes 3 et 4 ;
- étape 3 : mise en cohérence et pondération des objectifs de la carte stratégique ;
- étape 4 : validation finale par les membres du comité des chefs d'état-major élargi, présidé par le Ministre.

La note souligne la nécessité de la cohérence des propositions de politique à moyen terme, des objectifs stratégiques sélectionnés avec la loi de programmation militaire, les directives ministérielles et les rapports d'inspection et d'audit.

Concernant les acteurs impliqués dans ce processus, la note distingue d'une part le groupe de pilotage chargé d'émettre les propositions. Ce groupe est constitué des personnes concernées par la fonction ou la politique en question, et d'autre part, de l'autorité de commandement chargée de valider le travail du groupe. Les cartes stratégiques du tableau de bord du Ministre sont ainsi validées par les membres du comité des chefs d'état-major élargi présidé par le Ministre de la Défense.

Les caractéristiques du projet Carte Stratégique à ce stade sont :

1. la conception, par la MAP, d'un modèle type de carte stratégique, dont l'origine (BSC, Kaplan et Norton) est affichée.
2. l'absence de relations de causes à effet au sens de Kaplan et Norton.
3. le rôle de la MAP comme prescripteur de la méthodologie au sein du MINDEF.
4. la simplicité du processus proposé pour construire la Carte Stratégique.
5. l'extension de la Carte Stratégique vers d'autres fonctions transverses.
6. l'annonce de l'élaboration du tableau de bord du Ministre.
7. l'absence d'une CS sur le cœur de métier du MINDEF.

3. 2004-2006. Phase de professionnalisation : généralisation et exploitation de la carte

Cette phase se caractérise par :

- la généralisation de la Carte Stratégique au sein du MINDEF et son intégration dans le processus de mise œuvre de la LOLF et dans celui, plus global, de la modernisation du MINDEF.
- l'adoption la Balanced Scorecard par l'état-major des armées (EMA)
- l'automatisation de la Carte Stratégique par le déploiement de PITAGORE, système d'information d'aide au pilotage.

a. Définition et usages de la Carte Stratégique

Concernant l'architecture de la carte, le modèle type mis au point par la MAP à partir de 2003 a été conservé à deux détails près. *Le premier* est concerne le libellé de l'axe 4, précédemment appelé « axe apprentissage - développement » qui a été requalifié par « axe apprentissage – ressources humaines et innovation ». *Le deuxième* est l'affichage de la performance des objectifs au travers d'un code couleur (carré d'alerte).

Les fondements de la CS sont réaffirmés dans une note élaborée par la MAP et diffusée par le SGA le 7 décembre 2004 dont l'objet est « la démarche d'aide au pilotage ». Dans cette note, la MAP repositionne la CS dans la démarche d'aide au pilotage et propose un guide méthodologique destiné aux contrôleurs de gestion pour les aider dans l'accomplissement de leur mission d'aide à la décision (voir annexe 20)[454].

L'objectif de la démarche d'aide au pilotage, selon la note, est *« de mettre sous contrôle de gestion la performance d'une organisation ou d'une fonction »*. Cette démarche consiste à identifier et organiser de manière synthétique et structurée les orientations stratégiques définies par l'autorité ; et à mettre sous contrôle de gestion ces orientations stratégiques, en vue d'un véritable pilotage de la performance de l'organisation.

La note précise que cette démarche s'appuie sur des outils d'aide à la décision dont *le plus innovant est la carte stratégique* qui *« … regroupe sous une forme synthétique et cohérente les objectifs de performance majeurs à piloter »* elle *« … assure un lien logique entre la stratégie, les objectifs stratégiques et les indicateurs associés »* **[Troisième définition]**.

La note rappelle aussi que la première fonction de la CS est son utilisation pour le tableau de bord du Ministre. Comme la première note, celle-ci ne comporte aucune précision sur le contenu, le périmètre et le rôle de ce tableau de bord.

Par ailleurs, la note propose des définitions pour les concepts vision, stratégie, facteur clé de succès, objectif stratégique, indicateur et plan d'action.

Nous présentons ci-dessous, un exemple des Cartes Stratégiques développées en 2006. On observe que l'axe « performance externe » a été renommé « axe des résultats » et que les liens de causalité se situent au niveau des objectifs et non pas au niveau des axes comme les précédentes cartes.

[454] Annexe 20, Note de la MAP, La démarche d'aide au pilotage, 7 décembre 2004.

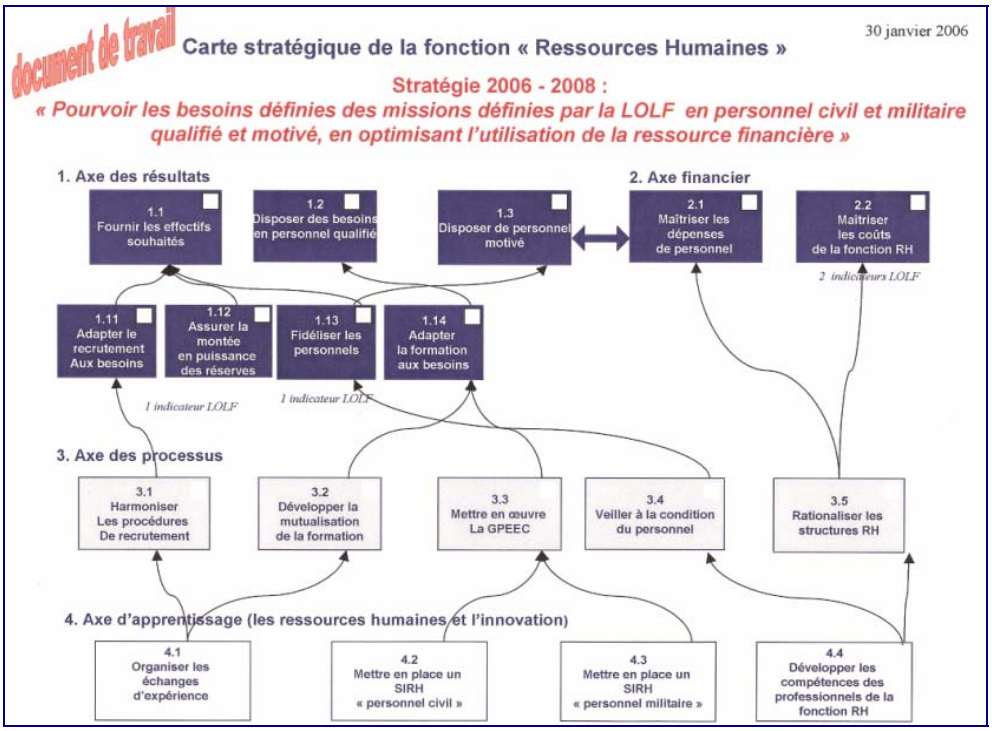


Figure 29. Carte stratégique de la fonction ressources humaines version janvier 2006 (source MAP)

b. La démarche d'aide au pilotage et le processus d'élaboration de la Carte Stratégique 3

Cette démarche s'articule sur deux phases

Phase 1 : Etablir les orientations stratégiques

Etape 1 : préciser la vision et l'ambition du décideur

La note précise que « *la vision est souvent implicite et non formulée* ». La note énonce les sources qui permettent au contrôleur de gestion de *« préciser la vision »* tels que : l'analyse de la mission et des politiques et l'échange avec les principaux décideurs. Après la reconstitution de la vision, la note souligne que le décideur doit *l'expliciter et la partager.*

Etape 2 : formuler la stratégie

Pour formuler la stratégie, la note propose de s'appuyer sur l'analyse stratégique de l'environnement interne et externe de l'organisation. Cette analyse s'appuie sur quatre questions qui portent sur

- les missions « *Sont–elles clairement formulées, précises ? Sont-elles pérennes, comprises de la même manière par les différents acteurs de l'organisation ?* » ;
- les attentes des clients : les clients sont considérés au sens large. Selon la note, on cherche ici à déterminer les attentes des différentes parties prenantes de l'organisation, clients, fournisseurs, donateurs d'ordre ;
- les menaces et les opportunités : évaluer les éléments exogènes à l'organisation sur les aspects politiques, économiques, socioculturels, et technologiques ;
- les forces et les faiblesses : évaluer les éléments endogènes de l'organisation. Cette évaluation porte sur le fonctionnement global de l'organisation, sur sa structure, ses services, ses processus.

Les réponses permettent l'identification des facteurs clé de succès (FCS) définis comme *« des atouts, des savoir-faire indispensables à maîtriser pour réaliser la stratégie »*. L'identification des FCS est considérée comme un préalable à la définition de l'objectif

stratégique qui est *« la traduction, en verbe d'action, chiffré et daté, d'un facteur clé de succès »*.

Etape 3 : élaborer la carte stratégique pour organiser et piloter la performance

Le processus d'élaboration de la CS est composé de 2 étapes :

1. définir les objectifs stratégiques à partir des facteurs clé de succès.

A ce stade, le chef de la MAP préconise la modélisation des activités et des résultats liés à la fonction en question selon le schéma ci-après. Ce schéma permet, selon lui, de valider et de compléter les facteurs clés de succès précédemment identifiés.

2. identifier les liens de causalité pour déterminer les véritables leviers d'action.

D'après la note méthodologique, l'analyse des liens de causalité consiste à répondre à deux questions : (1) Quels sont les éléments qui me permettent de réussir mes objectifs stratégiques et comment sont-ils liés ? (2) Quelle pourrait être la cause de la non atteinte d'un objectif stratégique et sur quoi cela aura un impact ?

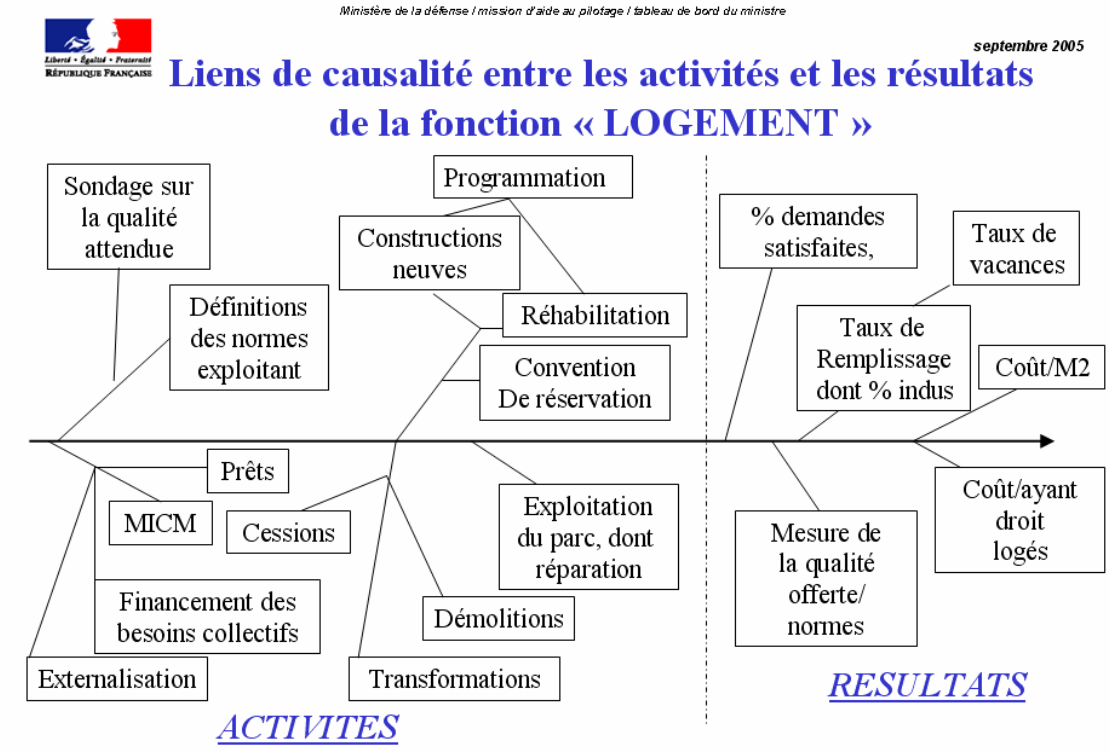


Figure 30. Schéma arrête de poisson (source MAP- 2005)

Etape 4 : construire indicateurs

Au lieu d'une démarche de construction des indicateurs, la note propose une définition et une typologie des indicateurs. On distingue ainsi deux catégories d'indicateurs. Les *indicateurs de résultat* ou *de performance*, qui formalisent la performance relative aux axes performance externe et financier. Les indicateurs *d'action ou de pilotage*, formalisent les leviers d'action décrits par les objectifs de l'axe des processus et de l'axe d'apprentissage.

Phase 2 : Déployer les orientations stratégiques et mettre en œuvre le contrôle de gestion

Cette phase se déroule selon deux étapes. La première est la déclinaison de la stratégie pour déterminer le plan d'action. L'élaboration du plan d'action repose de manière exclusive sur les objectifs des axes processus et apprentissage qui formalisent selon la MAP les véritables

leviers d'action permettant d'améliorer la performance. La deuxième étape est la mesure et l'analyse des résultats pour préparer la prise de décision.

c. La généralisation et l'exploitation de la carte stratégique au sein du MINDEF

Conformément aux orientations du cabinet du Ministre, le suivi des Cartes Stratégiques des domaines spécifiques a été transféré de la MAP aux responsables de programmes LOLF compétents (comme le MCO par exemple).
La MAP a conservé le pilotage des CS relatives aux domaines transverses aux programmes LOLF ainsi que le tableau de bord du Ministre[455].

L'introduction de la CS dans les grands organismes du MINDEF s'est effectuée à des moments et selon des rythmes différents. Ces organismes avaient la liberté d'adopter la Carte Stratégique, ou pas, et de solliciter l'assistance méthodologique de la MAP ou de faire appel à d'autres prestataires. Ainsi l'armée de l'air et le service des essences des armées (SEA) ont, chacun, développé une carte stratégique avec le soutien méthodologique de la MAP contrairement à l'armée de terre qui s'est appuyé exclusivement sur ses ressources internes ou le service de santé des armées (SSA) qui a fait appel à un consultant externe.

Parallèlement aux travaux pilotés par la MAP, les services de l'état-major des armées ont engagé, à partir de fin 2003, la construction de la carte stratégique de l'état-major des armées. La réforme de l'organisation centrale du MINDEF a accéléré ces travaux et a donné lieu à l'élaboration du plan stratégique des armées 2006-2008 (PSA) et de la carte stratégique du chef de l'état-major. Le PSA et la Carte Stratégique du CEMA ont fait l'objet d'une communication élargie au sein du MINDEF. Une version adaptée a été réalisée et communiquée au grand public.

Concrètement, les cartes stratégiques et les tableaux de bord associés relatifs aux fonctions ressources humaines, gestion de l'immobilier, maintien en condition opérationnelle, et communication, sont présentés tous les trimestres au cabinet du Ministre.

Quelques indicateurs issus des Cartes Stratégiques figurent dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances. Par exemple, l'indicateur « taux de vacance moyen des logements par armée et pour la gendarmerie » issu de la CS de la fonction immobilière[456].

Par ailleurs, dans une note adressée aux grands responsables du MINDEF et aux responsables du contrôle de gestion, le cabinet insiste sur *« l'importance de faire passer le contrôle de gestion à la vitesse supérieure en s'appuyant sur le développement et l'utilisation de l'outil d'aide au pilotage PITAGORE[457] »*. Cette note souligne au même titre *« l'apport de l'outil proposé par la MAP, et partagé au sein du ministère, dans l'analyse des informations relatives à la performance des projets et rapports annuels de la performance transmis au Parlement[458] »*.

---

[455] Ces orientations ont été fixées par le cabinet du Ministre, Note du 13 avril 2006, MINDEF.
[456] PLF 2006, Programme 212, Soutien de la politique de la défense, page 151.
[457] Orientations fixées par le cabinet du Ministre. Note du 13 avril 2006, MINDEF, page 3.
[458] Cette note rappelle que les travaux d'analyse des objectifs et des indicateurs de performance PAP 2006 se sont appuyés sur la méthode de travail proposée par la MAP. Il est également souligné que celle-ci est conforme aux recommandations du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) et au guide méthodologique pour l'application de la LOLF (édition juin 2004).

d. L'automatisation de la Carte Stratégique

L'introduction, en 2006, du système d'information et d'aide au pilotage partagé PITAGORE vise à instrumenter le tableau de bord du Ministre, ainsi que le tableau de bord de chacun des organismes du MINDEF qui participent au projet[459].

PITAGORE est destiné, selon la MAP[460], à :

- favoriser le développement du pilotage de la performance au sein de chaque organisme, de chaque domaine métier et pour chaque programme LOLF avec pour objectif d'inscrire durablement le MINDEF comme un acteur exemplaire de la modernisation de l'Etat ;
- mutualiser et réaliser des économies d'échelle significatives sur un certain nombre de prestations, telles que les outils, les formations, l'assistance des utilisateurs ;
- assurer la fiabilité, la fluidité, l'homogénéité et la qualité de l'information manipulée, par l'automatisation de la remontée des données et des commentaires, tout en assurant leur traçabilité ;
- garantir l'autonomie décisionnelle de chaque niveau de responsabilité, par la mise en place de sphères de pilotage, autonomes, intégrées dans un enchaînement de reporting cohérent ;
- renforcer le dialogue de gestion de chaque niveau décisionnel pour le rendre plus efficace et plus cohérent avec les grands enjeux stratégiques définis par la Ministre, notamment ceux inscrits dans la SMR ;
- être une aide à la prise de décision grâce à la constitution de restitutions appropriées aux décideurs, s'appuyant sur des propositions de scénarii réalisés suivant différentes hypothèses ;
- développer la capitalisation des expériences et des savoir-faire, par la mise en place d'une bibliothèque de référentiels partagés, permettant à tous de bénéficier des meilleures pratiques ;
- professionnaliser et affirmer le métier de contrôleur de gestion, animateur du système de pilotage d'aide à la décision[461].

Selon le secrétaire général à l'administration, l'introduction de PITAGORE va alléger les tâches à faible valeur ajoutée pour les chargés du CDG. En réduisant les temps de recueil et de traitement des données, ils pourront accorder plus de temps à l'analyse, notamment l'analyse prospective[462].

---

[459] Ce projet est piloté par une équipe dédiée composée des représentants des états-majors et des grandes directions. Un comité directeur est mis en place au niveau ministériel, avec un suivi du déploiement de PITAGORE par les Majors généraux et directeurs adjoints, ainsi que par le cabinet du Ministre.
[460] Cahier des clauses techniques particulières, PITAGORE, CCTP n°1274/DEF/DIRISI/ du 29 juillet 2005.
[461] PITAGORE, Les 8 principes et orientations, la MAP, MINDEF, mars 2006.
[462] Entretien avec le SGA du MINDEF, Monsieur Piotre, 03 mai 2006.

Cette troisième phase se distingue par :

1. le repositionnement de la carte stratégique dans la démarche plus globale d'aide au pilotage et son exploitation pour la mise en place de la LOLF.
2. l'omission des origines conceptuelles de la CS comme une forme d'appropriation du concept carte stratégique.
1. la mise au point par la MAP d'un processus pour élaborer la carte stratégique.
2. la persistance de l'ambiguïté autour du tableau de bord du Ministre.
3. la généralisation de la CS suit un processus d'évolution spontané. Ce mouvement n'est pas orchestré par une autorité supérieure.
4. la décision d'automatiser la CS et les tableaux de bord associés.

Paragraphe 4. Analyse de la Carte Stratégique au MINDEF au regard du modèle de Kaplan et Norton

L'analyse que nous effectuons repose sur les informations auxquelles nous avons eu accès dans la limite des règles de confidentialité appliquées au MINDEF. Ainsi, n'ayant pas accédé aux indicateurs et plans d'actions, notre analyse se limite au niveau des objectifs stratégiques.

1. L'utilisation du terme « Carte Stratégique » au MINDEF

Au MINDEF, la Balanced Scorecard est appelée « Carte Stratégique ». Ce terme correspond à celui de « *Strategy Map* » qui est utilisé par Kaplan et Norton pour designer une des composantes de la BSC. D'après les auteurs, la carte stratégique est : *« la représentation graphique de la Balanced Scorecard qui fournit les bases de la conception du nouveau système de management stratégique de l'organisation*[463] *»*

Or, ce même terme est utilisé au MINDEF pour qualifier l'ensemble du système de pilotage stratégique. En effet, le terme Carte Stratégique désigne à la fois *l'instrument* et la *démarche* permettant de l'élaborer et la mettre en œuvre.

Les membres de la MAP justifient ce choix par la proximité entre ce terme et la culture du MINDEF. En effet, le terme Carte Stratégique est traduit par nos interlocuteurs par un exercice de cartographie des priorités en vue de les transmettre à une autorité supérieure pour information ou pour la prise d'une décision. Cet exercice exige, selon eux, un support de communication précis et concis notamment en situations de crise. D'après nos interlocuteurs, la CS correspond à cet esprit. Elle oblige à synthétiser sur une même page la stratégie adoptée et le degré d'avancement dans sa mise en œuvre.

Par ailleurs, pour certains membres de la MAP, le terme Balanced Scorecard correspond au tableau de bord explicatif associé à la Carte Stratégique (voir annexe 21). Ils se réfèrent pour cela au schéma « Strategy Map » présenté par Kaplan et Norton dans leur troisième livre[464]. Cette représentation induit, en effet, une confusion entre la BSC en tant qu'outil de mesure c'est-à-dire les objectifs et les indicateurs de mesure répartis sur quatre axes de performance et la BSC en tant que système de pilotage stratégique.

2. Identification des usages de la Carte Stratégique à partir de sa définition

Nous observons que l'évolution des usages attribuée à la CS ne correspond pas à l'évolution de la BSC. En effet, la CS est dès le départ (première définition) destinée pour le pilotage et la communication de la stratégie.

Dans la deuxième définition nous retrouvons les usages fondamentaux de la BSC qui n'apparaissaient pas dans la première définition à savoir l'évaluation ; l'aide à la décision à travers son caractère prospectif ; l'explicitation et la clarification de la stratégie.

Comparée à la première, la deuxième note méthodologique utilise un vocabulaire qui est plus proche du vocabulaire LOLF que de celui de Kaplan et Norton.

La troisième définition est la plus synthétique. La CS est présentée comme l'outil le plus innovant des outils utilisés dans la démarche d'aide au pilotage du MINDEF. La CS apparaît donc comme une composante de cette démarche et son usage est limitée, dans la note, au

[463] Kaplan R.S. et Norton D.P., 2001, Op. Cit., page 12.
[464] Strategy Maps, Kaplan R.S. et Norton D.P., HBS press, 2003, page 53.

pilotage de la performance et à la garantie de la cohérence entre la stratégie, les objectifs et les indicateurs.

Nous résumons dans le tableau ci-dessous les usages de la Carte Stratégiques d'après les trois définitions identifiées. Au-delà de l'aspect usage ce tableau représente *les finalités explicites* de l'introduction de la BSC au MINDEF.

Usages de la BSC selon Kaplan et Norton	Carte Stratégique	Usages de la CS selon les notes méthodologiques
• Déploiement et communication de la stratégie • Alignement organisationnel • Pilotage d'un processus de changement et d'apprentissage stratégique • Management stratégique : - expliciter, clarifier et redéfinir la stratégie - construire une nouvelle stratégie	Définition 1	• Pilotage et de communication de la performance collective
	Définition 2	• Aide à la décision : outil prospectif • Evaluation de la mise en œuvre des objectifs stratégiques • Traduction de la stratégie ou la politique du Ministre en efficacité et en efficience et préciser le chemin pour y parvenir • Mise en cohérence des objectifs par rapport à une stratégie • Communication : expliquer à tous les niveaux la stratégie ou la politique ministérielle. • Utilisation pour le tableau de bord du Ministre
	Définition 3	• Piloter la performance • Garantie du lien logique entre la stratégie, les objectifs stratégiques et les indicateurs associés • Communication : expliquer à tous les niveaux la stratégie ou la politique ministérielle. • Utilisation pour le tableau de bord du Ministre

Tableau 12. Les usages de la Carte stratégique au MINDEF

3. La référence à l'origine théorique de la Carte Stratégique

Seule la deuxième note méthodologique mentionne la Balanced Scorecard et ses deux concepteurs. L'origine théorique de la CS n'a pas été reprécisée dans la troisième note. Selon nos interlocuteurs à la MAP, la BSC n'est pas un concept théorique pur. L'intervention de D. Norton en tant que consultant, interdit l'affichage de ce concept car le ministère n'a pas la vocation de faire la publicité d'un produit d'un cabinet de consultant privé (Balanced Scorecard Collaborative).

Par ailleurs, l'obligation de l'administration publique de parler français ne favorise pas l'utilisation du terme anglais Balanced Scorecard. Nous précisons cependant que cette obligation s'impose aux écrits uniquement et que l'usage oral du terme « Balanced Scorecard » n'est pas défendu.

4. Analyse des composantes de la Carte Stratégique :

a. Les axes stratégiques de la Carte Stratégique

i- L'axe de performance externe et l'axe financier

Le modèle type de la MAP (figure 33) est très proche du premier modèle adapté au secteur public proposé par Kaplan et Norton. Dans les premières CS réalisées par la MAP, les intitulés classiques des axes stratégiques ont même été conservés, à savoir : clients, financier, processus internes et apprentissage organisationnel.

L'axe client est remplacé par « l'axe de la performance externe » ou « l'axe des résultats ». Il s'agit, selon la MAP, de la traduction en termes d'objectifs stratégiques des prestations que le ministère, dans son ensemble ou une de ses composantes organisationnelle ou fonctionnelle,

doit délivrer à des destinataires externes. Cette définition permet d'intégrer, dans la performance externe, les prestations internes en matière de soutien fonctionnel et/ou opérationnel.

On retrouve dans cet axe des objectifs relatifs à la satisfaction des destinataires des prestations du MINDEF (citoyen en France ou à l'étranger, la nation, etc.). Cet axe regroupe aussi les objectifs relatifs aux actionnaires c'est-à-dire les donateurs d'ordre et/ou de moyens (le Parlement en tant que représentant des citoyens-contribuables et le Président de la République en tant que chef des armées). Cet axe intègre à la fois les attentes des clients et les actionnaires au sens de Kaplan et Norton.

L'axe financier représente la contrainte financière (voir figure ci-dessous). D'après le chef de la MAP, la définition des objectifs sur cet axe diffère selon qu'on est en situation de paix, de crise ou de guerre. Ainsi en temps de guerre, cet axe représente les ressources disponibles pour assurer le soutien opérationnel sur le terrain. Il traduit, en temps de paix la contrainte budgétaire qui pèse de plus en plus sur la performance du MINDEF[465].

Il souligne par ailleurs que le positionnement de l'axe financier au même niveau que l'axe performance externe, vise à inciter les décideurs à tenir constamment compte des arbitrages budgétaires dans la prise de décision[466].

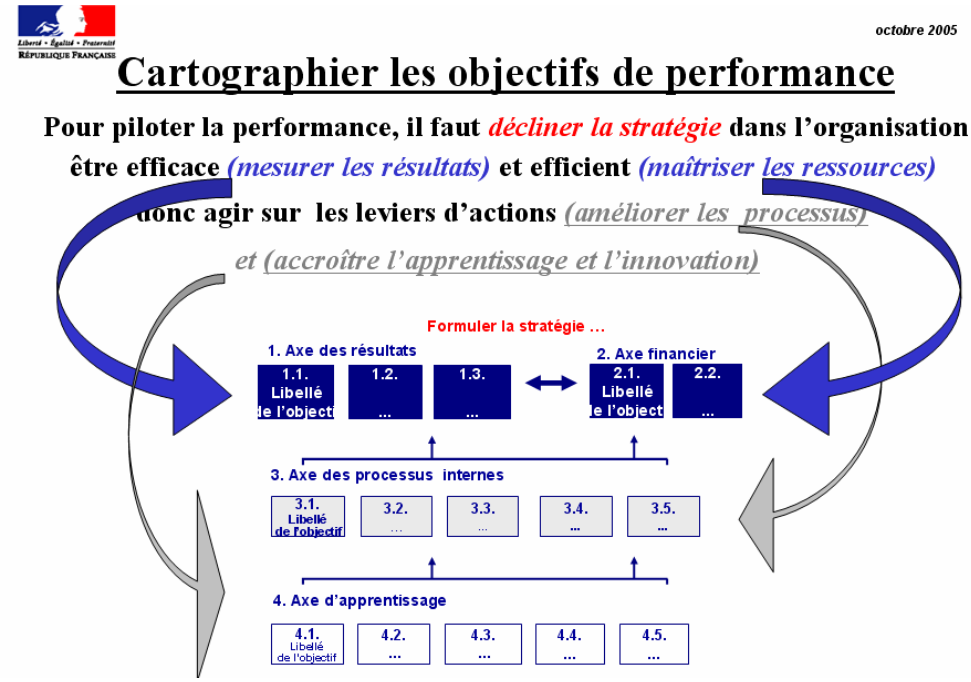


Figure 31. Traduction des axes de performance sur le modèle de carte stratégique

ii- La nature du lien entre les deux axes

Ce modèle se distingue aussi par la nature du lien entre les axes 1 et 2. Ce lien ne peut être considéré comme un lien de causalité au sens de Kaplan et Norton car c'est un lien à double sens. En effet, si un lien de causalité peut être identifié de l'axe financier vers l'axe performance externe, ce lien est quasiment inexistant dans le sens inverse.

Prenons l'exemple dans la CS du Service des Essences de l'Armée, SEA, (voir annexe 22). La maîtrise des coûts d'acquisition des produits (objectif de l'axe financier) permet de mieux

[465] Entretien avec le chef de la MAP, le 29 mars 2006.
[466] C'est ce qu'il qualifie par l'expression «éviter la valse des parapheurs» qui signifie : doter l'autorité d'une vision transversale qui dépasse les silos organisationnels verticaux.

soutenir les activités opérationnelles des forces (objectif de l'axe performance externe). En revanche, aucun des objectifs de l'axe performance externe n'induit une meilleure maîtrise des coûts de gestion et/ou d'acquisition des produits.

De la même manière, cette relation est inexistante dans la CS de la fonction recrutement (voir figure ci-dessous). Sur cette carte, l'axe financier ne compte qu'un seul objectif relatif à la maîtrise des coûts du recrutement. Cet objectif n'affecte pas les deux objectifs de l'axe performance externe « tenir les objectifs quantitatifs de recrutement » et « garantir la qualité du recrutement ». Nous estimons ainsi que le lien entre les deux axes est davantage une relation de complémentarité par rapport à la politique ou à la stratégie inscrite en haut de la CS et ne peut en aucun cas être considéré comme un lien de causalité.

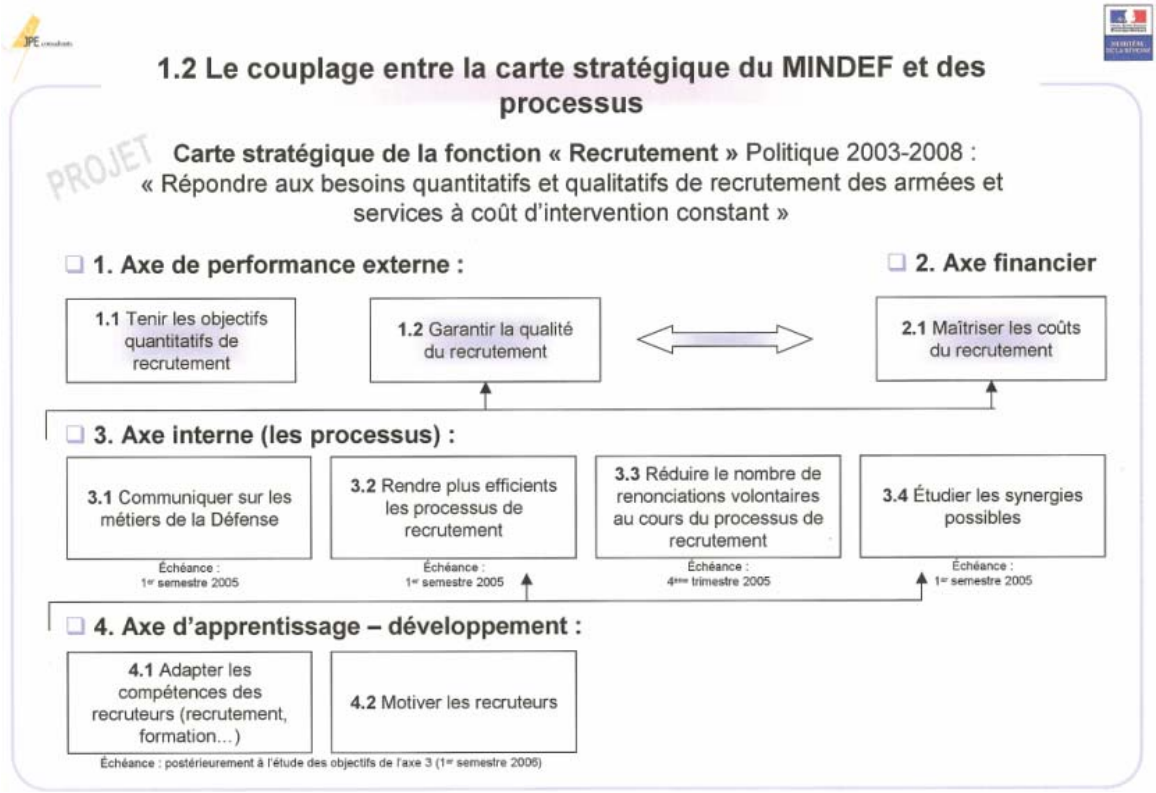


Figure 32. La carte stratégique de la fonction recrutement

iii- Le non accomplissement de la Carte Stratégique

Nous retrouvons une conception similaire de ces deux axes dans la CS du département de commerce américain (voir figure ci-dessous). Les axes clients et financier sont aussi placés au même niveau. Cependant, ce modèle correspond au deuxième modèle adapté de Kaplan et Norton. Car il distingue les objectifs de performance finale vis-à-vis du Congress et des contribuables (actionnaires) des objectifs vis-à-vis des clients. Ce modèle distingue donc les résultas (outcomes) des réalisations (outputs) et reflète les deux fonctions de production caractéristiques des organisations publiques.

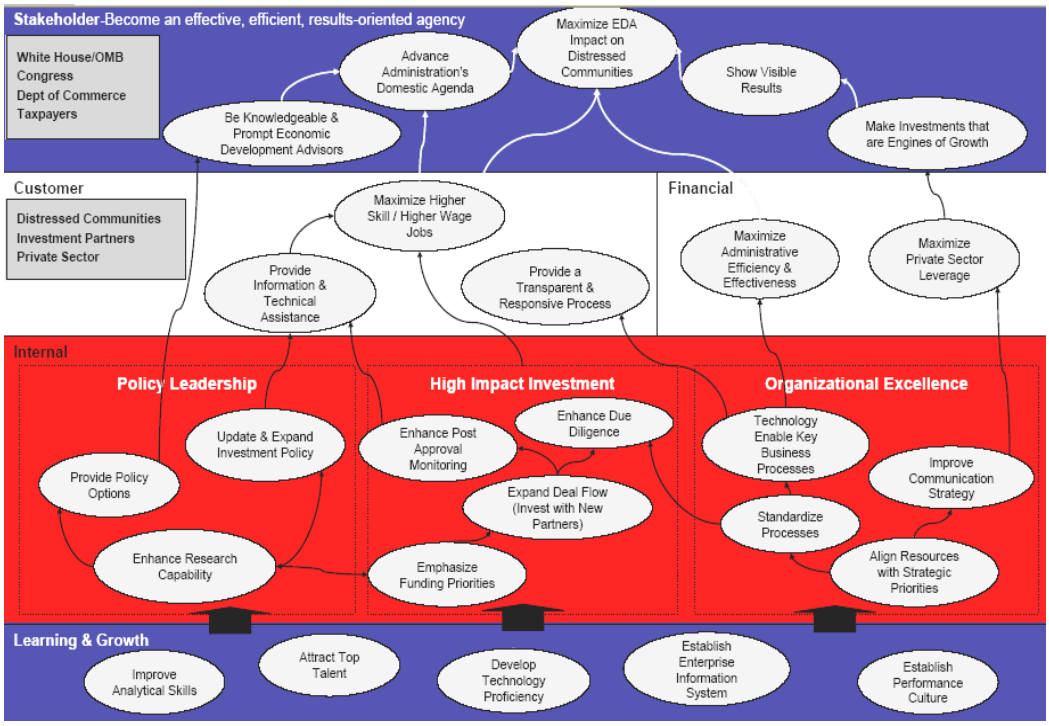


Figure 33. Carte stratégique du département de commerce USA[467]

L'absence d'un axe qui traduit en objectifs finals dans les CS du MINDEF, reflète le non accomplissement de cette dernière. D'après la MAP, cette représentation a été choisie pour simplifier le modèle stratégique. Les membres de la mission admettent néanmoins la difficulté qu'ils ont rencontrée pour adapter l'axe client.

Par ailleurs, nous admettons que notre comparaison serait plus crédible si nous avions pris comme exemple deux cartes stratégiques de la même nature (organisation support ou opérationnelles). En effet, dans le cadre d'une fonction opérationnelle, l'administration est en relation directe avec les destinataires finals de son action, les résultats sont dans ce cas plus tangibles que pour une administration support du fait de la proximité avec les destinataires finals de l'action. Cependant, nous pensons que le degré de proximité n'influence pas l'accomplissement de la carte. L'origine de la différence entre les deux modèles est due à la non explicitation des objectifs stratégiques finals dans la carte stratégique de la fonction recrutement par rapport à la stratégie globale du MINDEF.

iv- L'absence d'une orientation stratégique propre au MINDEF dans la Carte Stratégique

La politique 2003-2008 est exprimée dans la CS recrutement par *« répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs de recrutement des armées et services à coûts constants »*. Cette formulation générique pourrait être celle d'une autre fonction de recrutement dans une autre organisation. Seule le mot « armées » nous relie au MINDEF. Ni la politique telle qu'elle est formulée, ni la CS n'explicitent une stratégie. Elles ne permettent pas de comprendre si le MINDEF souhaite augmenter ses ressources humaines ou au contraire les diminuer conformément au plan prospectif à 30 (PP30) et à la loi de programmation militaire. Or, la

[467] Source Kaplan R.S. et Norton D.P., 2004, Op. Cit., page 419 et www.eda.gov site officiel du département de commerce américain.

lecture de cette dernière permet d'extraire des éléments sur l'orientation stratégique du ministère dans ce domaine.

Nous pouvons à ce titre retrouver des éléments de la stratégie de la Défense en matière de recrutement dans le discours de présentation de la loi de programmation militaire, « *La consolidation de la professionnalisation. Présentation de la loi de programmation militaire* ». Ce discours a été prononcé par la Ministre de la Défense le 9 septembre 2002 (Voir encadré ci-dessous).

On distingue dans ce discours des éléments de la stratégie et des objectifs que nous ne retrouvons pas dans la Carte Stratégique de la fonction Recrutement.

> « La professionnalisation des forces armées conduit le ministère de la Défense à recruter chaque année environ 30 000 jeunes gens, ce qui est à la fois quantitativement et qualitativement ambitieux. Les exigences du métier militaire, la durée limitée des contrats et la nécessaire sélection des candidats rendent nécessaire le développement de mesures renforçant l'attractivité des armées auprès des jeunes Français… il s'agit à présent, d'une part d'entretenir la dynamique de recrutement et de renouvellement des effectifs … Des dispositions doivent être étudiées pour améliorer l'attractivité et le recrutement de la réserve opérationnelle, qui prennent en compte les réalités professionnelles, sociales et culturelles de la société française. L'effort sera porté, dès le début de la programmation, sur une meilleure adéquation aux besoins effectifs des forces armées des dispositifs favorisant le recours aux réserves, pour donner aux forces une plus grande réactivité et la possibilité d'être engagées dans la duré. Face à la concurrence sur le marché de l'emploi, les armées peuvent être confrontées à des difficultés de recrutement. Ce déficit peut concerner des spécialités recherchées comme des emplois qui ne demandent pas de qualification initiale particulière, mais qui font l'objet d'une désaffection passagère … Le dispositif repose sur la modulation du montant des primes d'engagement, en fonction des spécialités et des types d'engagement, ou l'attribution d'une prime d'engagement spécifique… pour certaines catégories de personnel. Il contribuera également au financement des actions de communication de la politique de recrutement ». *Source le site Internet du MINDEF.*

Nous estimons que cette Carte Stratégique présente la mission ou le rôle que doit remplir la fonction recrutement quel que soit le contexte du MINDEF. Elle ne reflète pas comment se traduit, en terme de recrutement, l'effort entrepris en faveur de la modernisation des forces conformément à la doctrine française de dissuasion inscrite dans la loi de programmation militaire 2003-2008 et au plan prospectif à 30ans.

Cette carte expose les objectifs qui doivent être accomplis pour *bien faire le métier de recrutement, quelle que soit la stratégie du MINDEF*. Elle ne correspond pas à la CS, au sens de Kaplan et Norton, qui a pour but de : *décrire la stratégie de l'organisation et la manière de la mettre en œuvre à un moment donné*.

Le Chef de la MAP admet l'absence d'une vision stratégique notamment dans les premières cartes élaborées par la MAP. Il estime que le contexte du MINDEF nécessitait un effort de simplification de l'outil BSC et son introduction de manière progressive. Selon lui, les premières cartes stratégiques (dont la CS recrutement) servaient de « pense-bêtes »[468] réalisés par la MAP en collaboration avec les contrôleurs de gestion pour faciliter l'appropriation de la CS par les responsables hiérarchiques des différentes fonctions.

[468] Cette qualification est revenue plusieurs fois lors de nos entretiens à la MAP.

v- L'axe processus internes et l'axe apprentissage

Les autres axes de la CS MINDEF représentent, selon le modèle type de la MAP (Figure 33), les leviers d'actions permettant d'atteindre les objectifs des axes 1 et 2. Le degré d'explicitation des objectifs stratégiques sur ces deux axes diffère selon les CS. Il dépend en effet du positionnement du contrôleur de gestion par rapport à l'autorité hiérarchique et l'implication de celle-ci dans la conception de la Carte. Cependant, l'appréciation de la pertinence de ces leviers d'actions par rapport aux objectifs des axes 1 et 2 est réduite dans les premiers modèles à cause de l'absence des relations de cause à effet.

La Carte Stratégique recrutement par exemple offre peu de leviers d'actions sur ces deux axes pour permettre un réel pilotage de la politique de recrutement du MINDEF. Les objectifs de l'axe processus manquent de précision, par exemple : rendre plus efficace la fonction de recrutement, étudier les synergies possibles. En outre, l'absence des liens de causalité entre les objectifs de cet axe et les objectifs des axes performance externe et financier ne permettent pas d'apprécier l'adéquation entre les actions et les résultats. Des liens peuvent êtres identifiés, par exemple, le lien entre l'objectif 3.2 rendre plus efficients les processus de recrutement (axe processus) et l'objectif 2.1 maîtrise les coûts du recrutement (axe financier). Cependant, le rapport de cause à effet semble être interverti car c'est la maîtrise des coûts qui permet une amélioration de l'efficience et non pas l'inverse. L'efficience des processus de la fonction recrutement est le résultat, et la maîtrise des coûts est un des leviers d'action à mobiliser pour atteindre le niveau d'efficience souhaité. En terme de leviers d'action, on aurait pu imaginer, par exemple, un objectif visant un meilleur alignement entre les dotations budgétaires et les objectifs quantitatifs et qualitatifs.

L'axe d'apprentissage offre encore moins de leviers d'actions et il est réduit à deux objectifs qui concernent les compétences et la motivation des recruteurs. Or, en théorie, Kaplan et Norton suggèrent des objectifs portant sur trois domaines : le capital humain *(la qualité des recruteurs)* ; les technologies et les systèmes d'information *(l'amélioration de la connaissance des futurs besoins du MINDEF, développer les relations avec les partenaires externes pour connaître les profils disponibles sur le marché du travail)* ; l'organisation et le climat social *(l'organisation de la fonction recrutement au sein du MINDEF, les mécanismes à développer pour améliorer la coordination et la réactivité par rapport à la concurrence sur le marché du travail).*

vi- La Carte Stratégique : Un instrument de reporting plutôt qu'un instrument de pilotage

Dans son format actuel, la CS recrutement rend certes compte d'un ensemble d'objectifs stratégiques multidimensionnels mais elle ne correspond pas, ou pas encore[469], à une carte stratégique au sens de Kaplan et Norton.

Ces cartes sont considérées comme *un format de restitution des informations* dans un domaine précis. Ce format garantit que les informations transmises par les trois états-majors et des directions de la gendarmerie, du SSA et du SEA à la MAP soient homogènes. La carte affiche le résultat de la consolidation des indicateurs restitués dans le tableau de synthèse des résultats. Nous estimons que la carte stratégique recrutement est un instrument de reporting qui s'appuie dans son format sur l'architecture de la Balanced Scorecard[470].

[469] Car cette carte est destinée à évoluer.

[470] Nous reviendrons sur la question de l'identification du rôle de la CS stratégique en analysant les modèles déclinés.

b. La qualité des objectifs et les indicateurs

i- Manque de précision dans la formulation des objectifs

La qualité intrinsèque des objectifs des cartes stratégiques que nous avons consultées, est relativement disparate. Les niveaux de précision et de pertinence dépendent de nombreux facteurs propres à chaque domaine et chaque entité.

Nous constatons cependant, sur une majorité des objectifs, une formulation vague et globale qui relève souvent de la déclaration d'intention, ou de la description d'une fonction ou d'une activité plutôt qu'une formulation d'un objectif stratégique, par exemple, garantir la qualité de recrutement, maîtriser les coûts. D'ailleurs, nous retrouvons ces deux objectifs, sur l'axe financier de la majorité des Cartes Stratégiques au MINDEF.

ii- Absence des objectifs financiers des axes 3 et 4

Nous constatons par ailleurs que les objectifs relatifs à des aspects financiers sont complètement absents des axes 3 et 4. Le chef de MAP justifie cela par une volonté de simplifier le modèle.

iii- Méconnaissance du principe de l'équilibre

Le caractère confidentiel des indicateurs a limité notre accès aux détails des indicateurs. Notre analyse se limite donc aux définitions des indicateurs tels qu'ils sont décrits par la MAP dans les documents méthodologiques, complétés dans la mesure du possible par des observations formulées par les personnes interviewées.

iv- Prédominance des indicateurs non financiers

Nos interlocuteurs estiment que le nombre des indicateurs non-financiers est supérieur à celui des indicateurs financiers. Nous observons, à ce titre, que la notion de l'équilibre ne semble pas être un élément central et elle ne fait l'objet d'aucune mention dans les documents méthodologiques élaborés par la MAP et destinés à présenter la Carte Stratégique. Or, cette notion est centrale dans la conception de Kaplan et Norton.

v- Typologie et une répartition des indicateurs qui ne correspondent pas celles de la BSC

Sur la typologie des indicateurs, nous constatons que les indicateurs de résultats au sens de Kaplan et Norton sont qualifiés par la MAP comme des « indicateurs de résultats » ou de « performance ». La qualification d'indicateurs de performance s'explique par la volonté de relativiser la connotation du résultat financier qui est plus proche de la conception de la performance finale dans une entreprise privée que dans une administration. Les déterminants de la performance (indicateurs avancés) au sens de Kaplan et Norton sont qualifiés par la MAP comme des « indicateurs d'action » ou de « pilotage ». En effet, la qualification d'indicateurs d'action permet de mieux en appréhender la signification qui s'avère souvent assez ambiguë. Cette traduction se rapproche de la définition de Kaplan et Norton qui considèrent ces indicateurs comme le reflet des actions en vue de la bonne mise en œuvre de la stratégie[471].

Néanmoins, la qualification d'indicateurs de pilotage ne se limite pas aux indicateurs avancés. En effet les auteurs attribuent cette qualification à l'ensemble des indicateurs de la BSC[472].

---

[471] Kaplan R.S. et Norton D.P., Op. Cit., 1996, page 159. Les auteurs précisent également que ces indicateurs montrent à tous les acteurs de l'entreprise ce qu'il convient de faire pour créer une offre à valeur ajoutée. Ibid, page 174. On perçoit très concrètement au travers de cette définition la dimension d'action contenue dans ces indicateurs.

[472] Kaplan R.S. et Norton D.P., Op. Cit., 1996, page 172.

La MAP suggère une répartition des indicateurs sur les axes de performance, basée essentiellement sur la typologie de ces mêmes indicateurs. Ainsi les indicateurs de résultats se situent sur l'axe performance externe et l'axe financier tandis que les indicateurs d'action se situent sur les axes processus et l'axe d'apprentissage. Nous constatons également que les indicateurs financiers se situent uniquement sur l'axe financier. Nous ne retrouvons pas cette distribution des indicateurs chez Kaplan et Norton qui prônent la définition d'indicateurs de résultats et d'indicateurs avancés sur chacun des axes de performance. Par exemple pour l'axe d'apprentissage et plus particulièrement les RH, ils proposent la mesure de la satisfaction du personnel, de la fidélisation, et de la productivité individuelle (indicateurs de résultats) et de suivre également la réorientation des compétences, la capacité du système d'information RH, la motivation et la responsabilisation des salariés[473].

c. Les liens de cause à effet

Adoptant une démarche pragmatique, la MAP a évité de préciser les liens de causalité entre les objectifs. Le Chef de la MAP estime que la priorité était plutôt accordée à l'appropriation d'un outil simple et synthétique au détriment, parfois, des principes de la BSC. Les liens de causalité n'ont ainsi été introduits qu'en 2006 (Figure 3).

Par ailleurs, le schéma en arrête de poisson suggéré par la MAP dans le cadre du processus d'élaboration et illustré par celui de la fonction logement, suscite beaucoup d'ambiguïtés chez les acteurs interviewés. Ce schéma relie un ensemble d'activités, sans préciser la nature des relations ni l'aboutissement de ce lien avec les résultats. Les résultats sont liés entre eux de la même manière et l'ensemble est séparé par un axe horizontal qui définit le temps écoulé entre la réalisation des activités et l'obtention des résultats.

Nous soulignons par ailleurs que des formations portant sur l'analyse des processus sont organisées par la MAP et le CFMMD, avec l'appui d'un expert externe. Ces formations visent à professionnaliser la définition des objectifs de l'axe des processus internes et à affiner les liens de causalité.

Conclusion

Le modèle type de Carte Stratégique que nous venons d'analyser correspond à la lecture et à l'adaptation de la BSC par la MAP. D'autres modèles ont été identifiés au MINDEF. Ces modèles ont été mis au point indépendamment de l'intervention de la MAP et de son apport méthodologique.

Nous proposons d'étudier ces modèles dans le cadre de l'analyse du processus d'introduction de la CS au MINDEF. L'analyse du processus nous permettra de comprendre les facteurs qui ont permis l'émergence des autres modèles

[473] Kaplan R.S. et Norton D.P., Op. Cit., 1996, page 142.

Paragraphe 5. Les types des Cartes Stratégiques au MINDEF et leurs usages

Nous distinguons deux types de Cartes Stratégiques au MINDEF : les Cartes Stratégiques pour le pilotage des fonctions transversales ; et les Cartes Stratégiques pour le pilotage grands organismes. L'intervention de la MAP dans l'élaboration de ces CS diffère selon les cas.

Nous analysons d'abord son intervention dans la construction des CS des fonctions transversales et du tableau de bord du Ministre pour trois raisons.

Premièrement, ces CS sont les premières cartes construites et exploitées au sein du MINDEF. *Deuxièmement*, leur introduction par la MAP a considérablement influencé la perception de la CS mais aussi de la BSC au sein du MINDEF.

Troisièmement, l'élaboration du tableau de bord du Ministre est au cœur des attributions de la MAP.

1. Les cartes stratégiques des fonctions transversales

a. Elaboration, alimentation et validation des cartes

Dans le cadre de l'exercice de ses missions, la MAP intervient directement dans la construction des CS des fonctions transversales. La mission anime les travaux des groupes thématiques constitués des représentants de la fonction en question au sein du ministère. Ces cartes sont alimentées par les cellules de pilotage des trois chefs des états-majors et des directions et services du MINDEF. Les données sont consolidées par la MAP et transmises ensuite au cabinet du Ministre.

L'intervention du SGA dans ce processus se situe plus en amont pour la validation des aspects méthodologiques de la démarche. Des réunions sont régulièrement tenues entre le SGA et la MAP pour valider le modèle type et les évolutions prévues sur le plan méthodologique.

La MAP agit donc sous la supervision directe du cabinet du Ministre. Les CS remontées par les cellules de pilotage, via la MAP, sont transmises directement au Ministre. Ce mode de fonctionnement vise à respecter la hiérarchie entre les grands responsables du MINDEF. Ainsi le SGA, n'a pas vocation à valider les données provenant des grands responsables opérationnels du MINDEF. Néanmoins, ce principe s'applique aussi sur les CS des domaines qui relèvent de la responsabilité du SGA comme les ressources humaines et la politique patrimoniale[474].

b. Usages

Selon le SGA, ces CS sont utilisées pour le Ministre, comme des instruments d'arbitrage et d'aide la décision *« Les CS nous permettent de présenter au Ministre le niveau de réalisation des objectifs et de justifier les causes de non atteinte des objectifs ; il lui revient ensuite de prendre la décision de déployer des moyens supplémentaires, de modifier les processus, et/ou de diminuer la valeur cible de cet objectif[475]».*

c. Perception des CS transversales par les cellules de pilotage

Au niveau des cellules de pilotage, ces CS sont vues comme un dispositif de reporting, supplémentaire. Les principales critiques portent sur :

i- Le choix des indicateurs et leur mode d'agrégation

[474] Décret 99-164 du 8mars 1999 qui fixe les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la Défense.
[475] Entretien avec le CGA Lucas, Directeur adjoint au secrétaire général, le 3 mai 2006.

Certains ont exprimé beaucoup de réticences sur le choix des indicateurs. D'après eux, certains indicateurs ne sont pas représentatifs de leurs spécificités. D'autres critiquent le fait de consolider les indicateurs des différentes composantes sous une même valeur. Ils considèrent que le résultat affiché sur la carte stratégique n'est pas représentatif du phénomène mesuré au niveau de l'ensemble du ministère.

ii- La lenteur de l'évolution du modèle type de la CS

Il existe une incompréhension quant à la lenteur de l'évolution du modèle type de la CS notamment l'affinage des relations de cause à effet. Certains évoquent la rigidité de la MAP, et estiment que la CS est devenu un processus technocratique.

On reproche aux membres de la MAP le manque d'écoute, d'ouverture aux observations.

Le chef de la MAP estime que la lenteur de l'évolution du modèle était nécessaire pour « stabiliser » la CS et pour favoriser son appropriation par les utilisateurs. Il admet par ailleurs que la priorité était accordée à la construction des tableaux de bord associés aux CS et à l'analyse des macro-processus des fonctions transversales.

iii- L'alimentation non simultanée de la CS

La mise à jour des indicateurs consiste à transmettre la CS et les tableaux de bords associés pour qu'il saisisse ses valeurs. Ce même document était ensuite transmis à un autre organisme, etc. Ainsi, les valeurs saisies par un organisme sont visibles pour les organismes qui alimentent la carte après lui. Ce mécanisme peut pousser à diminuer les écarts pour aligner les valeurs sur les données déjà saisies. On souligne cependant que la mise en place du système informatique Pitagore devrait résoudre ce problème en ouvrant la possibilité à une saisie simultanée des données et en définissant des droits d'accès adaptés aux responsabilités de chaque niveau hiérarchique.

iv- Des Cartes Stratégiques qui ne concernent pas le cœur de métier

Nous pensons que la perception de la carte stratégique est impactée par l'objet des premières CS élaborées par la MAP. Il est en effet illogique qu'un exercice, qui mobilise des ressources considérables au sein du MINDEF, demeure pendant plusieurs années uniquement focalisé sur les fonctions transversales. Il y a donc une inadéquation entre la qualification de l'instrument de « stratégique » et son « objet ».

Certains de nos interlocuteurs estiment que la priorité devrait être accordée au cœur de métier de la défense. D'auteurs pensent que ces CS visent uniquement l'amélioration du reporting pour mieux connaître les coûts en vue de réaliser des économies. Nous soulignons que ces acteurs n'étaient pas certains de l'existence ou non d'une carte stratégique portant sur le cœur de métier.

Pour le chef de la MAP, la démarche choisie consistait à tester la carte stratégique sur des domaines qui offrent le plus de marges de manœuvre en termes de disponibilité des informations et de ressources. Une fois maîtrisé, l'exercice serait ensuite reproduit sur des domaines plus sensibles tel que le cœur de métier. Cependant, cette démarche a engendré une exaspération de la part des certains acteurs du ministère.

Pour analyse ce dernier aspect nous proposons de retracer la chronologie de l'élaboration des CS transversales.

d. Chronologie du développement des CS transversales

Il s'agit ici de retrouver les faits générateurs qui ont provoqué la construction de chacune des CS transversales.

La première CS a été développée pour répondre au besoin d'instaurer un nouveau mode de pilotage au niveau central de la fonction recrutement suite à la professionnalisation. Ont

ensuite été développées les CS des autres composantes de la fonction RH comme la formation et la reconversion.

Les avantages de visibilité, de synthèse et de cohérence de l'information qu'offre la CS ont favorisé son appropriation au niveau du cabinet du Ministre. Ainsi, et à la demande du Ministre, d'autres CS ont été développées. Ces cartes concernent des domaines considérés comme stratégiques et/ou prioritaires. Il s'agit du maintien en condition opérationnelle du matériel (MCO), du logement et de la communication. La CS bénéficie désormais du soutien explicite des grandes autorités du MINDEF. Comme le souligne le SGA *« La Ministre connaît l'existence de la carte, elle est même à l'origine du développement de certaines cartes stratégiques comme la CS MCO et la CS logement, (…) la Ministre ne consulte pas l'ensemble du fascicule*[476]*, elle prend connaissance de la carte et des indicateurs stratégiques d'où la nécessité que ces derniers soient pertinents, concis et précis* [477]*»*.

Concernant le MCO par exemple, cette fonction a connu depuis le milieu des années 1990 une crise qui s'est amplifiée au cours de l'exécution de la loi de programmation militaire 1997-2002. Cette crise a abouti à une dégradation importante des taux de disponibilité des matériels militaires majeurs[478]. La construction de la CS MCO répondait à l'exigence du Ministre de disposer, dès 2002, d'un outil simple et utile, synthétisant la situation et l'évolution de cette fonction.

D'autres CS ont été développées pour améliorer la visibilité globale et réaliser des économies de moyens comme la CS de la fonction immobilière. Cette carte est destinée à améliorer la connaissance sur les coûts de cette fonction à orienter les arbitrages en matière de mutualisation et d'externalisation de cette fonction.

L'élaboration de la carte se justifie davantage dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF et la création d'un service d'infrastructure unique au sein du SGA suite à la fusion des services des trois armées en 2005. La politique immobilière représente l'action 4 du programme de soutien du MINDEF piloté par le SGA[479].

2. Le Tableau de Bord du Ministre

a. De quoi s'agit-il ? …

L'élaboration du tableau de bord du Ministre est une des attributions de la MAP. Les notes méthodologiques évoquent systématiquement ce tableau de bord sans en préciser l'objet, le contenu, le périmètre et l'utilisation de ce document.

---

[476] Le fascicule complet contient la carte stratégique et l'ensemble des tableaux de bord des grands organismes du ministère.

[477] Entretien avec le SGA MINDEF, Monsieur Piotre, 3 mai 2006.

[478] Cour des comptes, le maintien en condition opérationnelle des matériels des armées, Communiqué de presse, 23 décembre 2004. Le communiqué identifie les raisons essentielles de cette ample dégradation que nous résumons dans : la réduction substantielle des crédits alloués à cette fonction par le ministère à partir de 1997; les multiples réorganisations intervenues au cours de la décennie 1990, destinées à restructurer les modes de fonctionnement des armées pour tenir compte de la disparition progressive des appelés, ou liées aux évolutions du secteur industriel, étatique ou non, de l'armement.

[479] Cette politique regroupe les moyens du service d'infrastructure de la Défense, provenant de la fusion des services des trois armées en 2005, et les crédits d'infrastructure du ministère. Rapport général de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2006, Assemblée Nationale, N° 99, Par Sénateur M. P. Marini, Tome III, Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales (Deuxième partie de la loi de finances), Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005, page 71.

Les informations recueillies au cours de la première série d'entretiens ne nous ont pas permis de cerner cet instrument. Au contraire nous avons constaté que nos interrogations étaient partagées avec les membres des cellules de pilotage du MINDEF. Les questions posées sont :

Est ce que le tableau de bord du Ministre est uniquement la synthèse de toutes les CS stratégiques, comme il a été mentionné dans la note du mois mai 2003 ? Comporte-t-il d'autres thèmes qui ne sont pas couverts par les CS existantes ? Reflète-t-il la vision du Ministre en tant que personne politique ? Couvre-t-il les fonctions support uniquement ou l'ensemble des missions du MINDEF ?

b. Contenu du Tableau de Bord du Ministre

Les informations que nous avons recueilles et que nous présentons ci-dessous sont celles fournies par la MAP.

Le tableau de bord du Ministre (TDB du Ministre) a été élaboré par la MAP, à la demande du cabinet, formulée en 2003.

Concrètement, le TDB du Ministre est une CS qui obéit au modèle type de CS (Figure 33). Ce tableau de bord est destiné à piloter les objectifs de la stratégie 2005-2008 du Ministre en matière de Défense et d'objectifs de performance interne. Ce tableau de bord contient 15 objectifs dont trois sont issus de la loi de programmation militaire 2003-2008 ; quatre sont des objectifs LOLF 2006 ; quatre sont issus des SMR 2005. Les objectifs de performance interne sont issus des CS transversales. Ces objectifs sont situés sur les axes processus et apprentissage.

N'ayant pas la possibilité d'accéder à ce document confidentiel, nous avons uniquement été informées des grandes ambitions inscrites dans ce tableau de bord. Il s'agit : d'avoir une défense crédible, de l'engagement de la France dans la constitution de l'Europe de la défense et de l'exigence de moderniser l'administration du ministère.

Le TDB du Ministre est présenté comme un document politique qui traduit la vision et les choix politiques du gouvernement en matière de Défense. Nous nous sommes ainsi interrogées sur l'influence de la couleur politique du gouvernement sur les objectifs pilotés dans ce TDB.

Les réponses, que nous avons obtenues de la part de nos interlocuteurs du MINDEF[480] minimisent l'influence de la couleur politique du gouvernement sur la politique de la défense. Les choix politiques en matière de défense sont en effet effectués au niveau du Président de la République (en sa qualité de chef des armées)[481]. Ses décisions ont un caractère pluriannuel et la couleur politique du Ministre ne remet pas en cause ces choix.

Le changement de l'équipe gouvernementale risque cependant de remettre en cause les instruments de pilotage.

Le TDB du Ministre est un document confidentiel et il n'est communiqué qu'à un nombre limité de personnes dans le premier cercle du Ministre. Ce **n'est donc pas un instrument de communication de la stratégie** contrairement à la BSC de Kaplan et Norton et à ce que nous avons observé dans les ministères de la défense des pays étrangers qui l'utilisent (USA, Canada et UK notamment).

[480] De la mission d'aide au pilotage, du secrétariat général pour l'administration et des services du chef de l'état-major des armées.

[481] La politique de ressources humaines est définie sur 10 ou 20 ans, la même chose pour les choix en matière d'équipements comme la construction d'un porte-avion par exemple.

c. L'élaboration du TDB du Ministre : les principales étapes et les difficultés rencontrées

Le processus d'élaboration de ce tableau de bord ne correspond à ce que préconisent Kaplan et Norton. La vision et la stratégie n'ont pas été exprimées par le Ministre. L'impossibilité d'impliquer ce niveau de décision dans l'exercice de construction du tableau de bord a imposé la reconstitution de cette vision par la MAP. Pour ce faire, les membres de la mission se sont appuyés sur les documents stratégiques, les discours, les déclarations et les interventions du Ministre. Le résultat a ensuite été présenté au CEMA pour avis et au cabinet du Ministre pour validation.

La reconstitution de la vision et de la stratégie, à partir du discours du politique, suscite l'interrogation sur la valeur, la crédibilité et la pérennité du résultat obtenu. En effet, tout Ministre est exposé à une actualité nationale, internationale, politique et sociale, etc. Ces déclarations peuvent certes découler d'une vision et d'une vraie volonté de changement mais elles peuvent également être influencées par des événements conjoncturels ou des motivations électoralistes. Il paraît ainsi difficile de construire un système de pilotage pérenne en s'appuyant sur une stratégie non explicitée par l'autorité qui devrait porter cette stratégie et superviser sa mise en œuvre.

Nous soulignons que les CS transversales ont été élaborées selon la même démarche. En effet l'intérêt manifesté à l'égard de la CS ne s'est pas traduit par une implication directe des grands responsables dans sa construction.

Parmi les difficultés techniques rencontrées par la MAP, on note le choix du niveau de synthèse optimal des objectifs, et le choix d'un nombre limité d'indicateurs par rapport à la taille et à la diversité du MINDEF.

Les représentants de la MAP sont convaincus de **l'insuffisance de ce TDB en matière d'aide à la décision**. Ils qualifient ce TDB d'outil **d'information** et **d'alerte** qui offre au Ministre, et à ses proches collaborateurs, une vision d'ensemble sur des phénomènes que le Ministre a souhaité mettre sous contrôle. Ce TDB est complété par les cartes stratégiques transversales et les tableaux de bord associés et qui offrent plus de détails.

Les représentants de la MAP précisent que les objectifs du TDB sont déclinés en sous-objectifs, indicateurs et plans d'actions qui représentent des périmètres de décision plus concrets. Ils soulignent par ailleurs que la qualité de ce TDB est conditionnée par la qualité du système d'information. Ils estiment que dans une organisation de la taille du MINDEF, l'automatisation du SI est une nécessité (voir annexe 23. Exemple de fiche d'objectif).

Conclusion

Le TDB peut être présenté comme un instrument d'information et d'alerte destiné au Ministre et à ses proches collaborateurs. Il contient des éléments de la stratégie de la Défense et de la performance interne du Ministère mais ne permet pas encore la prise de décision. Ce TDB est un document confidentiel qui n'est pas destiné à communiquer la stratégie du MINDEF.

3. Les Cartes Stratégiques verticales (ou les CS des grands organismes du MINDEF)

Malgré le cautionnement explicite de la CS par le SGA et le cabinet du Ministre, il n'y a eu aucune manifestation d'une volonté de la généraliser à toutes les composantes du ministère. La promotion de la CS dans le réseau des contrôleurs de gestion a permis de faire connaître la CS à un périmètre très large certes, mais cette promotion ne s'est pas accompagnée d'une déclinaison de la CS au niveau des grands organismes du MINDEF.

Nous n'avons pas discerné une volonté du niveau central d'harmoniser les instruments de pilotage au sein du ministère. Nous constatons ainsi une diversité dans les CS et une grande disparité dans la manière d'appropriation de ces CS au sein du MINDEF. Cette disparité provient de plusieurs facteurs que nous présentons ci-dessous.

a. Le positionnement de la MAP par rapport à ces organismes

La MAP n'intervient pas systématiquement dans l'élaboration des instruments de pilotage propres aux grands organismes. La mission propose son assistance méthodologique aux cellules de pilotage placées auprès des responsables de ces organismes. Ces derniers sont libres de choisir la CS avec ou sans l'appui de la MAP ou de se doter d'un autre outil. Le rôle de la MAP, à ce niveau, se limite à un rôle de conseiller. C'est le rôle que la mission a joué dans l'élaboration de la carte stratégique du service des essences des armées (SEA) et de l'état major de l'armée de l'air (EMAA).

b. La maturité du système de pilotage stratégique des organismes

Nous avons constaté une réceptivité plus importante à la démarche proposée par la MAP dans les organismes n'ayant pas d'outil de pilotage stratégique mature. En revanche, plus le système de pilotage stratégique en place est formalisé et satisfait les besoins de pilotage de l'autorité hiérarchique, moins l'idée d'introduire la CS est accueillie avec enthousiasme et plus on est critique envers celle-ci. C'est notamment le cas de la gendarmerie et de l'armée de terre qui possèdent, chacune, depuis quelques années un système de pilotage structuré et décliné.

c. La connaissance de l'origine de la Carte Stratégique

La connaissance de la BSC[482] s'est avérée dans certains cas comme un élément réconciliant les acteurs ayant une perception négative de la démarche de la MAP avec le concept carte stratégique. Nous avons constaté par exemple, que les acteurs ayant approfondi leur connaissance en matière de BSC, une volonté de se démarquer de la démarche MAP, considérant qu'elle ne répond pas tout à fait à leur besoin de pilotage. Le service de santé des armées, par exemple, a introduit la carte stratégique selon une démarche très différente. Sa direction a voulu profiter de ce projet pour revoir son modèle de gouvernance interne. Elle a également préféré faire appel à un expert externe pour l'assister dans ce projet. Le modèle résultant est très différent du modèle type de la MAP (annexe 24).

d. La perception de la MAP, de son rattachement hiérarchique et de la démarche qu'elle propose

L'introduction de la CS au MINDEF en commençant par les fonctions transversales a eu dans certains organismes un effet d'entraînement. Avec l'aide de la MAP, ces organismes ont ensuite adopté la CS pour le pilotage de leur propre stratégie.

En revanche, la démarche de la MAP a eu dans d'autres organismes un effet négatif sur l'appropriation de la CS. Celle-ci est considérée comme un simple format pour représenter les objectifs stratégiques sur quatre axes. La CS n'a selon eux aucune valeur ajoutée par rapport

[482] Il s'agit au minimum de la lecture des livres de Kaplan et Norton et de la connaissance des BSC des ministères de la Défense à l'étranger.

aux tableaux de bord existants. Par ailleurs la démarche de la MAP est perçue comme un processus rigide, descendant qui ne favorise pas la créativité, le dialogue et l'échange entre les niveaux de responsabilité.

Même si la démarche de la MAP ne semble pas faire le consensus général, elle a cependant suscité chez certains acteurs une sorte de curiosité vis-à-vis du concept BSC. Elle a ainsi indirectement participé à son introduction et à son appropriation par ces acteurs. On constate, à juste titre, que les CS résultant de ce cheminement intellectuel sont naturellement appropriées. Ainsi le service de santé des armées et l'armée de terre, qui, tout en étant critiques à l'égard de la CS de la MAP, ont élaboré leurs propres CS.

e. L'inexistence d'une carte stratégique fédératrice au niveau du CEMA

Le dernier facteur est la non existence, jusqu'à fin 2005, d'une CS fédératrice au niveau du CEMA. D'une part, les CS transversales traitent certes des problématiques communes aux grands organismes mais elles ne portent pas sur leur cœur de métier. Ces cartes n'ont pas un caractère fédérateur pour les grands organismes du ministère d'autant plus qu'elles ne constituent, pour eux, que des instruments de reporting destinés à l'autorité politique par le biais de la MAP. D'autre part le TDB du Ministre est un document confidentiel qui, comme on l'a vu, n'a pas vocation à jouer ce rôle fédérateur.

Cette situation est cependant en train de changer depuis l'élaboration du plan stratégique des armées (PSA) et la diffusion, en juin 2006, de la CS du CEMA.

4. Le Plan Stratégique du CEMA et sa Carte Stratégique

a. Présentation de la CS du CEMA et de son impact sur les systèmes de pilotage des organismes subordonnés

L'élaboration du PSA et de la CS du CEMA est intervenue à la suite du décret du 18 mai 2005 qui a renforcé la responsabilité de l'EMA. Selon les décrets du mois de mai 2005, le CEMA devient le responsable de la définition du format, de la préparation du budget, des relations militaires internationales, de la préparation des forces, de la planification et de la programmation des opérations d'armement. Il donne des directives aux chefs d'états-majors en matière de soutien, il participe à la politique générale du personnel civil et militaire et donne son avis sur les projets d'organisation interne à chaque armée[483].

Le PSA 2006-2008 devient dans ce cadre le dispositif de pilotage stratégique de l'EMA pour mettre en œuvre la stratégie du MINDEF.

Le PSA est défini comme un plan glissant sur trois ans qui fédère les priorités des armées, directions et services autour d'une vision partagée. Il constitue le guide de toutes les

[483] Il est désormais l'unique représentant des armées auprès des grandes entités du MINDEF (DGA, SGA et cabinet du Ministre) et l'ambassadeur du ministère au niveau interministériel. Le CEMA précise à ce titre qu'à *« chaque fois que les armées avaient à traiter une question avec le DGA ou le SGA, aussi bien d'ailleurs qu'avec le cabinet du ministre, elles le faisaient en ordre dispersé, même si on a un peu progressé ces dernières années, raison pour laquelle je vous parlais de collégialité… Chaque armée avait donc son idée et négociait à sa manière. Il n'y avait pas de cohérence d'ensemble dans les propositions et, inévitablement, nos partenaires à la DGA, au SGA, au cabinet du Ministre, … n'arrivaient pas à comprendre le sens de nos demandes et de nos démarches. Finalement, les solutions retenues étaient globalement défavorables à l'ensemble des armées ».* Extraits de l'allocution aux armées du général d'armée Henri Bentégeat, chef d'état-major des armées, à Paris, le 27 mai 2005, présentant la réforme du MINDEF après la promulgation des décrets n° 2005-506 du 19 mai 2005 et 2005-520 du 21 mai 2005. Revue Défense Nationale et Sécurité Civile, N°8-9 2005, éd. Comité d'Études de Défense Nationale.

composantes, dans le respect du principe de subsidiarité, en permettant aux chefs d'états-majors et aux directeurs de décliner leur stratégie propre[484].

Les stratégies de ces organismes s'inscrivent dans la stratégie du CEMA. Ainsi les directives de gestion s'appuient sur les objectifs de la CS du CEMA déclinés au niveau de ces organismes. L'adoption de la CS par le CEMA influence directement les systèmes de pilotage des organismes qui lui sont rattachés. La formalisation du PSA ne s'est pas accompagnée d'une quelconque obligation de généraliser la CS aux organismes rattachés au CEMA. Néanmoins, la majorité de ces derniers a revu son outil de pilotage en conséquence. C'est le cas de l'état-major de l'armée de l'air. La formalisation du PSA a bouleversé la CS de l'EMAA élaborée avec l'appui de la MAP. Selon l'EMAA, l'ancien modèle n'est plus adapté aux décrets du mois de mai 2005.

La première CS était une synthèse des CS des composantes de l'armée de l'air. Or, la nouvelle CS découle du plan stratégique de l'armée de l'air. Nos interlocuteurs estiment que l'exercice a désormais plus de sens car le PSA 2006-2008 définit l'ambition générale du CEMA et alimente les différents plans stratégiques des entités subordonnées. En outre le dialogue de gestion entre l'EMA et ces entités sera basé sur ces plans stratégiques[485].

En revanche, la direction générale de la gendarmerie a décidé de maintenir son système de tableau de bord. L'utilisation de la CS se limite à l'alimentation des CS transversales. LA CS est également utilisée comme un format support pour l'animation des directives de gestion.

b. La cartographie du PSA ou la CS du CEMA et ses usages

La CS du CEMA est appelée *cartographie du PSA* (voir figure ci-après). Elle est définie comme un des **moyens de visualiser une stratégie** définie préalablement et de **faciliter sa mise en œuvre en la rendant accessible à tous**[486].

Les quatre axes stratégiques sont : l'axe des résultats dans la mission politico-militaire, l'axe des partenariats, l'axe des processus internes et l'axe des ressources et du management.

À la différence du modèle type de la MAP, la carte CEMA ne contient pas d'axe financier, le quatrième axe est celui des partenaires. Sans rentrer dans les détails de ce modèle, nous voulons tout de même souligner les points suivants :

- cette carte a été élaborée par les services du CEMA sans faire appel à une expertise externe [487] ;
- la carte est un document synthétique qui exprime des objectifs très généraux. Ce document a donc été accompagné par le PSA qui fournit une déclinaison des objectifs[488].
- il n'existe pas d'équilibre entre les indicateurs financiers et non financiers. Selon l'EMA, les indicateurs financiers existants sont très globaux et difficiles à rattacher aux objectifs physiques. Par ailleurs, les coûts sont connus mais avec un décalage temporel ce qui ne permet d'avoir pas une vision prospective[489].

[484] Le plan stratégique des armées, juin 2006, page 3.
[485] Entretien à l'EMAA, 06 avril 2006.
[486] Le plan stratégique des armées, juin 2006, page 4.
[487] Le résultat a ensuite été exposé à un consultant externe pour recueillir ses observations.
[488] En effet, chaque objectif est décliné en trois à six sous-objectifs. On compte 49 sous-objectifs dans la CS CEMA.
[489] On rappelle à ce titre l'inexistence d'une comptabilité analytique.

- il n'existe pas non plus d'équilibre entre les indicateurs de résultats et les indicateurs avancés. Les indicateurs avancés sont très difficiles à définir à cause du niveau hiérarchique très élevé qui complique l'agrégation de ces indicateurs[490].
- la grande diversité des missions du MINDEF a compliqué l'identification, à ce niveau de synthèse, d'un nombre limité d'indicateurs pour mesurer des phénomènes très différents. Exemple : pour mesurer la performance opérationnelle, il faut avoir au moins autant d'indicateurs que de types de missions (combat, mission ONU, mission en antarctique, etc.)

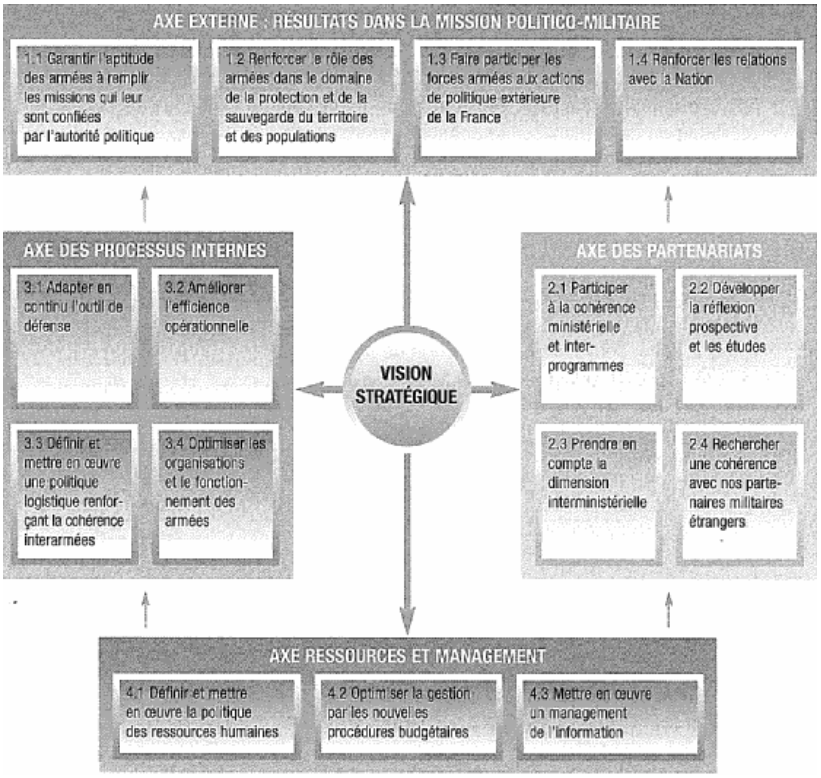


Figure 34. Carte stratégique de l'EMA (source PSA A006-2008)

La CS du CEMA ou le PSA de manière générale, est un présenté comme un **outil de pilotage des domaines prioritaires**. C'est aussi un **outil de communication**. Les représentants de l'EMA considèrent que le PSA doit être communiqué au sein du MINDEF car c'est un outil de dialogue avec les autres acteurs du ministère. La CS du CEMA est également diffusée au grand public faire connaître le CEMA.

c. Lien entre la CS du CEMA et le TDB du Ministre

Nous nous intéressons ici au lien entre CS du CEMA et le TDB du Ministre. Nous avons observé à ce sujet un flottement dans la distinction des périmètres de chacun de ces deux instruments.

Théoriquement, le TDB du Ministre formalise la vision de la politique en matière de Défense ainsi que des objectifs de performance interne. Il couvre un périmètre plus large que celui de la CS du CEMA. Celle-ci représente le périmètre de compétence du CEMA responsable du programme préparation et emploi des forces, coresponsable du programme d'équipement des

[490] Il existe en effet 300 à 350 indicateurs avancés (par métier) ce qui est bien évidemment ingérable. La difficulté de diminuer le nombre des indicateurs est accentuée par le maintien de certains indicateurs non stratégiques mais traditionnellement suivis pour le reporting au Parlement.

forces et « superviseur » du programme gendarmerie (mission sécurité) puisque le directeur de la gendarmerie lui est rattaché.

Cependant, l'analyse du PSA reflète l'appréciation que nous avons eue sur le terrain et confirme que les frontières entre les deux instruments ne sont pas claires.

Le PSA constitue un éclairage stratégique pour définir les objectifs prioritaires des travaux dans le domaine capacitaire, aux des contrats opérationnels et des documents LOLF. Il représente l'outil supérieur de pilotage pour mener le dialogue de gestion avec les armées, directions et services. Le PSA couvre les différents aspects de la mission « défense », au-delà du seul programme « préparation et emploi des forces ». Au cœur du métier du ministère, ce programme est par essence lié aux autres programmes.

Le PSA définit la performance à atteindre pour les domaines prioritaires. Il assure le pilotage de ces domaines par la définition d'objectifs stratégiques assortis d'indicateurs. Il est mentionné que les objectifs généraux sont hiérarchisés par axe sur une présentation synthétique de type « tableau de bord prospectif ».

La vision stratégique du CEMA est formulée comme suit :

- garantir le meilleur niveau d'accomplissement des missions confiées aux armées, en poursuivant l'adaptation du modèle d'armée. Celle-ci doit répondre aux évolutions du contexte géostratégique et des conditions d'engagement, de la réévaluation de la menace, notamment terroriste, et de la volonté de promouvoir l'Europe de la Défense ;
- relever les défis du renforcement de la cohérence opérationnelle et de la modernisation, en intensifiant la culture de la performance dans tous nos domaines d'activités ;
- participer à la définition de la politique des ressources humaines du ministère, en ayant le souci constant de la condition du personnel ;
- faire partager ces priorités dans les travaux préparatoires à la prochaine loi de programmation militaire.

Nous constatons que les grands thèmes traités par le tableau de bord du Ministre figurent tous dans la vision du CEMA et que les frontières entre les différents programmes LOLF au sein de la mission défense ne sont claires. Certains de nos interlocuteurs considèrent que le PSA devrait porter uniquement sur les aspects opérationnels. Ils estiment que les objectifs politiques ne devraient pas figurer dans ce document car ils sont du ressort du Ministre et non pas du CEMA.

La confidentialité, selon nos interlocuteurs, se situe au niveau de certains indicateurs, qui sont très sensibles et qui restent secrets.

Paragraphe 6. Analyse des observations au regard du cadre théorique

Selon Berry, il existe, dans la plupart des organisations, des instances en charge de l'évolution des outils et de leur adaptation aux caractéristiques propres de l'entreprise : services d'organisation, de planification, d'études générales, services informatiques, etc. Ces instances ont, souvent, la charge d'élaborer des outils nouveaux et d'éditer des guides et des manuels sur les procédures d'utilisation. Ces entités sont largement ouvertes sur l'extérieur pour y puiser des idées, des outils et analyser des expériences. Concrètement cela se traduit par des échanges avec des homologues dans d'autres organisations ; par la participation aux séminaires, aux congrès et aux manifestations ; par des relations avec les institutions d'enseignement, de formation et de recherche. La recherche d'une position dans ces milieux d'expertise est d'ailleurs un moyen pour ces instances de renforcer une légitimité interne parfois problématique.

1. L'intervention de la MAP en tant qu'instance chargée de l'évolution des outils

La MAP correspond à ce que Berry[491] considère comme une instance en charge de l'évolution des outils et de leur adaptation aux caractéristiques propres du MINDEF. Berry décrit ces instances d'ouvertes sur l'extérieur pour y puiser des outils. C'est ainsi que le CGA Alix a introduit la BSC qu'il a découvert lors d'une conférence tenue par Kaplan.

Cette ouverture nous l'avons nous-mêmes constatée au cours de notre recherche à travers l'intérêt porté par la MAP à notre recherche et notamment aux expériences d'introduction de la BSC à l'étranger. Les échanges que nous avons eus avec le MINDEF et les observations que nous avons formulées à la demande de nos interlocuteurs, ont été à l'origine de certaines modifications apportées sur les CS. Il s'agit notamment du développement d'indicateurs financiers et des indicateurs de résultats au niveau des axes 3 et 4 et de l'enrichissement de l'axe apprentissage par des objectifs relatifs aux notions de capital humain, capital organisationnel et capital en matière de système d'information.

La MAP est ainsi considérée comme une cellule interne chargée du conseil en matière d'outil de gestion et de pilotage. La mission exclut le recours à une expertise externe pour la construction des cartes stratégiques. D'après son chef, deux raisons justifient cette position. *La première* est historique et concerne l'absence en France, au moment de l'introduction de la BSC par le MINDEF, d'experts en mise en œuvre de la BSC dans le secteur public ayant une connaissance des spécificités du MINDEF. *La deuxième* est d'ordre méthodologique dont le but est de favoriser l'apprentissage et l'appropriation par l'expérimentation.

Le Chef de la MAP souligne par ailleurs que le recours à un consultant externe est une solution coûteuse dont l'effet est à très court terme. L'effectif de la mission a ainsi été renforcé par des contrôleurs de gestion venant du MINDEF et du privé.

Nous rappelons par ailleurs que le MINDEF est la première administration qui adopte le concept BSC à un niveau central. Il n'existait, jusqu'en 2002, dans le secteur public en France des pratiques similaires. Il n'existait pas non plus une littérature abondante sur la démarche de la construction de la BSC et de sa mise en place dans le secteur public.

L'intervention de la MAP en tant qu'instance méthodologique s'est concrétisée par la conception d'un modèle type et la rédaction des notes méthodologiques destinées à accompagner la mise en oeuvre de la CS.

[491] Berry M., L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains, Juin 1983.

2. L'intervention de la dimension privée des sujets

L'influence de la dimension privée et personnelle sur la nature des instruments et leur usage a été soulignée par Béguin et Rabardel[492]. Les auteurs soulignent également l'influence du contexte social, de l'histoire et de la géographie de l'activité. Nous soulignons que la CS a été introduite à l'initiative du CGA Alix, afin de répondre au besoin d'un outil de pilotage de la fonction RH qui a été complément bouleversée après la professionnalisation.

Nous rappelons par ailleurs que le CGA Alix a travaillé en tant que consultant dans une entreprise privée ce qui contribue à expliquer son recours à un outil de gestion issu du secteur privé. On souligne également son passage par le cabinet du Ministre en qualité de chef du cabinet. Ce positionnement lui a permis d'accélérer l'introduction de l'outil à ce niveau.

Son successeur à la tête de la MAP, le CGA Blondé, était un collaborateur du CGA Alix ce qui a garanti la continuité des travaux lancés par ce dernier. De son côté, le CGA Blondé a fortement participé à la promotion de la CS :

- en interne au cours de formations, ce qui a favorisé l'adhésion de certains contrôleurs de gestion et la création d'un phénomène de relais pour le développement de l'instrument.
- en externe dans le cadre des réunions interministérielles et des manifestations organisés par des organismes d'enseignements ou professionnels comme l'association nationale des directeurs financiers et contrôleurs de gestion (DFCG) par exemple dont il est un des membres qui est un espace d'échange d'idées, de méthodes et d'expériences entre les gestionnaires privés et publics

Nous notons par ailleurs l'influence de l'appartenance des chefs de MAP au corps du contrôle général des armées sur la CS et sa perception au sein du MINDEF.

Directement rattaché au Ministre de la Défense, ce corps est chargé d'une mission générale d'assistance pour la gestion du ministère[493]. Il lui est confié la vérification, au sein du ministère de la Défense, et dans les organismes placés sous sa tutelle, de l'application des textes législatifs et réglementaires et du bon usage des deniers publics. Il est commandé par un contrôleur général des armées et possède une hiérarchie propre qui lui permet d'exercer sa mission en dehors de toute subordination hiérarchique vis-à-vis des organismes qu'il contrôle.

S'il constitue le corps d'inspection générale du ministère de la défense, le CGA se distingue cependant des corps civils d'inspection générale, par le champ de ses compétences. Outre les enquêtes qu'il effectue, il exerce en particulier un « contrôle d'accompagnement » permanent des armées, directions et services ainsi que des missions assimilables à des activités administratives.

La démarche de la MAP puise sa légitimité du positionnement du corps du contrôle général des armées au sein du MINDEF et de son positionnement au niveau du Ministre. Le CGA Alix souligne que ce positionnement est lié à la conception même du contrôle de gestion au MINDEF. Cette fonction est considérée comme une aide à la décision des grands responsables du ministère ce qui exclu toute dépendance de celle-ci à une quelconque fonction transverse.

---

[492] Béguin P., Rabardel P., Concevoir pour les activités instrumentées, Revue d'Intelligence Artificielle, 1999, N°14, pp. 35-54.

[493] Le décret n° 64-726 du 16 juillet 1964 modifié, relatif aux attributions, à l'organisation générale et au fonctionnement du contrôle général, Article 1.

Néanmoins, l'appartenance des chefs de la MAP au corps du CGA et le positionnement hiérarchique de cette entité sont en même temps à l'origine des réticences à l'égard de la CS. En effet, le corps est traditionnellement considéré comme un corps d'inspection chargé de missions moins nobles que les opérations militaires rattachées directement au cœur de métier. L'objet des premières CS réalisées a accentué cette perception. En outre, l'implication du cabinet a donné une connotation de contrôle à la démarche.

Par ailleurs, malgré son rôle central et précurseur dans l'introduction de la CS au MINDEF, le statut de la MAP ne lui permet pas d'imposer sa conception de l'adaptation de la BSC. Il existe, comme on l'a montré, au sein du MINDEF d'autres adaptations de cet outil, basées sur des interprétations différentes de celle faite par la MAP.

Nous rejoignions à ce titre l'explication de Rabardel qui souligne que le sujet n'est pas isolé et les autres sujets vont eux aussi participer, par l'intermédiaire de la mise en partage et de la transmission des schèmes, à l'élaboration des nouveaux instruments.

3. Du détournement de l'artefact à la production d'un nouvel artefact et de nouveaux usages

La comparaison entre la BSC de Kaplan et Norton et la CS met en évidence les transformations de l'artefact, de sa structure, de son fonctionnement au sens de Rabardel[494]. On souligne à ce titre l'utilisation du terme Carte Stratégique au lieu de Balanced Scorecard qui reflète une précaution sémantique pour limiter la résistance à l'égard d'un outil provenant du secteur privé. Ces précautions trouvent leurs origines dans le triste vécu de ce type d'outils dans les administrations française.

La transformation des composantes l'artefact Balanced Scorecard que nous avons mises en évidence peuvent être qualifiées comme une fonction d'anticipation ajoutée explicitement ou implicitement par le concepteur[495]. Au travers de la suppression de certaines composantes de la BSC au moment de la conception de la CS, la MAP a anticipé la complexité que certaines composantes de la BSC pourraient générer. Ainsi les liens de causalité ont été, jusqu'en 2006, supprimés du modèle.

Néanmoins, le processus d'instrumentation selon Rabardel est défini comme tout ce qui a trait à l'enrichissement des propriétés de l'artefact par le sujet. Or, dans le cas du MINDEF, il s'agit plus d'un amoindrissement de l'artefact Balanced Scorecard. Car outre les liens de cause à effet, d'autres composantes tels que l'équilibre et la prospectives qui ne sont présentes dans les CS étudiées.

Au niveau de l'usage, deux observations peuvent être formulées. La première est relative au décalage entre les usages auxquels la CS est destinée selon les notes méthodologiques de la MAP et les usages identifiés réellement à l'issue de notre analyse. La deuxième est relative au décalage entre les usages réels de la CS et les usages auxquels est destinée la Balanced Scorecard (voir tableau ci-dessous)

[494] Rabardel P., Op. Cit., page143.
[495] Ibid, page 65

Usages de la BSC selon Kaplan et Norton	Carte Stratégique selon les notes méthodologiques	Usages réels de la CS
• Déploiement et communication de la stratégie • Alignement organisationnel • Pilotage d'un processus de changement et d'apprentissage stratégique • Management stratégique : - expliciter, clarifier et redéfinir la stratégie - construire une nouvelle stratégie	• Pilotage et communication de la performance collective • Aide à la décision : outil prospectif • Evaluation de la mise en œuvre des objectifs stratégiques • Traduction de la stratégie ou la politique du Ministre en efficacité et en efficience et préciser le chemin pour y parvenir • Mise en cohérence des objectifs par rapport à une stratégie • Communication : expliquer à tous les niveaux la stratégie ou la politique ministérielle. • Utilisation pour le tableau de bord du Ministre • Piloter la performance Garantie du lien logique entre la stratégie, les objectifs stratégiques et les indicateurs associés	• Outil de reporting • Moyens de visualiser une stratégie définie • Outil de standardisation du pilotage des fonctions transversales • Outil d'aide à la décision confidentiel (TDS du Ministre) • Communiquer la stratégie et la rendre accessible à tous (CS CEMA)

Tableau 13. Les usages de la Balanced Scorecard

Selon Kaplan et Norton, la stratégie de l'organisation est un élément omniprésent dans l'usage de la BSC quel que soit ce type d'usage (conception, explicitation, mise en œuvre, communication, etc.) Or, dans le cas du MINDEF, la CS est périphérique par rapport à la stratégie du MINDEF autrement dit *la politique publique de la Défense*. Celle-ci est élaborée par d'autres acteurs et selon d'autres démarches. Par exemple, le plan prospectif sur 30 ans résulte de la collaboration entre les architectes des systèmes de forces (ASF) de la délégation générale pour l'armement (DGA) et les officiers de cohérence opérationnelle (OCO) de l'état-major des armées (EMA), les états-majors d'armées et de la gendarmerie. Plus largement, cette équipe participe au réseau qui traite de prospective au sein du ministère de la Défense, et qui réunit entre autres la délégation aux affaires stratégiques, le secrétariat général pour l'administration, et la direction du renseignement militaire[496].

Nous représentons les domaines traités par les instruments que nous avons identifiés. Pour chacun, nous avons attribué un code couleur spécifique des domaines des objectifs mesurés : fonctionnel, opérationnel ou politique.

[496] Synthèse du plan prospectif à 30 ans. MINDEF, page 3.

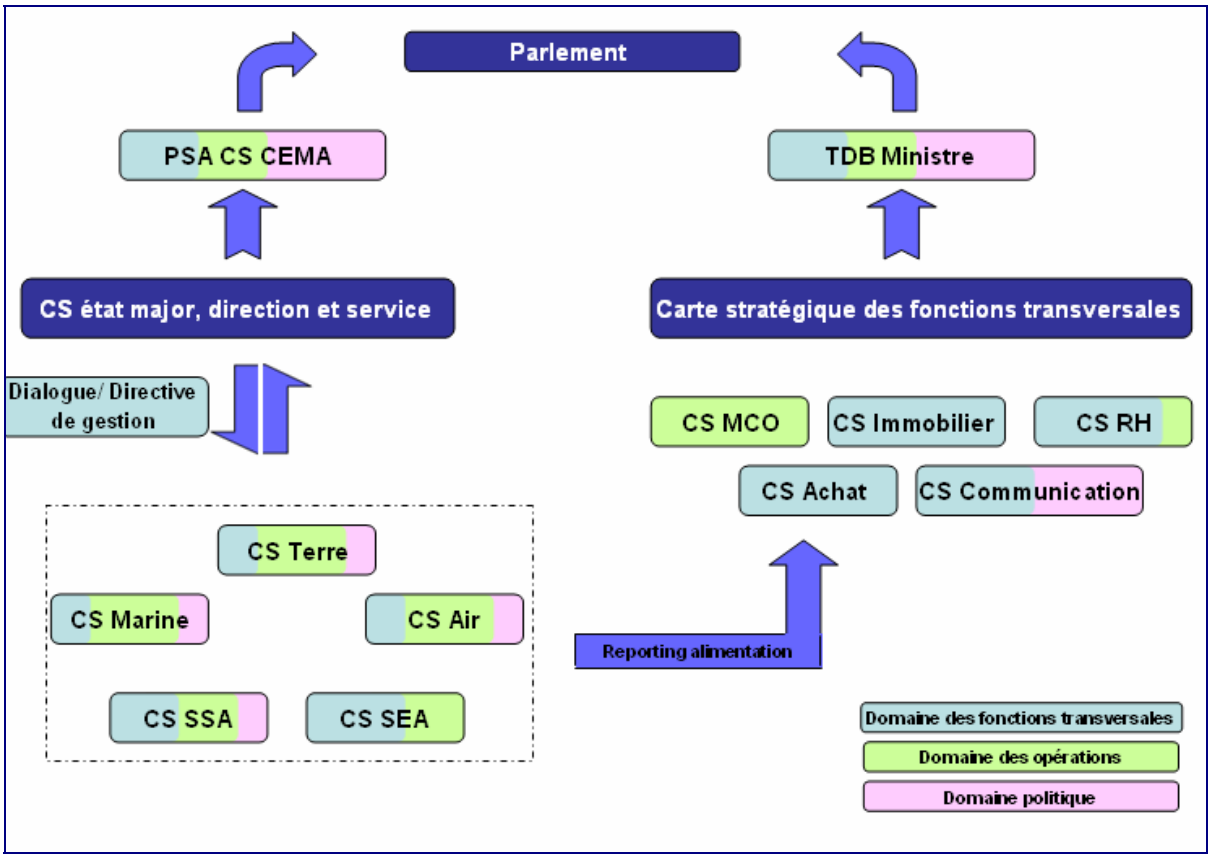


Figure 35. Récapitulatif des cartes stratégiques étudiées

Même si la Balanced Scorecard est une source d'influence pour la construction de la CS, nous nous rallions à la voie qui dénie le déterminisme artefactuel. Cette voie souligne aussi le rôle des acteurs dans ce que Rabardel dénomme « les genèses instrumentales ». L'utilisateur d'un artefact a sa part dans la constitution de l'outil comme instrument. Il est concepteur et producteur d'usages.

La conception de la CS ne peut être uniquement considérée comme le signe d'un détournement de l'artefact BSC. Celle-ci témoigne plutôt comme la contribution des utilisateurs à la conception de leurs instruments et de leurs usages.

4. La multiplication des voies de reporting

L'élaboration de la CS CEMA a positivement influencé la construction des outils de pilotage dans certains grands organismes. Cependant, cette CS s'ajoute à une série de CS pilotées au niveau N ou N-1. L'alimentation de ces CS par les cellules de pilotage représente néanmoins une charge de travail considérable et absorbe beaucoup de temps. Avec la multiplication des CS, les contrôleurs de gestion sont parfois amenés à saisir le même indicateur plusieurs fois. L'analyse d'une fiche d'indicateur nous permet de recenser quatre tableaux de bord qu'un seul indicateur pourrait alimenter (voir annexe 25. Fiche d'indicateur). Ce nombre s'élève à cinq si le même indicateur doit également alimenter la CS CEMA.

Même si l'introduction de PITAGORE vise, entre autres, à limiter les multiples saisies d'une même donnée par les services du MINDEF, la multiplicité des voies de reporting vers l'autorité supérieure donne inévitablement l'impression d'un excès de contrôle de la part de celle-ci.

Conclusion du chapitre

Dans un contexte caractérisé par la prolifération, dans les administrations de l'Etat, d'outils dits de pilotage stratégique, le cas du MINDEF offre, à notre étude, la particularité d'être un exemple du portage institutionnel et politique d'un instrument de pilotage inspiré de la Balanced Scorecard.

L'analyse de l'introduction de la BSC au MINDEF met en évidence les nombreuses difficultés auxquelles peut être confronté un projet de transposition d'un outil de management privé dans une administration centrale. On identifie deux principaux types de difficultés : des difficultés pour concevoir un modèle de BSC adapté au contexte public, et des difficultés pour la mettre en œuvre et l'utiliser au service de la stratégie.

La première catégorie est liée à l'absence d'un modèle standard de BSC pour les organisations publiques, absence accentuée par l'ambiguïté du management public. Elle est également liée à la faible connaissance de la BSC par les porteurs du projet et la sous estimation de ce que ce projet requiert en termes de technicité, de temps et de charge de travail.

La deuxième catégorie est liée à la confrontation entre la logique véhiculée par la BSC d'une part et le fonctionnement et l'organisation du MINDEF d'autre part. En effet, la CS est porteuse d'une logique de mutualisation et d'harmonisation dans une administration très marquée par une organisation verticale par de corps de métiers et un attachement très fort de ces corps à leurs identités. L'analyse de cette confrontation valide l'hypothèse de l'utilisation stratégique de la BSC en vue d'introduire une nouvelle organisation du travail et de se doter d'un nouveau pouvoir (cas du CEMA notamment). Elle montre également l'influence des aspects socio-organisationnels et politiques sur la pertinence des objectifs de la BSC.

Cette étude montre en outre que l'officialisation du projet d'adoption de la BSC ne lui confère pas automatiquement le caractère stratégique. Ce caractère est lié à la perception des acteurs, qui dépend à son tour d' l'objet de la BSC, de la communication et de la mobilisation de l'autorité hiérarchique autour du projet.

Chapitre 11. L'introduction de la Balanced Scorecard au sein de la Caisse Nationale des Allocations Familiales CNAF

Introduction

Depuis plusieurs années, les caisses d'allocations familiales (CAF) doivent faire face à la compression des ressources en raison des politiques de limitation des déficits publics, associées à la réduction durable des taux de croissance de l'économie[497]. Par ailleurs, la branche Famille voit son action fortement modifiée par l'arrivée d'un public plus précaire et la création de prestations plus complexes, alors même que les usagers, dans leur diversité, réclament des prestations de meilleure qualité. Cette triple tendance, de réduction des moyens, de complexité des prestations et d'exigence d'amélioration de la qualité, impose une réflexion approfondie sur les conditions d'un renouveau du service public des CAF. Celui-ci requiert, entre autres, la recherche de nouveaux modes d'organisation et de management permettant une meilleure efficience et une plus grande efficacité.

Dans ce contexte, le recours aux outils de gestion et de management a été fortement encouragé et développé au sein de la branche pour faciliter le pilotage de la performance dans ses organismes. La direction a mis en place des dispositifs aidant les gestionnaires du réseau à évaluer les résultats des structures dont ils ont la responsabilité et à en piloter la performance. Développés en collaboration avec les représentants de la branche, ces dispositifs visent également à l'harmonisation des données élémentaires, des outils et des pratiques de gestion de l'ensemble du réseau. L'harmonisation apparaît comme un enjeu majeur au sein de la branche, en effet le réseau est traditionnellement caractérisé par une forte décentralisation. On constate à cet effet une diversité d'applications et de règles de gestion.[498].

La CNAF a lancé, fin 2002, une réflexion sur l'élaboration d'un tableau de bord permettant une mise en perspective globale des résultats au regard des objectifs stratégiques institutionnels[499]. Le tableau de bord équilibré (TBE) de la branche famille s'appuie sur la Balanced Scorecard de Kaplan et Norton. Il nous parait intéressant d'analyser l'adaptation et l'intégration de la BSC dans le système de management de la CNAF que nous qualifions de fortement instrumenté et décentralisé.

Stratégie de recherche et méthodologie de recueil des données

Cette étude a duré près d'un an et demi (de février 2005 à septembre 2006) et a été menée en deux phases. Elle a consisté dans un premier temps, à retracer la chronologie du système de management de la branche par le recueil et l'analyse des documents internes et externes. Au cours de cette phase nous avons également rencontré les initiateurs du projet : le porteur du projet en interne, M. Béquignon, sous-directeur chargé du contrôle de gestion à la CNAF et le consultant ayant réalisé le premier prototype du tableau de bord équilibré de la CNAF. Compte-tenu des circonstances du projet nous n'avons entamé nos entretiens sur le terrain qu'en début 2006. Après avoir validé notre méthodologie de recherche par le porteur de projet, nous avons réalisé 17 entretiens semi directifs :

---

497 Bancel-Charensol L., Jougleux M., Les outils de gestion et de pilotage des équipes de direction des CAF, Recherches et Prévisions, revue de la CNAF, N° 74 - décembre 2003, pp 27-38.

[498]COG 2001-2004, Rapport de la mission d'évaluation des conventions d'objectifs et de gestion DRASS, Ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Famille, page 3.

[499] D. Béquignon, sous directeur du contrôle de gestion à la CNAF. Réunion du 13 décembre 2002 du groupe de travail « Tableau de bord équilibré ».

- 16 entretiens ont été réalisés avec 12 responsables de la branche impliqués dans le projet TDBE ;
- Deux intervenants extérieurs : le consultant de la société SAS qui a réalisé le premier prototype informatique et le consultant de la société BearingPoint qui a piloté la mission d'élaboration du TBE.

14 de ces entretiens ont été réalisé en face à face et 2 par téléphone à cause des contraintes de déplacement et d'agenda. Nous avons eu également recours à des compléments d'entretien (par téléphone et échanges de mail) avec quelques interlocuteurs pour approfondir certains points.

Un guide d'entretien, communiqué à l'avance, a permis de garantir l'homogénéité du recueil et du traitement des informations (voir annexe 26). Le début de cette deuxième phase a été retardé de 9 mois, à cause du gel des travaux du groupe « tableau de bord équilibré » entre novembre 2004 et septembre 2006.

Dès la reprise des travaux, nous avons participé aux réunions du groupe de travail. Notre participation a pris la forme d'une observation active, en intervenant, à plusieurs reprises et à la demande des participants, pour rappeler les principes théoriques de la BSC et répondre aux différentes interrogations en s'appuyant, notamment, sur des exemples étrangers ou pour apporter un regard extérieur.

Les données, auxquelles nous avons pu avoir accès, sont en partie des documents transmis par les acteurs du projet (comptes-rendus de réunions, résultats de la mission d'élaboration de la BSC, tableau de bord et quelques fiches d'indicateurs, présentations, documents institutionnels, documents relatifs aux outils de mesure en place : RNDC et TBCAF), des données informatiques, notamment une version intermédiaire du prototype du TDBE réalisé par les intervenants de la société SAS, des témoignages oraux recueillis auprès des membres du groupe de travail, les rapports annuels d'activité, ou encore la revue de presse professionnelle, etc.

Paragraphe 1. Présentation du terrain de recherche : la Caisse Nationale des Allocations Familiales

Les Allocations Familiales[500] forment la "branche famille" de la Sécurité Sociale, et sont constituées d'un réseau comprenant la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) et les 123 Caisses d'Allocations Familiales (CAF).

1. Mission

La politique familiale a pour finalité essentielle d'aider les familles dans leur vie quotidienne par la prise en compte d'un certain nombre de composantes telles que le logement, les loisirs, l'éducation et la garde des enfants, la santé, etc. De nombreux acteurs interviennent dans cette politique : l'État dans la distribution des revenus par la fiscalité, l'éducation, le logement et les droits civils ; les collectivités territoriales et les associations dans la garde des jeunes enfants, l'insertion, les loisirs ; les entreprises dans les composantes familiales du droit du travail ; les branches Maladie et Vieillesse de la Sécurité sociale pour la santé et les droits à la retraite.

La branche *famille* a un poids essentiel au sein de la politique familiale puisqu'elle est en charge des prestations légales et de l'action sociale familiale. Elle intervient également dans les domaines du logement et de la lutte contre la précarité. Economiquement, ses interventions représentent un poids considérable. En 2004, près de 59,3 milliards d'euros de prestations légales familiales et sociales ont été versées par les CAF à plus de 10,5 millions d'allocataires en Métropole et dans les DOM, sans oublier environ 3,1 milliards d'euros pour l'ensemble de l'action sociale[501].

2. Fonctionnement et organisation de la branche

La CNAF et 123 CAF sont placées sous l'autorité de conseils d'administration (voir annexe 27), représentant les partenaires sociaux et familiaux sous le contrôle de l'État. L'ordonnance du 24 avril 1996 précise la chaîne des responsabilités entre le Parlement, le Gouvernement, la CNAF et les CAF (voir figure ci-dessous).

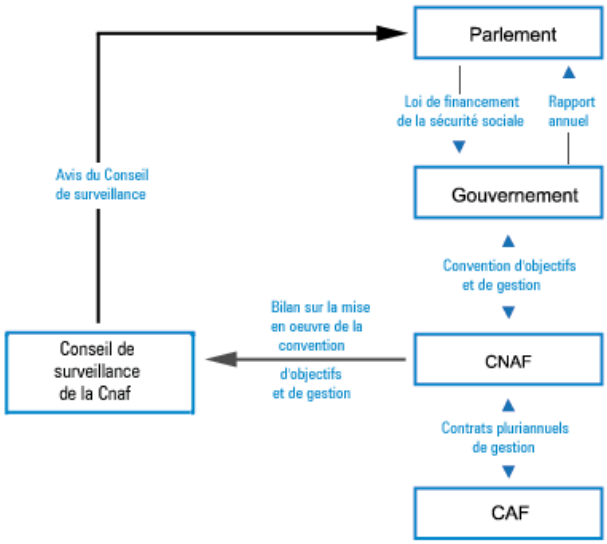


Figure 36. La chaîne des responsabilités selon l'ordonnance du 24 avril 1996[502]

[500] L'expression « Allocations Familiales » avec la majuscule désigne les organisations constituant la branche, tandis que le terme « allocations familiales » désignera les sommes versées par ce réseau aux bénéficiaires.
[501] Site Internet de la branche www.cnaf.fr.
[502] L'ordonnance n' 96-344 du 24 avril 1996 portant sur les mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale.

L'organisation issue des ordonnances de 1996 constitue un tournant décisif avec, notamment, la signature d'une convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la CNAF[503]. L'État détermine les missions de la branche, les prestations qu'elle sert, ses ressources et approuve les délibérations des conseils d'administration[504]. Un conseil de surveillance a été mis en place pour suivre l'exécution de la COG.

Les structures institutionnelles

i- La Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF)

C'est un établissement public qui finance l'ensemble des régimes de prestations familiales. La CNAF définit également la stratégie de la branche et les politiques d'action sociale. Elle répartit les ressources entre les CAF et réalise les grands investissements institutionnels. Elle anime le réseau des 123 caisses, produit des références et des méthodes, notamment dans le domaine des ressources humaines et de l'organisation du travail et évalue les organismes et les dirigeants. L'établissement est doté d'un conseil d'administration, d'un directeur et d'un agent comptable et compte 367 agents. Six Centres Nationaux d'Etudes et de Développement Informatique (CNEDI) lui sont rattachés.

Créée le 18 janvier 1947, l'Union nationale des caisses d'Allocations familiales (UNCAF), dont l'instance de base était l'assemblée générale des caisses, n'avait pas de pouvoir tutélaire, sa mission étant plutôt de défendre l'institution, conseiller et informer les caisses sur le plan technique, coordonner leurs activités, faciliter la liaison entre organismes adhérents. Le fonctionnement décentralisé laisse aux directeurs locaux la responsabilité entière de la gestion et de l'organisation. Ce fonctionnement n'a pas été remis en cause lors de la création de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), en 1967, même si celle-ci disposait d'un droit d'initiative reconnu pour tout ce qui touchait l'institution – action vis-à-vis des familles ou fonctionnement même des services (gestion, organisation, équipement) – et, même si on peut estimer qu'au fil des ans, l'Etat lui a transféré une partie croissante de ses pouvoirs d'orientation et de contrôle sur les organismes locaux.

ii- Les 123 Caisses d'Allocations Familiales (CAF)

Ce sont des organismes de droit privé qui assurent une mission de service public, régis par le code de la sécurité sociale. Les CAF ont, chacune, un conseil d'administration, un directeur et un agent comptable. L'organisation de chaque caisse relève de la compétence du directeur mais présente toujours une même organisation : des services chargés de la gestion des prestations légales et du développement de l'action sociale et des services généraux et comptables[505].

iii- Des organismes communs

Il s'agit principalement des 8 centres régionaux de traitement informatique (CERTI) ainsi que des structures régionales que sont les fédérations de caisses, les relais d'études, les centres de formation ou les unions immobilières.

---

[503] Pour l'État, l'enjeu est de faire travailler ensemble les acteurs du système de la protection sociale en introduisant une logique d'engagements réciproques articulant, sur la durée, objectifs et moyens. Sur le fond, il s'agit de se doter d'un instrument permettant d'améliorer la performance du secteur public en termes d'économies de gestion, de développement des contrôles et d'amélioration des relations avec l'usager. Cet instrument doit également conduire à un renforcement de l'évaluation et du pilotage du réseau des CAF.

[504] Outre le Ministère des affaires sociales, la tutelle est également assurée par le MINEFI. La Cour des comptes et l'inspection générale des affaires sociales (l'IGAS) exercent leur activité de contrôle sur la branche famille.

[505] Une CAF compte en moyenne 245 agents avec une dispersion importante : 33 pour celle de Mende et 1 296 pour celle de Paris. 25% des CAF ont moins de 111 salariés et 25% plus de 289. http://www.caf.fr/web/WebCnaf.nsf/VueLien/FONCTIONNEMENT?opendocument

iv- Les organes de décision

Les conseils d'administration des CAF et de la CNAF, ce sont les organes de décision qui règlent, par leurs délibérations, les différentes affaires. Le conseil d'administration arrête notamment la politique de l'institution, vote les budgets, contrôle l'activité du directeur et de l'agent comptable. Le directeur de la CNAF prépare et exécute les décisions du conseil, ordonnance les dépenses et exerce sa tutelle, notamment budgétaire, sur les CAF.

Paragraphe 2. Présentation du cadre de gestion de la branche Famille

1. Un dispositif contractuel : La convention d'objectif et de gestion COG

Depuis 1997, la Branche Famille est engagée dans une démarche contractuelle avec l'Etat dans le cadre de conventions d'objectifs et de gestion (COG) [506]. Cette démarche est elle-même déclinée dans le cadre des contrats pluriannuels de gestion (CPG) conclus par la CNAF, en tant que tête de réseau, avec les 123 CAF.

La COG, de même que les CPG, fixent de façon pluriannuelle (4 ans) les objectifs à réaliser et les moyens pour les atteindre. Ils sont largement axés vers des objectifs de qualité de service tant vis-à-vis des usagers que des partenaires et vers des objectifs d'optimisation des ressources[507]. Les COG fixent également des orientations et des objectifs en matière d'actions sociale en faveur des familles et de leurs enfants. Elles identifient des leviers d'action, notamment en ce qui concerne les ressources humaines et le système d'information.

Ce dispositif contractuel est associé à une démarche de développement, qui se traduit par l'établissement :

1- d'un plan d'action institutionnel qui fixe les structures, les principes d'organisation de l'action institutionnelle et les règles de mise en œuvre des objectifs inscrits dans la COG. Sa finalité est double : il décline, au niveau opérationnel, les objectifs nationaux prévus par la COG et il fournit un appui au réseau des CAF dans la réalisation des objectifs fixés dans les contrats de gestion pluriannuels ;
2- d'un plan de développement, d'un schéma directeur d'action sociale et d'un schéma directeur de la communication en ce qui concerne les CPG.

2. Un dispositif de mesure des résultats : Le Recueil National des Données des CAF (RNDC)

Associé au dispositif contractuel, le RNDC s'appuie notamment sur le recueil national des données des CAF et vise à rassembler, dans une approche transversale, des indicateurs caractérisant le contexte de gestion, l'environnement et les résultats des CAF.

Le RNDC est conçu pour se substituer progressivement aux autres modes de production et de remontée des données permettant de produire les indicateurs institutionnels :

- en systématisant autant que possible l'automatisation de leur acquisition, et
- en améliorant leur fiabilité.

[506] Depuis les ordonnances Juppé d'avril 1996 (Ordonnance nº 96-344 du 24 avril 1996, Journal Officiel du 25 avril 1996), des conventions d'objectifs et de gestion (COG) régissent les rapports entre l'État et les branches de la Sécurité sociale. Depuis trois COG ont été signées entre la CNAF et l'Etat : 1997-2000 ; 2001-2004 ; 2005-2008

[507] CNAF, Annexe au cahier des clauses techniques pour la réalisation d'un prototype de tableau de bord équilibré (Balanced Scorecard), jeudi, 8 avril 2004.

Il accompagne de la même manière le CPG et permet notamment à la CNAF et à l'Etat d'assurer le suivi de sa mise en œuvre. Les données constitutives du RNDC constituent le Dictionnaire d'Information Institutionnel (DII). Elles sont définies comme étant des informations :

1. produites et détenues par les CAF dans le cadre de l'exercice de leur mission de service public ;
2. contrôlées par les CAF avant transmission à la CNAF ;
3. partagées avec la CNAF pour les besoins du pilotage institutionnel ;
4. communicables selon les modalités définies dans la charte du RNDC ;
5. stockées dans les entrepôts du Système d'Information Décisionnel (SID) et utilisées par le RNDC pour constituer les indicateurs.

Les CAF et la CNAF sont coresponsables de la collecte, de la validation, du transport, et du traitement de ces informations. Les indicateurs du RNDC sont décrits dans les fiches fonctionnelles du référentiel institutionnel des indicateurs. Pour chaque indicateur, le référentiel précise : ses modalités de mesures et de constitution, ses objectifs, ses limites d'interprétation et d'utilisation, l'origine des données qui le constituent, la périodicité de recueil, le mode d'alimentation des données (saisie ou automatique), la maîtrise du contenu des données (CAF ou CNAF)[508].

3. Un outil au service du pilotage local : le tableau de bord des CAF (TBCAF)

Développé parallèlement au RNDC, le TBCAF représente un tableau de bord local pour le pilotage des CAF en fonction de leur contexte, de leurs priorités et des caractéristiques spécifiques de leur management. Il vise à apporter une aide au pilotage interne en offrant à chaque CAF la possibilité d'évaluer ses performances locales au regard des enjeux institutionnels et de ses propres objectifs.
Le TBCAF poursuit trois buts[509] :

1. fournir les éléments constitutifs d'un tableau de bord permettant le pilotage local des enjeux institutionnels ;
2. développer un réel outil de pilotage prospectif ;
3. mieux maîtriser les activités concourant à la production d'un service public de qualité.

À terme, le TBCAF devrait fournir une vision synthétique de la performance en mettant en relation l'ensemble de ses composantes : gestion des ressources financières, relation à l'usager, gestion des processus internes, gestion des ressources humaines, etc.[510]

4. Des structures de pilotage et des principes de gestion par projet :

La réalisation des objectifs inscrits dans la COG repose sur une organisation interne impliquant fortement l'ensemble des acteurs du réseau. Pour une meilleure définition des besoins, une fonction de maîtrise d'ouvrage (MOA) a été mise en place. Chaque MOA[511] est chargée du suivi et du pilotage d'un ensemble de projets. Selon leur nature, les projets peuvent être qualifiés de projets prioritaires[512], de projets de système d'information[513], ou

[508] Selon la charte du RNDC, la stabilité de la définition de la donnée, et de l'indicateur doit être effective au moins sur la durée des conventions d'objectifs et de gestion, elle doit permettre les comparaisons dans le temps et l'espace. Il n'y a pas en principe d'évolution sur le sens hors des échéances conventionnelles.
[509] Jullian L., Présentation du TBCAF, CAF de Lyon, 15 octobre 2003.
[510] Ibid.
[511] Il existe trois pôles de MOA stratégiques « aider au pilotage », « produire pour l'usager » et « aider à la gestion ». Des MOA opérationnelles sont issues de ces pôles de MOA.
[512] Les projets prioritaires répondent à des enjeux stratégiques majeurs pour le positionnement et le rôle de la branche famille. Ils correspondent à des changements durables et profonds pour le fonctionnement des caisses, et

d'autres projets découlant des objectifs de la COG mais qui représentent un caractère moins structurant que les projets prioritaires.

Le plan d'action institutionnel désigne également les structures et les responsabilités en matière de pilotage de ces projets. Ces responsabilités sont partagées entre :

- *la direction générale de la CNAF*, qui supervise le déroulement de l'action institutionnelle et décide de la mise en œuvre des changements, après avis du conseil de réseau pour les plus importants ;
- *Les comités de pilotage des projets prioritaires*, qui sont composés de représentants de la CNAF et des CAF. Ces comités produisent la doctrine et les méthodes associées à un changement important et pilotent ce changement ;
- *Le comité de pilotage stratégique du système d'information* est composé de représentants de la CNAF et des CAF, du directeur du système d'information et est animé par le responsable de la fonction de maîtrise d'ouvrage. Il est chargé notamment d'arrêter les orientations du système d'information et de veiller à la bonne coordination et au respect des échéances des projets.

5. Essai d'évaluation des forces et des limites du dispositif de management de la CNAF

Les mutations connues par la branche ont profondément modifié la mission de l'institution ; celle-ci n'a plus un simple métier de liquidation des droits, mais bien la prise en charge globale des situations des allocataires[514]. Sous l'influence des COG et des résultats enregistrés à la fin de chaque convention, la CNAF tend à s'adapter en permanence, en faisant évoluer son cadre de gestion pour répondre au mieux à ses engagements. On peut observer cela à la lecture des objectifs de la COG : La COG 1997-2000 « mettre l'allocataire au cœur du développement de la branche Famille, grâce à une forte ambition d'améliorer l'offre de service, et simplifier les règles de gestion » ; la COG 2001-2004 « progresser dans la qualité de service rendu aux allocataires et contribuer avec les partenaires au renforcement de la cohésion sociale » ; la COG 2005-2008 « affirmer une présence politique, concilier qualité et performance économique ».

Depuis 1997, le plan stratégique élaboré par la CNAF identifie la recherche de la qualité comme un enjeu central pour la branche et y voit une incontournable condition pour progresser.

Si la réconciliation entre l'exigence d'une performance économique et celle d'un service de qualité apparaît maintenant comme une évidence, le mariage entre les deux thématiques résulte d'un processus long, qui ne s'est pas fait pas sans peine. En effet le service des CAF était d'abord le paiement des prestations familiales et sociales. La recherche d'une meilleure qualité se traduisait uniquement par des paiements justes et rapides[515]. On souligne par ailleurs, qu'entre les années soixante-dix et quatre-vingt-dix, plusieurs discussions ont été lancées pour traiter les problématiques de l'accueil physique et téléphonique et la réponse aux courriers. Ces activités étaient en effet considérées comme des activités qui dérangent et qui

---

vont exiger un fort investissement et une forte mobilisation du réseau. Plan d'action institutionnel COG 2005-2008, page 2.

[513] Ces projets ont une vocation à mettre en œuvre le schéma directeur pour la durée de la COG. Ibid

[514] Quatre évolutions majeures ont notamment conduit à cette mutation : l'augmentation des prestations sous conditions de ressources recentrant partiellement les aides sur les familles en difficulté ; la généralisation des aides au logement ; la prise en charge des minima sociaux ; le fort développement des prestations de service en action sociale. Sources www.cnaf.fr.

[515] Caizzi A., La qualité, un enjeu de gestion ? Quarante ans de débats au sein d'une instance de concertation de la Sécurité sociale, Recherches et Prévisions, revue de la CNAF, n° 68/69- 2002, pp 73-96.

accaparent les ressources au détriment de la productivité et de l'efficacité administrative dont l'indicateur phare est «le stock en retard en fin de mois»[516].

L'émergence tardive d'une problématique explicite de la qualité s'explique notamment par l'absence d'outils de mesure et d'évaluation[517], car, pour fixer les dotations des CAF, le dispositif de mesure s'appuyait sur un paramètre unique : le nombre d'allocataires. Le calcul de coût n'était cependant pas assez fin pour tenir compte des différences entre les caisses. Ainsi les CAF les plus chères ne sont ni celles dont les bénéficiaires sont les plus défavorisés, ni celles qui fournissent le meilleur service, et rien ne permettra de relier le coût et la qualité de service. Il a donc été remplacé par un nouveau ratio basé sur l'allocataire moyen. Ce ratio unique est calculé indépendamment du montant des prestations servies. Il représente, au moment de son introduction, une traduction au moins approximative du « poids » différent, pour la gestion, des différentes catégories d'allocataires. Néanmoins, ce ratio occulte toute référence à la qualité de service et aux facteurs qui la conditionnent. Par ailleurs, l'amélioration de la qualité était liée à la production de moins d'anomalies dont le but est de diminuer le coût. La qualité n'a été officiellement reconnue comme un paramètre de l'efficacité d'une CAF qu'à partir de 1991 par le directeur de la CNAF, qui a affirmé l'adoption officielle de cette notion en soulignant : *« … les écarts de coût peuvent s'expliquer et se justifier, les écarts de qualité ne sont pas supportables*[518] *»*.

La mise en place de la dynamique de gestion par objectifs, initiée par les COG et les CPG, a favorisé la mise en place d'indicateurs de résultats. Cependant, le système de mesure de la CNAF a évolué de manière décentralisée et selon une logique incrémentale. Ce dispositif n'a pas non plus été initialement construit autour d'enjeux communs. Les données, dont le volume a considérablement augmenté, manquaient de disponibilité, de fiabilité, d'homogénéité et de pertinence. La mise en œuvre du RNDC répondait ainsi au double souci d'homogénéisation des outils et d'harmonisation du système d'information jusque-là éclaté. En normalisant les choix techniques et en définissant les normes d'acquisition et de traitement des données, le RNDC a permis d'améliorer la fiabilité des informations qui composent les indicateurs.

Issu d'une démarche complètement ascendante, le RNDC apparaît comme *un assemblage d'une multitude de données et d'indicateurs. Sa configuration n'offre pas une vision synthétique de la performance de la branche. Cet outil demeure donc une compilation de données et ne permet pas d'apprécier les résultats au regard des objectifs stratégiques.*

Il constitue en effet un compromis entre la réponse aux besoins du pilotage stratégique et la réponse aux besoins du pilotage des politiques sectorielles, engendrant ainsi une certaine

---

[516] Cet indicateur émerge définitivement en tant que mesure-phare au niveau national en 1989 lorsque la Commission approuve le remplacement des aperçus mensuels de gestion « *par un indicateur d'alerte visant à suivre tous les mois l'évolution de la charge de travail des caisses* » Caizzi A., ibid. Cependant, le stock retard n'est pas au sens strict un indicateur de productivité : mesure allusive du délai de traitement, il peut tout aussi aisément être interprété comme un indicateur de qualité. De ce point de vue, il établit une forme de compromis entre quantité et qualité, certes fragile, mais basé sur le bon sens : avoir du retard dans les pièces à traiter n'est bon ni pour la CAF ni pour l'allocataire.

[517] Pourtant des indicateurs de qualité de production sont identifiés et théoriquement disponibles dès 1966. En effet, cette année-là, la CAF de la Somme présente à la commission un projet de « tableau de bord » qui identifie six rubriques considérées comme essentielles pour « *récapituler l'ensemble des données chiffrées les plus significatives de la marche du service Prestations* ». Caizzi A., ibid.

[518] Intervention du directeur de la CAF en février 1995 à l'occasion de l'inscription d'un taux ambitieux de réponses téléphoniques parmi les engagements de service de la branche Famille, Revue recherches et prévisions, 2002, N° 68/69, pp 73-96.

lourdeur[519]. L'inadéquation entre les informations fournies par le RNDC et les nouveaux besoins de pilotage stratégique et d'évaluation, a poussé au développement du tableau de bord équilibré de la CNAF en se basant sur la Balanced Scorecard.

[519] Béquignon D., La mesure et le pilotage de la performance globale de gestion : point dur les travaux engagés et réflexions sur leur poursuite. Note méthodologique dans le cadre du projet prioritaire N°8, mai 2006.

Paragraphe 3. Reconstitution du processus de développement de la Balanced Scorecard au sein de la branche famille

1. Initiation du projet

a. Lancement de la réflexion

En juin 2002, le sous-directeur du contrôle de gestion a transmis, aux membres du groupe de travail RNDC[520], une note intitulée *« La Balanced Scorecard : une piste pour approfondir le pilotage stratégique de la Branche ? »*. Cette note[521] présentait les fondements de la BSC (composantes, mode de construction, outillage, …). Le sous-directeur soulignait notamment le rôle de la BSC pour offrir une vision globale et pour permettre, dans le cas de la CNAF, de mettre en relation :

- l'évolution de la satisfaction des usagers et des partenariats ;
- la progression sur les objectifs financiers ;
- les résultats sur l'optimisation des processus internes de production du service à l'usager ;
- la réalisation des projets du plan d'action institutionnel.

Le but de cette note, selon son rédacteur, était d'introduire la méthode aux membres du groupe avant de lancer une analyse d'opportunité plus approfondie.

L'analyse d'opportunité avait pour objectifs d'examiner l'éventuelle contribution de la BSC dans l'amélioration du pilotage stratégique de la branche. Cette réflexion devait impliquer, outre le comité de pilotage du RNDC, le Collège de Direction et les Directeurs chargés de l'évaluation dont la participation était, selon le sous-directeur du CDG, déterminante pour la réussite du projet. Le sous-directeur a suggéré le recours à un consultant spécialiste de la BSC pour accompagner le groupe dans l'élaboration du TDBE. Il a également proposé la mise en place d'un outil informatique pour supporter de TDBE.

Cette note a donné lieu à une première réunion du groupe RNDC pour étudier cette proposition.

b. L'obtention de l'accord pour l'introduction de la BSC

La première présentation du concept de Balanced Scorecard à la CNAF a eu lieu le 13 décembre 2002. Les aspects théoriques ont été présentés par le professeur Benaïem[522] et illustrés par une maquette informatique réalisée par un représentant de la société SAS[523]. À l'issue de cette réunion, le groupe a décidé l'adoption du tableau de bord équilibré en prenant appui sur le concours d'un consultant spécialisé. Des conditions ont été formulées dès le départ concernant la conduite de ce projet et le résultat attendu. Il a ainsi été souligné :

- que l'outil qui sera proposé, doit s'adapter à la stratégie de la branche et non l'inverse ;
- qu'il sera notamment celui des directeurs évaluateurs de la CNAF ;

[520] Groupe de travail comprenant des intervenants de la maîtrise d'ouvrage stratégique « Aider au pilotage » et de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle « Produire les données décisionnelles », thème « Recueil National des Données des CAF (RNDC). Le groupe réunissait des représentants de 5 CAF (la Rochelle, Lille, Saint Quentin en Yvelines, Avignon, Angers) et 6 représentants de la CNAF voir liste des personnes interviewées.
[521] Note de huit pages, datée du 11 juin 2002.
[522] Professeur Agrégé en Sciences de Gestion.
[523] La société SAS est le partenaire informatique de la CNAF. SAS fournit des solutions décisionnelles qui couvrent tout le processus de traitement de la donnée, d'optimisation des processus internes et de visibilité sur les objectifs et la stratégie. http://www.sas.com/offices/europe/france/sas/index.html.

- qu'il doit être pensé pour être, à terme, à la disposition des CAF pour leur pilotage stratégique local.

Selon l'esquisse de planning validée lors de cette réunion, les travaux devaient s'étaler sur deux ans. La modélisation de la stratégie et l'identification des indicateurs devaient être lancées dès 2003. Ces travaux devaient se poursuivre en 2004 en même temps que le développement de l'outil informatique. Il était également prévu qu'à l'issue des tests et des validations, il resterait un trimestre pour communiquer sur la mise en œuvre et assurer le déploiement du TDBE.

Pour piloter ce projet, un groupe de travail a été constitué. Ce groupe était piloté par l'agent comptable de la CAF St Quentin en Yvelines qui est aussi le sous-directeur chargé du contrôle de gestion. Le groupe se composait de 8 représentants des CAF, 4 représentants de la CNAF, et un représentant du CNEDI (Voir annexe 28). Le groupe avait pour mission la conduite d'une étude d'opportunité sur la constitution d'un tableau de bord mettant en perspective de façon globale les résultats de la Branche et des organismes au regard des objectifs stratégiques de la COG sur les différentes dimensions de la gestion[524].

Les principales caractéristiques du tableau de bord et du processus de son élaboration sont :

1. la traduction de la BSC par le terme le tableau de bord équilibré
2. le choix d'automatiser le tableau de bord équilibré

2. L'étude de faisabilité

Cette étude a été réalisée en juin 2004 par la maîtrise d'ouvrage « système d'information » et la société SAS. Son objectif était de valider le fonctionnement de la solution informatique au niveau central (CNAF) et local (CAF). Une maquette contenant quelques objectifs a été élaborée avec un contenu (Objectif et indicateurs) tiré de la COG 2001-2004. Les indicateurs choisis sont : le délais de traitement, le temps d'attente et l'efficacité téléphonique.

Par ailleurs, un appel à concurrence a été lancé en mai 2004 en vue de choisir un consultant pour la réalisation d'un prototype fonctionnel de tableau de bord équilibré[525]. Nous soulignons que ce prototype concernait uniquement sur la dimension *« qualité de service/coûts »* et n'intégrait pas la dimension *« action sociale »* contrairement à ce que certains membres du groupe ont souhaité[526].

Ainsi, il a été décidé que le TDBE n'était pas exhaustif et que l'action sociale pourrait très bien se doter de son propre tableau de bord équilibré[527].

La principale observation qui ressort de cette phase est l'exclusion de l'action sociale du champ du tableau de bord équilibré de la CNAF.

3. La conduite d'une double démarche technique et fonctionnelle : du mois de mai 2004 à la fin 2004

Cette phase comportait d'une part la réalisation d'une maquette pilote pour vérifier la validité des hypothèses techniques ; et d'autre part la modélisation de la stratégie de la branche.

[524] Compte-rendu de la réunion du 13 décembre 2002 du groupe de travail « Tableau de bord équilibré ».
[525] L'appel à la concurrence a été publié au BOAMP le 10 mai 2004.
[526] Notamment les représentants des CAF qui ont insisté sur la nécessité de la participation de la direction de l'action sociale.
[527] Compte-rendu de la réunion du groupe de « travail tableau de bord équilibré », 7 mai 2004.

Le volet technique définit les modalités d'alimentation de l'information, la mise en relation avec d'autres applications de pilotage (RNDC, TBCAF, ABC et autres modalités techniques de restitution et d'architecture, etc.).

Le volet fonctionnel porte notamment sur la définition des critères et des déterminants de la performance sur la dimension qualité de service/coûts. Selon le sous-directeur du CDG, ces travaux visaient également la préparation de la COG 2005-2008. Celle-ci nécessitait une réflexion sur le point d'équilibre entre les composantes de la performance de la branche, plus précisément sur le rapport qualité / coûts[528].

L'intervention du prestataire choisi, « BearingPoint », s'est étalée entre juin et novembre 2004. La méthodologie proposée par le consultant pour élaborer le tableau de bord équilibré reposait sur quatre phases :

- Deux phases de conception de la carte stratégique : définition des objectifs et des indicateurs
- Deux phases de mise en œuvre : élaboration du prototype informatique et réalisation du plan de communication.

a. Les deux phases de conception de la carte stratégique

Phase 1 : Définition des objectifs (septembre 2004)

Cette phase a consisté à analyser les documents stratégiques et ceux portant sur l'existant en matière d'outil de mesure de gestion. Le consultant a également interviewé les représentants de la direction de la CNAF[529] dans le but de préciser la vision et les orientations stratégiques de la branche.

Phase 2 : Identification des indicateurs

La restitution des résultats des entretiens menés avec les directeurs, a abouti à la construction d'une première maquette de carte stratégique[530]. Cette maquette a fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de trois ateliers de travail[531]. L'objet de ces ateliers était de compléter et d'enrichir la définition des objectifs, de fournir des pistes de réflexion pour la définition des indicateurs et d'approfondir la définition des indicateurs proposés pour chacun des objectifs. La synthèse de ces travaux est présentée ci-dessous :

[528] Entretien avec Daniel Béquignon, pilote du projet et cous dissecteur di CDG le 25 mars 2005, CNAF, Paris.
[529] Ont été interviewés dans ce cadre : le directeur développement et contrôle de gestion, le directeur chargé du système d'information, le directeur des statistiques, des études et de la recherche, le directeur chargé de l'animation du réseau, des directeurs évaluateurs.
[530] Les résultats des entretiens étaient présentés sous la forme d'hypothèses d'objectifs stratégiques et les axes d'améliorations pour atteindre ces objectifs.
[531] Animés par le consultant, ces ateliers regroupaient des représentants de la CNAF et des CAF (directeurs et/ou agents comptables).

Perspective	Objectifs	Indicateurs de résultat	Indicateurs d'avancement	Total indicateurs
Allocataires	C1 : Proposer une offre de service homogène sur l'ensemble du territoire	3	0	3
	C2 : Améliorer le niveau de service pour répondre aux attentes des allocataires	2	0	2
	C3 : Faciliter l'accès aux droits et le contact avec les allocataires	2	1	3
	C4 : Développer les échanges dématérialisés avec les allocataires et les partenaires	2	0	2
Finance	F1 : Maîtriser les coûts de gestion et optimiser les ressources	2	0	2
	F2 : Maîtriser les risques financiers des dépenses d'intervention	0	2	2
Processus internes	P1 : Assurer l'implantation des politiques	2	0	2
	P2 : Assurer le déploiement des projets	0	1	1
	P3 : Optimiser les processus de production du service	2	0	2
	P4 : Optimiser l'exploitation du SI	1	1	2
	P5 : Gérer les ressources humaines et financières	1	1	2
Apprentissage organisationnel	A1 : Accroître et réorienter les compétences	1	1	2
	A2 : Enrichir les SI	0	1	1
	A3 : Améliorer le pilotage de la performance	0	2	2
	A4 : Capitaliser et partager le savoir et le savoir-faire	1	1	2
	A5 : Mobiliser les personnels et développer la cohésion interne	0	2	2
	Total	**19**	**13**	**32**
	%	**59,38%**	**40,63%**	**100%**

Figure 37. Synthèse des travaux d'élaboration du TDBE[532]

b. Les deux phases de mise en œuvre

Phase 3 : Elaboration du prototype informatique

En novembre 2004, une première carte stratégique a été établi: l'élaboration du TDBE avait ainsi duré 3 mois. Parallèlement et en collaboration avec la société SAS pour les aspects techniques, des travaux préparatoires à la réalisation du prototype ont été conduits. Il s'agissait de la définition et du développement des modalités techniques d'alimentation des données et de restitution des résultats sur quelques indicateurs. Il a ainsi été prévu qu'une première version serait prête dès le début de l'année 2005 pour la CNAF, et dans les deux mois qui suivent pour les CAF.

Fin 2004, les réunions du groupe de travail se sont interrompues en attendant la signature de la COG 2005-2008. Celle-ci devait, en effet, définir le nouveau cadre stratégique de la branche le TDBE étant destiné à devenir son outil de pilotage.

Après la signature de la COG (23 juillet 2005), la reprise des travaux dépendait de la finalisation des tests techniques par la direction des systèmes d'information. En réalité, ces tests ont dépassé l'échéance prévue et ont engendré un gel total du projet jusqu'au 5 juillet 2006, où une version intermédiaire a été présentée aux membres du groupe.

Phase 4 : Réalisation d'un plan de communication

Le groupe a décidé d'attendre que le prototype devienne opérationnel avant d'organiser une communication officielle sur l'introduction d'un nouvel outil de pilotage. (Voir ci-après la carte stratégique, résultat des travaux du groupe de travail TDBE).

Les trois principales caractéristiques de cette phase :

1. le recours systématique à des prestataires externes ;
2. la vitesse de l'élaboration du modèle fonctionnel ;
3. le gel du projet et sa dépendance du fonctionnement de l'outil informatique ;
4. l'absence de communication autour du projet.

[532] Restitution atelier BSC, Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'un prototype de tableau de bord équilibré, CNAF- BearingPoint, 8 novembre 2004, page 28.

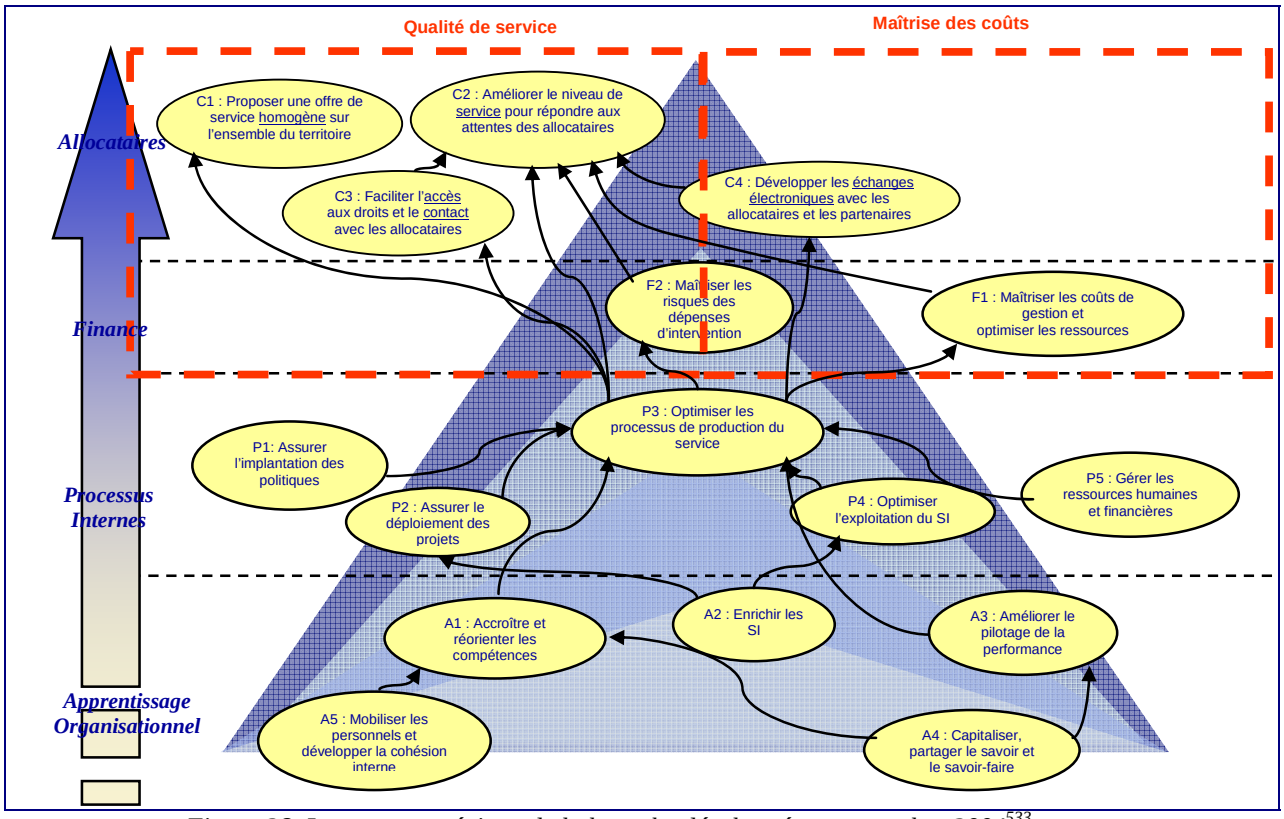


Figure 38. La carte stratégique de la branche développée en novembre 2004[533]

4. Finalisation des tests fonctionnels et mise en œuvre du TDBE - été 2006

Après 20 mois d'interruption, le groupe de travail a repris ses travaux le 5 juillet 2006 à l'occasion de la présentation de la solution technique. En préparation de cette réunion, le sous-directeur a transmis aux membres du groupe une note intitulée « la mesure et le pilotage de la performance globale de gestion : point sur les travaux engagés et réflexions sur leur poursuite ».

Cette note rappelle l'objet de la TDBE et l'objectif de celui-ci et dresse le bilan des réalisations depuis le lancement du projet fin 2002. La note met l'accent sur l'intérêt de la TDBE pour le pilotage de la COG en annonçant l'inscription officielle du TDBE comme un des projets prioritaires (projet prioritaire n° 8 : mieux mesurer et piloter la performance).

Selon la note, ce projet a pour ambition de mieux qualifier la performance :

- en clarifiant les critères de performance et les indicateurs correspondants (définition stable et reconnue) ;
- en s'appuyant sur les travaux déjà engagés (en termes d'outils) pour situer la branche et chaque organisme au regard de leurs critères de performance essentiels [534].

Nous rappelons que les projets institutionnels sont destinés à répondre à des enjeux stratégiques majeurs pour le positionnement et le rôle de la branche famille. Ils correspondent à des changements durables et profonds pour le fonctionnement des caisses et exigent un investissement important et une forte mobilisation du réseau[535].

[533] Restitution atelier BSC, Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'un prototype de tableau de bord équilibré, CNAF- Bearing Point, 8 novembre 2004, page 10.

[534] Béquignon D., La mesure et le pilotage de la performance globale de gestion : point sur les travaux engagés et réflexions sur leur poursuite. Note méthodologique dans le cadre du projet prioritaire N°8, mai 2006, page 2.

[535] Douze projets prioritaires correspondant aux enjeux majeurs de la COG 2005-2008 ont été identifiés. Il s'agit des projets suivants : 1/organiser la conception et l'évaluation des politiques nationales, 2/développer une offre globale de service, 3/cibler et piloter les intentions d'action sociale, 4/établir les référentiels de la relation de

Au cours de cette réunion la carte stratégique a été mise à jour (voir annexe 29 La deuxième version de la carte stratégique). La nouvelle version a été proposée par le sous-directeur du CDG qui s'est appuyé sur objectifs de la COG 2005-2008.

Le groupe a également abordé les conditions et les modalités de mise en œuvre du TDBE pour les besoins du pilotage local et le plan de communication à réaliser. Il a aussi évoqué l'intérêt de construire une BSC pour améliorer la lisibilité des résultats en action sociale.

Les principales caractéristiques de cette phase :

1. inscription du TDBE parmi les projets prioritaires de la branche ;
2. mise à jour de la carte stratégique sur la base de la COG 2005-2008 ;
3. aucune réflexion sur la l'élaboration d'une BSC pour le pilotage de l'action sociale ;
4. absence de communication autour du projet.

service, 5/simplifier l'accès et la gestion des droits, 6/mettre en œuvre et piloter la maîtrise des risques, 7/mettre en œuvre la certification des comptes, 8/mieux mesurer et piloter la performance, 9/optimiser le fonctionnement du réseau des CAF, 10/Dynamiser la gestion des ressources humaines, 11/renforcer la stratégie de communication, 12/organiser la CNAF pour améliorer le pilotage. COG 2005 / 2008. Le plan d'action institutionnel : Cadre général de l'action institutionnelle et les projets prioritaires, CNAF, 1ier septembre 2005, page 2.

Paragraphe 4. Analyse du TDBE au regard du modèle de Kaplan et Norton

1. Le choix du nom « tableau de bord équilibré »

La traduction de « tableau de bord équilibré » a été préférée par le groupe de travail à celle de « tableau de bord prospectif ». Cette traduction est considérée plus adaptée à l'esprit de la COG 2005-2008 qui repose sur l'équilibre entre la qualité de service, le coût et la productivité, et la maîtrise des risques. En effet, la COG définit la performance globale : « *La branche se fixe le but d'améliorer sa performance globale. À cet effet, elle poursuit sa progression vers la qualité du service rendu aux allocataires, elle améliore la fiabilité du traitement des droits grâce à une politique active de maîtrise des risques et elle renforce le contrôle et la maîtrise de ses coûts de gestion*»[536].

2. Identification des usages du Tableau De Bord Equilibré à partir de sa définition

La définition du TDBE correspond aux usages auxquels il est destiné. Ces usages sont : aider à faire partager une même vision de la performance au sein de la branche et à accompagner la mise en œuvre de la stratégie de la branche portée par la COG[537]. Quatre usages ont été identifiés :

1. aider à décliner sur les quatre perspectives de la stratégie explicitée par la COG pour mieux mettre en relation les critères de performance de la branche
2. mesurer la performance multidimensionnelle
3. suivre la mise en œuvre de la stratégie
4. partager et de communiquer la vision au sein de la branche.

Usages de la BSC selon Kaplan et Norton	Usages du Tableau De Bord Equilibré
• Déploiement et communication de la stratégie • Alignement organisationnel • Pilotage d'un processus de changement et d'apprentissage stratégique • Management stratégique : - expliciter, clarifier et redéfinir la stratégie - construire une nouvelle stratégie	• Aider à décliner les quatre perspectives de la stratégie explicitée par la COG pour mieux mettre en relation les critères de performance de la branche • Mesurer la performance multidimensionnelle • Suivre la mise en œuvre de la stratégie • Partager et de communiquer la vision au sein de la branche.

Tableau 14. Les usages du Tableau De Bord Equilibré

La COG explicitent les usages en termes de mesure, de déclinaisons et de mise en œuvre. Le TDBE apparaît ainsi comme un outil au service de la stratégie de la branche. Nous ne retrouvons pas dans la colonne droite du tableau les fonctions d'explicitation et de construction de la stratégie attribuée à la BSC par ses concepteurs.

3. Analyse des composantes du TDBE

a. L'adaptation des axes de la BSC à la CNAF

L'adaptation des axes de la BSC à la CNAF ne semble ne semble avoir été confrontée à des difficultés d'ordre conceptuel. Le groupe de travail s'est principalement appuyé sur le contenu de la COG 2001-2004. Concernant les deux axes du haut : actionnaires (financier) et client, nous observons une inversion de leur ordre tel que le suggéraient Kaplan et Norton dans leur

[536] Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF 2005-2008, page 11.
[537] Compte-rendu de la réunion du groupe de travail RNDC du 13 décembre 2002. « Analyse du contexte », document joint à l'appel d'offres relatif à la réalisation de la BSC au sein de la branche publié au BOAMP le 10 mai 2004.

premier modèle adapté. L'axe financier est donc placé en deuxième position. Il inclut les objectifs de maîtrise des coûts de gestion, d'optimisation des ressources et de maîtrise des risques liés aux dépenses d'intervention.

L'axe client devient l'axe des allocataires. Cet axe intègre les objectifs relatifs aux engagements de la branche vis-à-vis des allocataires. Concrètement, il s'agit :

- de proposer une offre de service homogène à l'ensemble du territoire ;
- d'améliorer le niveau de service ; et
- de faciliter l'accès aux droits.

Le dernier objectif relatif aux développement des échanges dématérialisés avec les allocataires, vise davantage la maîtrise des coût de gestion.

Les objectifs de l'axe allocataire placés en haut de la carte stratégique de la CNAF représentent selon la logique de Kaplan et Norton l'aboutissement de l'ensemble des objectifs de la carte. Ces objectifs sont réducteurs de la mission de la branche qui est *d'aider les familles dans leur vie quotidienne par la prise en compte d'un certain nombre de composantes telles que le logement, les loisirs, l'éducation et la garde des enfants, la santé, etc*.

Il s'agit en effet ici de réalisations *(première fonction de production de l'administration)* et non pas d'impact (*deuxième fonction de production de l'administration)* selon l'analyse de P. Gibert. Par ailleurs, étant donné que le volet action social n'est pas pris en compte, nous ne pouvons juger de l'adéquation entre la mission de la branche et les objectifs de cette carte stratégique.

Les deux axes du bas n'ont fait l'objet d'aucune modification. Nous retrouvons dans l'axe apprentissage organisationnel les trois catégories d'objectifs proposés par Kaplan et Norton à savoir le capital humain, le capital intellectuel et le capital en matière d'information.

La version révisée de la carte stratégique de la CNAF conserve la même architecture mais sans les relations de causes à effet. La suppression des liens de causalité n'a suscité aucune interrogation de la part des membres du groupe de travail.

b. La qualité des objectifs

Le TDBE élaboré par le groupe de travail début 2003, comprenait 16 objectifs stratégiques et 32 indicateurs tandis que la deuxième version compte 19 objectifs et 33 indicateurs.

i- Manque de précision dans la formulation des objectifs

Sur la qualité intrinsèque des objectifs, on constate la faible précision des énoncés des objectifs, due, à notre avis, à l'exercice de synthèse requis par le niveau hiérarchique représenté par cette carte stratégique. Ce constat est plus perceptible sur les objectifs des axes processus et développement, par exemple, l'objectif « Optimiser les processus de production du service »[538] qui couvre un périmètre assez large. La formulation de cet objectif ne correspond pas à la définition de l'axe processus internes selon Kaplan et Norton. Cet objectif couvre en effet l'ensemble des processus de production de service et ne se limite pas aux processus considérés comme étant déterminants pour la performance. On observe, à cet effet, que cet objectif est lié à l'ensemble des objectifs de la carte stratégique.

Cette formulation globale diminue la pertinence du TDBE et remet en cause son apport effectif au pilotage stratégique. Il est, en effet, évident que l'optimisation des processus de

[538] On observe que cet objectif a été maintenu dans la deuxième version de la carte stratégique comme la majorité des objectifs.

production est déterminante pour la performance de la branche. Son inscription sur la carte stratégique n'est pas nécessaire pour s'en rendre compte.

On constate par ailleurs que certains objectifs de l'axe processus internes ne représentent pas un processus mais : l'ensemble d'une (ou de plusieurs) fonction(s) support (exemple « gérer les ressources humaines et financières ») ; ou une interprétation de la mission de l'établissement (exemple « assurer le déploiement des politiques »)[539].

Concernant ce dernier objectif, nous avons compris, en évoquant le sujet lors de la dernière réunion du groupe, qu'il s'agit plutôt de la qualité de l'application des textes réglementaires transmis par la tutelle. Notre observation a conduit à la reformulation de cet objectif sous l'intitulé « implanter la réglementation ».

ii- La difficulté du choix du meilleur niveau de synthèse

La formulation des objectifs du TDBE se heurte à la problématique du choix du meilleur niveau de synthèse, qui réponde à la fois aux besoins de lisibilité et au profil du responsable au niveau central.

c. La qualité des indicateurs

La deuxième fonction, attribuée au tableau de bord équilibré, est la mesure de la performance multidimensionnelle. Concernant la qualité des indicateurs définis pour mesurer cette performance, nous ne pouvons pas porter un jugement sur leur pertinence pour deux raisons. *La première*, est que le TDBE n'a pas « vécu » entre 2003 et 2006, et de même les indicateurs qui le composent. *La deuxième*, est que l'ensemble des indicateurs élaborés par le groupe de travail en 2003 va prochainement faire l'objet d'une révision pour les adapter aux évolutions des engagements de la branche inscrits dans la nouvelle COG 2005-2008[540]. Nous pouvons cependant tenter d'analyser les indicateurs validés par les documents qui nous ont été fournis et des entretiens avec les membres du groupe.

i- Sources de indicateurs du TDBE

Les indicateurs de la première version de la BSC sont en grande partie des indicateurs non-financiers (parmi 32 indicateurs identifiés, 28 sont des indicateurs non-financiers). Ces indicateurs ont été recensés par l'équipe projet CNAF /BearingPoint, à partir d'une enquête SOFRES sur la satisfaction des usagers réalisée en 2002, des orientations pressenties pour la COG, des indicateurs disponibles dans le RNDC, des indicateurs contenus dans l'étude 2005-2008. Il existe un consensus au sein du groupe sur la difficulté rencontrée pour sélectionner, parmi le grand nombre d'indicateurs offerts par le RNDC[541], les plus adéquats pour représenter les phénomènes stratégiques mis sous contrôle dans le TDBE.

Ce travail de renoncement ou de « deuil », comme il nous a été décrit par un des membres du groupe, a fortement été encadré par le consultant. Les membres du groupe sont, en effet, unanimes sur le rôle joué par ce dernier pour diriger la réflexion, et limiter les nombres d'indicateurs en exigeant systématiquement un esprit de synthèse.

---

[539] En supposant qu'il s'agisse ici des politiques décidées par la tutelle que la CNAF est chargée de mettre en œuvre. Cet objectif a été remplacé par « mettre en œuvre les politiques » dans la deuxième version de la carte stratégique.

[540] Décisions à l'issue de la réunion de relance du projet BSC.

[541] On rappelle que le projet BSC a été lancé au moment où le RNDC devenait opérationnel et offrait une abondance d'indicateurs.

ii- Répartition des indicateurs sur les axes et respect de l'équilibre entre les types d'indicateurs

Dans la première version du TDBE, on retrouve les indicateurs financiers uniquement sur l'axe financier, pour mesurer le coût de gestion et le risque financier. Par ailleurs, le tableau de bord affiche un équilibre global entre les indicateurs de résultats et les indicateurs avancés (19 indicateurs de résultats contre 13 indicateurs avancés). Ces deniers se situent en majorité sur les deux axes inférieurs du tableau de bord (10 sur 13 sont au niveau des axes processus internes et apprentissage).

iii- Méconnaissance des indicateurs avancés

Cependant les entretiens effectués avec les membres du groupe de travail montrent une grande difficulté à faire distinguer les deux types d'indicateurs, par la majorité des participants. Nous constatons qu'un seul document de travail, fourni par le consultant, fait la distinction entre les deux types d'indicateurs. Ce document ne formule cependant aucune définition.

Le document souligne uniquement que, pour chaque objectif, deux indicateurs sont à produire, un indicateur de résultats qui mesure la réalisation de l'objectif, et un indicateur d'avancement qui mesure les déterminants de la performance. La différenciation entre les indicateurs de résultat et les indicateurs d'avancement est illustrée par l'exemple suivant : *Objectif : augmenter le chiffre d'affaires sur les marchés cibles. Indicateur de résultat : taux de croissance du CA sur les marchés cibles. Indicateur d'avancement : % de nouveaux clients sur les marchés cibles*[542].

Concrètement, le concept indicateur avancé n'est pas connu par la majorité des membres du groupe[543].

Remarques :

Interviewés sur leur compréhension du TDBE, les membres du groupe sont unanimes sur le caractère abstrait de l'axe développement. Ce caractère induit une difficulté à définir les indicateurs de mesure et à traduire les objectifs en termes d'actions concrètes quotidiennes. Néanmoins, ils estiment avoir rencontré beaucoup moins de difficultés que les aspects techniques liés au développement des fiches d'indicateurs et à leur alimentation. Cela est essentiellement dû à la maturité du système d'information de la branche et à sa politique de centralisation du système d'information et d'homogénéisation des données élémentaires[544].

iv- Les indicateurs du TDBE révisés conservent les mêmes caractéristiques

Les objectifs et les indicateurs ont été révisés dans la deuxième version du TDBE, élaborée par sous-directeur CDG et proposés au groupe de travail lors de la réunion de relance du projet. L'analyse de cette nouvelle version (annexe 30. Les indicateurs), montre que près de la moitié des objectifs n'est pas encore dotée d'indicateurs de mesure[545] et que la majorité des indicateurs manquant appartient à l'axe développement.

---

[542] BearingPoint, Tableau de bord équilibré, atelier de travail « indicateurs », page10, 5 novembre 2004.

[543] Certains nous ont affirmé que ce concept n'a pas vraiment fait l'objet d'un grand débat pendant des travaux ce qui est contradictoire avec le nombre d'indicateurs avancés qui ont été identifiés. La cause de cette ambiguïté nous parait due à la période écoulée entre l'élaboration du tableau de bord début 2004 et les entretiens que nous avons effectués à la CAF mi-2006.

[544] Cette infrastructure qui a facilité une partie du processus d'élaboration de la BSC est principalement constituée du dictionnaire d'information institutionnel (DII) et du système de données décisionnelles (SID).

[545] Il s'agit des objectifs suivants : mieux informer l'allocataire ; accompagner l'offre d'équipements et de services aux familles ; mutualiser les expertises et les fonctions ; mutualiser les expertises et les fonctions ; développer le savoir et le savoir faire ; améliorer le pilotage de la performance ; concevoir et évaluer les politiques.

Par ailleurs, aucune mention à la distinction entre les indicateurs de résultat et les indicateurs avancés n'est faite. La seule distinction faite est liée au niveau hiérarchique (indicateurs CNAF v/s indicateurs CAF). Nous notons aussi que 70 % des indicateurs identifiés sont annuels et qu'ils sont en majorité des indicateurs procéduraux liés aux différentes activités réalisées par la branche (exemple : nombre de pièces traitées par agent, taux de respect des échéances de traitement, taux d'appels à un agent traités, part des temps d'attente inférieur à 20 minutes, etc.).

d. L'exercice de déclinaison : le TDBE CAF

Parallèlement à l'élaboration du tableau de bord CNAF, un exercice de déclinaison des indicateurs au niveau d'une CAF a été entamé. Le TDBE CAF conserve 50% des indicateurs du TDBE CNAF. Il s'agit notamment des indicateurs de qualité de services (exp. Indice de qualité téléphone, Indice de qualité accueil physique, délais de traitement des demandes, …), de maîtrise des coûts de gestion et de maîtrise des risques. 25 % ont été transformés en indicateurs de reporting pour alimenter l'indicateur dans le TDBE CNAF. Par exemple, le taux de déploiement des projets stratégiques (TDBE CNAF) est décliné en un indicateur binaire : projet stratégique déployé oui ou non. Le reste des indicateurs n'a pas été développé.

Nous estimons qu'au-delà de son intérêt méthodologique, cet exercice a surtout servi à créer un équilibre entre préoccupations centrales et locales au sein du groupe et à apaiser les tensions à l'égard d'une réflexion trop focalisée sur les besoins de pilotage central. Nous pensons, néanmoins que ce travail n'est pas suffisant et qu'il serait nécessaire d'approfondir cette réflexion dès le déploiement de la BSC au niveau des CAF pilotes.

Cet exercice devient encore plus indispensable dans l'hypothèse d'un développement d'une TDBE CAF pour le pilotage stratégique local et non pas uniquement pour le reporting. Des indicateurs spécifiques au contexte local devront être construits pour donner une vision plus transversale de l'action des CAF, comme par exemple les indicateurs relatifs au partenariat avec les acteurs publics.

Paragraphe 5. Les types de TDBE et leurs usages

1. La prédominance d'une logique organisationnelle dans le design du TDBE

La définition et le nombre d'axes du TDBE est liée au choix du périmètre organisationnel de cet instrument. En effet, la première maquette du TDBE[546] comptait cinq perspectives « apprentissage organisationnel, processus internes, finances, allocataires, et partenaires ». L'axe « partenaires » a été retiré de la version adoptée par le groupe de travail. Cet axe représente la contribution et/ou l'influence des partenaires dans la performance de la branche. Ces partenaires interviennent notamment dans le cadre de l'action sociale de la branche. En supprimant cette perspective, le TDBE a été resserré sur le volet des prestations légales. Afin de comprendre cette décision, il convient de présenter brièvement le volet action sociale.

Nous signalons qu'il nous a été impossible d'organiser un entretien avec un représentant de la DAS. Le représentant n'a en effet pas souhaité s'exprimer sur le sujet.

a. Le périmètre de l'action sociale

Une fraction des moyens compris dans les objectifs de dépenses de la branche fixés par la loi de financement est affectée à l'action sociale. C'est une action complémentaire de la politique des prestations légales qui est exécutée par le développement d'équipements et de services collectifs ou individuels mais aussi par le biais d'aides financières individuelles en cas de difficultés temporaires des familles[547]. Cette action est également cohérente avec les politiques sociales locales développées par les collectivités locales, les services de l'Etat et les associations. La concertation autour de diagnostics partagés et la contractualisation sont des méthodes aujourd'hui éprouvées de ce partenariat. Même si l'action sociale représente quantitativement une part minime des dépenses de la CNAF, elle représente un poste essentiel et d'une priorité réaffirmée de la politique familiale[548].

b. Sa gestion au niveau central

Au niveau central, l'action sociale est gérée par une direction indépendante de celle gérant les prestations légales. Ce cloisonnement organisationnel n'est pas dupliqué au niveau local. La direction de l'action sociale (DAS) veille à la mise en œuvre des orientations de la tutelle par le biais des CAF. Tous les 4 ans à peu près, la commission d'action sociale de la CNAF élabore une circulaire d'orientions qui détermine les orientations nationales de l'action sociale. Au niveau local, les CAF définissent un schéma directeur de l'action sociale.

Les CAF et dans le cadre de la politique de la décentralisation, doivent coordonner l'ensemble des prestations légales et des interventions d'action sociale familiale autour d'une offre globale de service, adaptée aux spécificités locales[549].

c. Interprétation du retrait de l'action sociale du TDBE

[546] Élaborée par M. Béquignon et présentée aux membres du groupe de travail en 2002.

[547] Ces aides peuvent être versées directement aux bénéficiaires ou indirectement en passant par les partenaires locaux (collectivités locales, associations, etc.)

[548] Selon la Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche de la CNAF, les dépenses relatives à l'action sociale sont en augmentation permanente notamment après la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). L'important relèvement des plafonds de ressources qui accompagne la PAJE a eu pour conséquence une augmentation du nombre de familles éligibles (environ de 15 %). La DSER, La montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant, l'E-ssentiel, publication électronique de la CNAF, N°31, Novembre 2004.

[549] Cet objectif est en cohérence avec la mise en place de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (Lolfss) qui repose sur une approche transversale des missions.

Le fait d'exclure l'action sociale du périmètre de l'exercice du tableau de bord a suscité plusieurs réticences de la part des représentants des caisses. Ces derniers considéraient que ce projet s'inscrivait parfaitement dans l'esprit du développement d'une culture du pilotage global et souhaitaient que des indicateurs d'action sociale fussent intégrés dans le tableau de bord équilibré[550]. D'après le sous-directeur du CDG, le but du retrait de l'action sociale est de simplifier ce premier exercice en le focalisant uniquement sur la dimension qualité de service/coûts. Il souligne par ailleurs que le tableau de bord peut être développé par domaine d'action au lieu d'en faire un seul pour l'ensemble de la branche. Il est ainsi envisagé de réaliser des déclinaisons en ce qui concerne le pilotage du système d'information, le pilotage local et l'action sociale dont le tableau de bord comportera cinq perspectives (voir annexe 31 & 32)). Concernant les CAF, il précise que le cadre contractuel qui les lie à la CNAF (les CPG) est le socle stratégique à partir duquel seront développés leurs TDBE.

Ce choix reflète la prédominance de la logique verticale de silos sur la logique transversale et démontre la difficulté d'adapter l'organisation à la stratégie préconisée par Kaplan et Norton. Cette configuration diminue la pertinence du TDBE en tant qu'outil de pilotage stratégique et atteint sensiblement l'idée d'une caisse unique.

Cette décision reflète une approche pragmatique et une démarche progressive. Cependant, ce choix n'est pas sans impact notamment au niveau des CAF.

d. Conséquence sur l'usage de TDBE au niveau des CAF

En l'absence d'une réflexion approfondie sur les indicateurs relatifs à la mesure de la performance de l'action sociale, les cartes stratégiques des caisses développées jusqu'à maintenant n'intègrent que la dimension des prestations légales. Néanmoins, cette délimitation du périmètre du TDBE ne trouve aucune justification au niveau local. En effet, les agents des CAF interviennent aussi bien sur un volet que sur l'autre, certes, selon des processus différents mais au service d'un même « client final »[551]. Ces TDBE ne sont donc pas représentatives de la réalité des CAF car elles perdent de vue une partie importante de leurs activités. De ce fait elles ne peuvent pas être considérées comme outil de pilotage stratégique au niveau local.

2. Conséquences de l'élaboration d'un TDBE de l'action sociale sur les types de TDBE et leurs usages : Identification de trois cas de figure

Cependant, en admettant que l'actuel TDBE CAF n'est qu'une maquette destinée à tester la faisabilité de la solution informatique au niveau local et en supposant que l'action sociale sera dotée de son propre tableau de bord équilibrée, sa déclinaison, au niveau local pourrait être envisagée selon trois cas de figure.

a. Premier cas de figure : un seul tableau de bord au niveau des CAF

Il s'agit ici du cas où il n'y aurait qu'un seul TDBE (figure ci-après). Cette option suscite deux interrogations.

La première, concerne les modalités de reporting entre le TDBE CAF et, respectivement, le TDBE prestations légales et le TDBE action sociale ; et l'influence de cette dissociation sur l'alourdissement du système d'alimentations « bottom - up ».

---

[550] Comptes-rendus des réunions du 7 mai et du 9 septembre 2004 sur le projet TDBE. En effet, la circulaire d'orientation du ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement dans le cadre de la COG 2001-2004 affirme la nécessité de moderniser les leviers et la gestion de l'action sociale et de l'introduction d'une démarche stratégique territoriale transparente et d'une logique objectifs/résultats. Les orientations de l'action sociale familiale des Caf (2001-2004) http://www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/famille/acteurs/cog.shtml.

[551] D'après un représentant d'une CAF interviewé.

La deuxième porte sur la cohérence « top - down » qui risquerait d'être entravée à cause de l'existence de deux tableaux de bord au niveau central et par ce que requiert la mesure de la performance sur chacun des deux volets en termes de développement simultané d'indicateurs et de mise en œuvre d'actions spécifiques au niveau local.

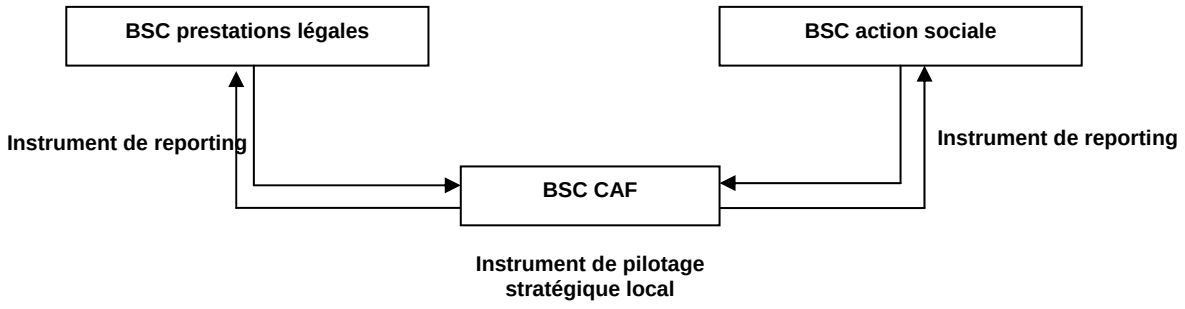


Figure 39. Le premier cas de figure

b. Deuxième cas de figure : la déclinaison, au niveau local, de la logique centrale de dissociation des instruments de pilotage des deux domaines de compétence

D'après les maquettes développées sur le prototype, cette solution n'est pas totalement exclue par la CNAF. Or, cette option pourrait être en contradiction avec la finalité initiale du projet qui est de doter les caisses d'un outil synthétique et multidimensionnel pour le pilotage stratégique local (voir figure ci-dessous).

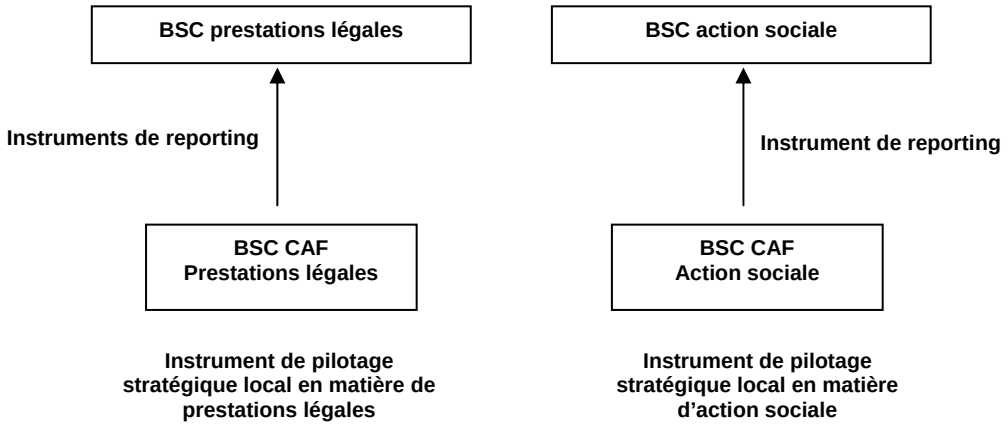


Figure 40. Le deuxième cas de figure

c. Troisième cas de figure : les deux options en même temps

Nous pensons enfin que les deux options sont possibles[552] pour deux raisons :

D'un point de vue technique : l'outil informatique offre la possibilité d'extraire les données et les indicateurs pour générer ou construire des tableaux et des cartes stratégiques sur mesure. En outre, cet outil a été conçu de manière à limiter, voire supprimer, les saisies manuelles. L'alimentation de ces tableaux de bord sera donc à 100% automatique afin d'éliminer les risques de surcharger les gestionnaires locaux et d'alourdir les procédures de reporting.

[552] Même si elles n'ont pas été explicitement formulées dans les documents de la CNAF.

D'un point de vue fonctionnel : il s'agit de deux types d'instruments qui répondent à deux types de besoins : d'une part, un instrument de pilotage de la stratégie locale qui répond aux attentes exprimées par les gestionnaires des caisses en incluant les deux volets (prestations légales et action sociale). D'autre part, des TDBE par domaine d'action qui remplissent une fonction de reporting et de pilotage du réseau. Ils sont uniquement destinés à renseigner le niveau central sur la performance locale dans chacun des domaines[553]. L'absence d'un instrument de pilotage de la stratégie locale a été soulignée par les représentants des CAF. Il a ainsi été acté que le tableau de bord équilibré sera aussi conçu comme un outil pour les CAF et qu'un lien devra être en conséquence établi avec le projet « TBCAF »[554].

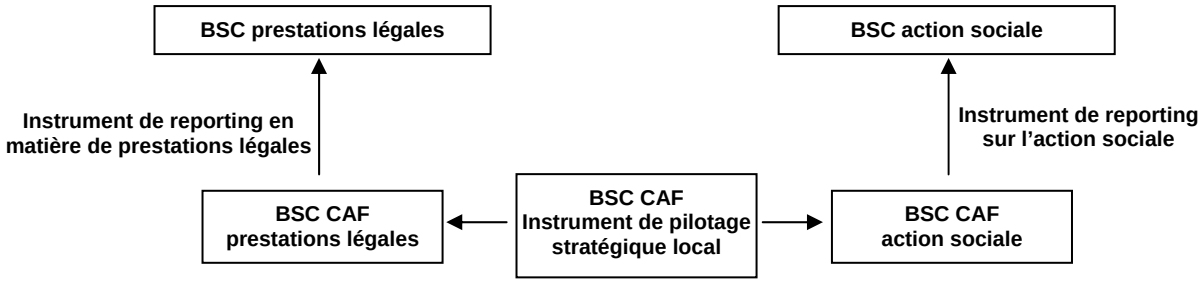


Figure 41. Le troisième cas de figure

Nous notons que, lors de la réunion de relance du projet TDBE du 5 juillet 2006 consacrée à l'actualisation du TDBE, le sous-directeur du CDG a souligné que conformément aux exigences de la COG[555], la DAS[556] avait tout intérêt à engager le même type de réflexion à son niveau.

Nous soulignons à cet effet que le plan d'action institutionnel 2005-2008 prévoyait l'établissement et la mise en œuvre, avant juin 2007, d'un programme pour évaluer les impacts des interventions sociales, mieux connaître leurs bénéficiaires et les coûts des équipements et services[557].

3. Des usages explicités mais pas encore effectifs

a. La mise en œuvre de la stratégie

Il s'agit ici de la troisième fonction du TDBE. A ce stade de la maturité de la démarche au sein de la branche, il est encore tôt de juger de sa qualité en terme d'aide à la mise en œuvre de la stratégie. L'appréciation de ce rôle suppose l'exploitation de l'outil aux niveaux central et local pendant, au moins, la durée d'une COG.

b. Le partage et la communication de la vision au sein branche

Le TDBE n'a pas encore fait l'objet d'une action de communication généralisée, prévue dès la stabilisation du prototype et la décision du lancement du projet au sein des CAF pilotes. La

[553] La branche famille s'engage à mettre en place un système d'information assurant la remontée de données fiables et permettant l'évaluation au niveau national des politiques menées. La COG 2005-2008, page 10.
[554] Compte-rendu de la réunion du groupe de travail RNDC du 13 décembre 2002.
[555] Notamment l'article 14 de la COG intitulé « privilégier une dynamique objectifs - résultats » qui souligne que l'efficacité de l'action sociale familiale est garantie par la définition d'objectifs quantitatifs et qualitatifs visant à la déclinaison locale des objectifs nationaux et à leur adaptation aux situations locales sur la base d'un diagnostic territorialisé, l'établissement de plans d'action pour assurer, au meilleur coût, la mise en œuvre de ces objectifs, et une évaluation des résultats obtenus.
[556] Qui n'était pas représentés lors de cette réunion.
[557] PAI 2005-2008, CNAF, page 8.

carte stratégique est vue comme le futur support de communication de la COG. En effet la carte expose, à un moment donné, une image synthétique de la position de la branche par rapport à ses objectifs stratégiques. Elle résume sur une page (ou sur un écran) les engagements conclus entre la branche et l'Etat, contenus dans un document de 73 pages.

La question du choix du moment adéquat pour communiquer autour de la mise en place du TDBE a été posée plusieurs fois au cours de son processus d'élaboration. Le groupe de travail a préféré attendre la stabilisation de la solution informatique avant de lancer une action de communication pour éviter toute attente inutile pouvant être négativement interprétée. Cependant, une communication trop tardive pourrait créer un sentiment de marginalisation notamment quand il s'agit d'un projet considéré comme étant « prioritaire ».

4. Un usage non explicité mais effectif : aide à la construction de la stratégie

Les travaux préliminaires d'élaboration du prototype fonctionnel ont précédé ceux de la rédaction de la COG 2005-2008. Les résultats des ateliers TDBE portant sur la formalisation des axes, des objectifs et des indicateurs ont exploité dans la construction de la COG. La forme et le contenu des annexes N°1 (les engagements de service) et N°4 (les indicateurs de réalisation des objectifs) prouvent la forte influence des rédacteurs de la COG par les résultats des travaux sur le TDBE.

Nous notons que lors de la réunion de relance du projet TDBE du 5 juillet 2006, le groupe de travail s'est félicité que les rédacteurs de la COG aient retenu une majorité des indicateurs du TDBE.

Réciproquement, la COG institutionnalise le TDBE comme un projet prioritaire, lui offrant ainsi plus de pérennité au sein de la branche. En outre, les engagements de la branche inscrits dans la COG, au niveau national et dans les CPG au niveau local, représentent désormais le socle stratégique de la branche dont le TDBE est destiné à devenir l'outil de pilotage.

Paragraphe 6. Analyse des observations au regard du cadre théorique

1. L'impact de la culture de gestion de la branche sur l'outillage du TDBE et sur le déroulement du projet

Contrairement au MINDEF qui n'a introduit l'outil informatique que 4 ans après l'élaboration de la première CS, à la CNAF le TDBE et la solution informatique ont été conçus simultanément.
De prime abord, cela parait très audacieux notamment si on se situe dans des administrations françaises. Selon les résultats de notre recherche exploratoire, les tentatives d'introduction de la BSC dans les administrations de l'Etat en France sont d'une part très rares. D'autre part, les administrations qui disent avoir adopté la BSC, ont toutes une approche conceptuelle (exemple : le ministère de la Culture et de la Communication). L'introduction d'une solution informatique intervient après une phase d'exploitation de l'outil sous les applications Microsoft (Excel et/ou PowerPoint).

En s'appuyant sur les travaux de l'approche contingente, nous tenterons de montrer l'impact de la culture de gestion de la branche comme facteur de contingence dans la conception de l'instrument TDBE. Nous montrerons également comment le TBDE joue le rôle d'analyseur des dysfonctionnements dans une organisation.

a. Le choix de l'automatisation du TDBE : l'intervention d'un facteur de contingence

Tous les membres du groupe de travail soulignent que l'élaboration du contenu des TDBE et son automatisation sont deux démarches indissociables. Ils affirment que sans automatisation, le TDBE n'a aucune chance de « vivre ». Le volume de données est si important qu'il ne peut être exploité sans un support technique dédié. À titre d'exemple, pour mettre en place l'objectif relatif à la maîtrise des risques, la branche contrôle et sécurise le fait générateur du paiement d'une prestation. Il existe 300 faits générateurs, 10 millions de cas concernés dont 30% changent chaque année. Sur un domaine aussi stratégique, le calcul de l'indicateur du TDBE « taux de contrôle ou de sécurisation du fait générateur » ne pourrait être fiable sans un support informatique efficace.

Cependant, le volume de données n'est pas le facteur déterminant dans ce choix. Car si c'était le cas, la décision de l'automatisation aurait dû intervenir après la conception du TDBE, plus précisément, après la définition de l'ensemble des indicateurs et des sources des données. Or, dans le cas de la CNAF, ce choix est intervenu bien avant la conception du contenu du TDBE. Nous pensons que cette décision est liée à la culture de gestion de la branche caractérisée par un le recours accru aux outils informatiques.
Les années quatre-vingt-dix ont été, pour la branche Famille les années de la révolution informatique. Dans son article « l'informatique et le système d'information des allocations familiales », Gilles Kounowski retrace les grandes étapes de cette révolution[558].
Selon l'auteur, au cours de la décennie (1990-2000), la branche a informatisé les domaines de la production (CRISTAL : système unique de gestion des prestations familiales, SIAS : le système d'information de l'action sociale pour les aides financières d'action sociale, SDP : pour le suivi des pièces, etc.) ; de la gestion (GRH : pour la gestion des ressources humaines, Magic : pour la gestion de la comptabilité, CORALI : pour la gestion du contentieux) ; et du pilotage (SID : pour le système d'information décisionnel).

[558] Kounowski G., L'informatique et le système d'information des allocations familiales. Revue recherches et prévisions, 2002, N° 68/69, pp 49-72.

Se sont également développées l'offre de service Internet et la dématérialisation des formulaires, l'échange de données informatiques, etc. La diffusion de ces outils et architectures informatiques s'est accompagnée d'une réflexion sur les métiers ainsi que sur l'organisation. Le système d'information est devenu ainsi un instrument au service d'une gestion de masse des prestations de la constitution du dossier de l'allocataire à la liquidation des prestations et à leur suivi. On estime qu'avant la mise en place du SID (1997-1998), les CAF passaient 80% de leur temps à rechercher les données et 20% à les exploiter[559].

La pénétration des solutions informatiques reflète une culture organisationnelle très favorable à l'utilisation de cet outil et très consciente de leur valeur ajoutée en terme de fiabilité, d'analyse, de partage et d'économie de temps. C'est justement ces caractéristiques qui sont mises en avant, par les promoteurs de l'opération, pour présenter l'outil informatique fourni par la société SAS pour porter le TDBE :

- synthétique, il donne une vision globale des composantes de la performance ;
- analytique, il n'est pas seulement de l'ordre du constat mais permet de comprendre et d'interpréter les résultats grâce notamment à des analyses graphiques multisectorielles ;
- collaboratif, il donne à tous les niveaux hiérarchiques une vision synthétique des performances ;
- fiable, il s'appuie sur une automatisation intégrale du calcul des indicateurs[560].

b. L'impact de l'automatisation du TDBE sur le déroulement du projet : le TDB comme révélateur de dysfonctionnements organisationnels

L'introduction du TDBE à la CNAF révèle les dysfonctionnements existants au sein de la DSI et entre le reste de la branche. Ce constat réaffirme les résultats des travaux de l'école de la contingence notamment les travaux d'Eraly[561] sur le rôle de l'outil en tant qu'analyseur des dysfonctionnements. Il s'agit ici de dysfonctionnements au sein de la DSI et dans ses relations avec le reste de la branche.

L'intégration de la solution informatique dans le système d'information de la CNAF (SI CNAF) s'est avérée très compliquée et a nécessité plus de temps que ce qui a été prévu initialement. Le retard dans la mise au point de la solution informatique a induit un gel du projet et a influencé négativement la dynamique du projet qui a perdu son élan initial. Les participants au projet étaient souvent incapables de répondre de manière précise, notamment sur les questions relatives aux principes de la BSC.

En analysant le déroulement du projet, il s'avère que l'impact de la complexité technique (c'est-à-dire : l'interopérabilité des systèmes d'information, l'organisation des données, les structures de stockage, les règles de périodicité de mise à jour des indicateurs, etc.) sur le retard du projet est relativement faible. D'autres facteurs d'ordre organisationnel ont eu un impact plus important.

En effet, le processus d'introduction de l'outil informatique ne correspond pas à la charte de pilotage des projets informatiques de la branche. Habituellement, les besoins en outils informatiques sont transmis à la DSI. Celle-ci, compte tenu de ses compétences techniques, de ses ressources, et de son plan de charge accepte de prendre en charge le développement de la solution en indiquant les délais de réalisation. Elle peut dans le cas contraire déclarer son incapacité technique à répondre au besoin exprimé.

---

[559] Entretien avec Cyrille Broillard, Chef du projet système d'information décisionnel, Centre National d'Etude et de Développement Informatique (CNEDI 69), 03 mars 2006, CNAF.
[560] Compte rendu de la réunion du 13 décembre 2002 du groupe de travail « Tableau de bord équilibré ».
[561] Eraly A., Le développement humain et le développement technologique : une vision socio-psychologique, in Changement technologique et gestion des ressources humaines, Montréal, Morin G., 1995, pp 37-58.

Dans ce cas, la maîtrise d'ouvrage, en collaboration avec la DSI, fait appel à une compétence externe. Dans le cas du TDBE, la solution SAS s'est imposée suite au développement de la maquette présentée lors de la première réunion. Nous rappelons, par ailleurs, qu'une convention a été signée entre la société SAS et la CNAF. Ce contrat cadre, qui date de 1990, porte sur la construction des entrepôts de données, des outils de statistiques, et de tableaux de bord. Il désigne la société SAS comme partenaire unique en matière de SI. Les représentants de la DSI affirment que le fait d'avoir un interlocuteur unique permet à la CNAF de rationaliser les coûts, d'assurer l'homogénéité et l'interopérabilité des différents outils développés.
La forme du projet TDBE, a été définie sans que la DSI puisse émettre un avis préalable quant aux ressources qu'elle était en mesure de mobiliser. De ce fait, le projet TDBE s'est trouvé en concurrence avec les autres projets en cours ou planifiés.

N'étant pas officiellement inscrit comme un projet prioritaire le TDBE n'était pas considéré comme un projet stratégique. Au-delà de l'insuffisance de ressources, la DSI n'avait aucune légitimité pour réaliser ce projet en priorité. S'ajoute à cela, l'absence d'une autorité supérieure d'arbitrage et de coordination entre les multiples demandes de développement adressées à la DSI.

On estime ainsi le retard lié à la mise en place de l'outil informatique à près d'un an entre septembre 2004 et juillet 2006 (voir tableau ci-dessous). Néanmoins, nous signalons que la solution présentée lors de la réunion du groupe le 5 juillet 2006 n'était pas encore complètement opérationnelle ni au niveau de la CNAF ni au niveau des CAF.

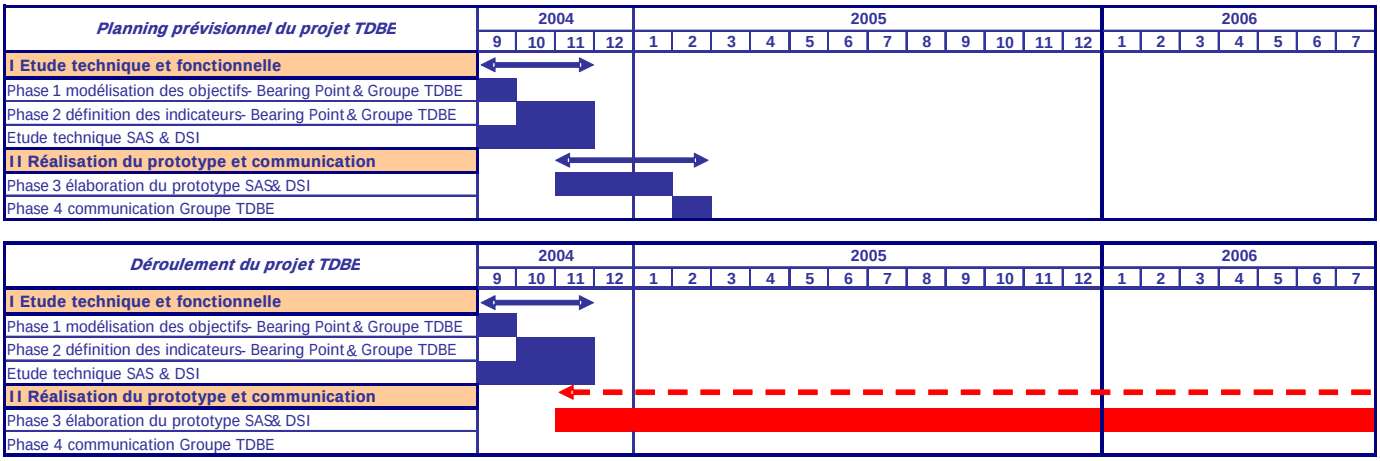


Tableau 15. Comparaison entre le planning prévisionnel et le déroulement réel du projet TDBE à la CNAF

2. La démarche d'élaboration du TDBE : Caractéristiques et finalités explicites et implicites

a. Identification des sources de légitimité du sujet (le sous-directeur du CDG) dans l'introduction du TDBE

Nos observations réaffirment les conclusions de Berry[562] sur l'origine des changements en matière d'instrumentation. L'auteur souligne le rôle des experts et des institutions extérieures dans l'introduction des nouveaux outils de gestion. Nous avons, à ce titre montré le rôle du consultant SAS dans la modélisation de la première maquette présentée du TDBE. Nous soulignons dans ce cadre le statut du sous-directeur du CDG en tant qu'entité chargée de l'évolution des outils de CDG. La collaboration entre le sous-directeur et le consultant SAS et

[562] Berry M., L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains, Juin 1983.

son recours à un Professeur des Universités témoignent de l'ouverture de cette entité sur l'extérieur. Cette ouverture vise, comme le rappelle Berry, l'importation de nouveaux outils. Nous signalons que le sous-directeur CDG est membre de l'association des Directeurs Financiers et des Contrôleurs de Gestion (DFCG), et que c'est dans le cadre de cette association qu'il a pris connaissance de la Balanced Scorecard. Cela reflète, comme le souligne Berry, l'influence des échanges au sein des cercles de professionnels dans la diffusion des outils de management.

Cette ouverture reflète aussi le recours, par le sujet, à l'externe pour renforcer sa légitimité en interne. Dans ce cadre nous signalons que les notes méthodologiques diffusées par le sous-directeur inscrivent le projet TDBE dans la démarche globale de réforme de l'Etat.
Nous identifions aussi des sources de légitimité internes. Il s'agit :

- du positionnement hiérarchique du sujet en tant que sous-directeur chargé du contrôle de gestion. Ce positionnement lui confère la légitimité d'introduire le TDBE ;
- de son rôle de copilote de la maîtrise d'ouvrage «aide au pilotage» chargée, entre autre, du suivi du projet RNDC.

Par ailleurs, le sous-directeur a adopté une démarche didactique et participative pour favoriser l'adhésion des membres du groupe. Il s'est reposé pour cela sur trois supports méthodologiques : la diffusion de notes méthodologiques ; le recours à un Professeur des Universités ; et la projection dès la première réunion de la maquette informatique de la carte stratégique qui a permis aux membres du groupe d'avoir une vision concrète du résultat final.

Nous décelons aussi dans la configuration du TDBE la fonction d'anticipation mentionnée par Rabardel. Le choix d'associer dès le départ le TDBE à une solution informatique est une manière de réduire les réticences à l'égard de cet outil qui auraient pour origine le refus de supporter une charge de travail supplémentaire.

b. Le recours à un consultant externe pour élaborer le contenu du TDBE

Contrairement à ce que nous avons observé au MINDEF, la construction du contenu du TDBE a été réalisée à l'aide d'un consultant externe (BearingPoint). Selon les membres du groupe, l'intervention du consultant a apporté :

- une technique et une démarche testées, le tout présenté par un spécialiste ayant déjà mis en place l'outil ;
- un regard extérieur facilitant les arbitrages notamment entre les indicateurs, permettant de rester synthétique et veillant sur l'équilibre des intérêts au sein du groupe.

Sur le déroulement des travaux, les membres du groupe considèrent que le consultant a favorisé la rigueur et le respect des principes méthodologiques comme le nombre limité des indicateurs et la réduction de la périodicité de la production des indicateurs.

Même s'ils sont unanimes sur la valeur ajoutée du consultant, certains membres du groupe considèrent que son coût était élevé notamment pour un projet qui ne figurait pas encore parmi les projets prioritaires. Ils reconnaissent néanmoins que le travail réalisé n'aurait jamais été réalisé par un acteur interne par manque de ressources (le temps notamment), de recul et de légitimité.

c. L'association des représentants des CAF

Historiquement, les CAF bénéficient d'une forte autonomie de gestion. Nous rappelons que la mise en place de l'établissement public CNAF à la tête du réseau comme autorité supérieure, n'est intervenue que récemment. Une des missions de la direction centrale est l'harmonisation

du réseau par l'homogénéisation des prestations, des règles et outils de gestion et du système d'information.
Sans l'association des représentants des caisses, l'introduction du TDBE aurait pu susciter de fortes résistances. Le projet aurait pu être vu comme un moyen de contrôle visant à restreindre les marges de manœuvre des responsables locaux.
Ainsi, les représentants ont participé aux travaux d'élaboration du TDBE de la CNAF. En outre, le projet a prévu la réalisation d'un TDBE pour les CAF.

Dans ce contexte, le consultant était considéré comme une garantie du respect de l'équilibre dans le traitement des problématiques de pilotage central et local ; et de la neutralité notamment dans le choix des indicateurs.
Ce dernier point est un élément crucial car les indicateurs sélectionnés sont exploités pour l'évaluation de la performance des CAF et des directeurs des CAF. Ils impacteront bien évidemment sur les négociations entre CNAF et CAF portant sur les moyens alloués à ces dernières.

3. L'enjeu de l'appropriation du TDBE dans un environnement fortement instrumenté

Constatant le retard pris par le projet, nous nous sommes interrogées sur l'importance accordée à ce projet et sur le caractère stratégique du projet TDBE pour les membres du groupe de travail.

Il y a un consensus dans le groupe sur la pertinence du TDBE et l'intérêt de son introduction. Néanmoins, le projet ne représente pas, pour certains d'entre eux, une condition pour le bon fonctionnement de la branche. Plusieurs nous l'ont exprimé en disant *« la BSC, on peut vivre sans … »*. Nous observons ainsi, que la stratégie d'une organisation n'est pas systématiquement un enjeu stratégique pour les membres celle-ci. D'autre part, l'implication directe dans le processus de construction de la BSC n'engendre pas systématiquement une appropriation de cet outil.

Ainsi, se pose la question de l'appropriation du TDBE par ses destinataires qui n'ont pas été impliqués dans ce projet. Il s'agit du directeur, des directeurs évaluateurs, des directeurs au niveau de la CNAF et des agents comptables des CAF. Nous rappelons à ce titre que le projet TDBE n'a fait l'objet d'aucune action de communication.

a. L'exploitation du TDBE au niveau central

Ainsi au niveau central, nous pensons que l'outil sera principalement exploité par la direction du développement et du contrôle de gestion qui est à l'origine du projet. Il sera également exploité par les directeurs évaluateurs en charge de l'évaluation des résultats des caisses. En effet, cette évaluation s'appuie sur les indicateurs fournis par le TDBE.

L'exploitation du TDBE par le directeur de la CNAF nous paraît peu probable, compte tenu du mode de direction de l'établissement. La direction de la CNAF, et pour des raisons précédemment évoquées, n'est pas comparable à la direction générale dans une entreprise privée ayant un pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des ses filiales. En outre, à l'exception du premier directeur de la CNAF qui était un ancien directeur de CAF, tous les directeurs qui l'ont succédé, sont des personnalités politiques désignées en conseil des Ministres. Le directeur de la CNAF n'a pas le profil d'un manager fortement impliqué dans le management quotidien de la branche et dans la mise en œuvre de la stratégie.

b. L'exploitation du TDBE au niveau local

L'utilisation du TDBE au niveau local s'impose pour trois raisons. *Premièrement*, la performance globale de ces organismes est définie par la COG comme la conciliation entre la

qualité de service et la performance économique exprimée en termes de maîtrise des risques et du coût de gestion[563]. Conçu pour suivre la mise en œuvre de la COG, le TDBE devient pour le niveau local, l'instrument incontournable pour suivre la réalisation des engagements signés avec la CNAF. Il leur offre également la possibilité de comparer, à tout moment, leur performance avec celles des caisses ayant la même taille ou situées dans la même région.

Deuxièmement, pour les directeurs de caisses, l'intérêt de l'utilisation du TDBE est double car ce dernier intègre à la fois les indicateurs de performance des CAF et les indicateurs de performance individuelle des directeurs de CAF. En effet, l'octroi de la part variable du salaire de ses derniers va être prochainement lié aux indicateurs du TDBE.

Néanmoins, l'utilisation de la BSC au niveau local pour satisfaire un dispositif d'évaluation national ou pour répondre à des besoins de reporting ne signifie pas son appropriation pour le pilotage stratégique local. Celle-ci dépend à notre avis de la perception de l'apport significatif du TDBE par rapport aux outils existants et de la volonté des acteurs d'homogénéiser leurs pratiques et d'abandonner leurs anciens outils.

c. Appréciation de la valeur ajoutée du TDBE par rapport aux autres tableaux de bord existants

La branche conduit depuis quelques années une politique d'harmonisation visant à unifier des outils de gestion. Cette unification passe par l'utilisation d'outils communs dans le cadre de l'architecture technique définie au niveau du schéma directeur du système d'information. Cela concerne notamment les différentes applications relevant des fonctions de pilotage : tableaux de bord sectoriels, outils de consolidations nationales, notamment[564]. Compte tenu du nombre et de la diversité des outils de collecte et de traitement des données décisionnelles, ce chantier s'avère d'une grande ampleur. Car malgré la volonté de la direction, plusieurs applications locales demeurent utilisées sur des périmètres limités.

Nous nous sommes intéressés aux outils qualifiés de « tableau de bord » et nous en avons identifié trois. Le tableau de bord stratégique (TDBS) et le tableau de bord stratégique trimestriel (TDBST) au niveau central et le tableau de bord des CAF (TBCAF) au niveau local.

Remarque

Nous excluons de notre analyse tout outil élaboré de manière individuelle au niveau d'une CAF. Nous nous intéressons en revanche aux dispositifs qui sont partagés par l'ensemble du réseau et dont la problématique de leur articulation avec le tableau de bord équilibré pourrait être posée.

i- Le tableau de bord stratégique

Le TDBS a été élaboré dans le cadre de la mise en œuvre de la COG 1997-2000 pour assurer une veille sur les paramètres liés aux équilibres institutionnels. Dans un souci de transparence dans la conduite de l'action institutionnelle, trois principes de fonctionnement ont été fixés. Un de ces principes portait sur la mise à disposition d'une information régulière de l'ensemble du réseau.

Cette information est alimentée par les chargés du contrôle de gestion dans les différentes structures et consolidée au niveau institutionnel tous les six mois dans le cadre du tableau de

[563] Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF 2005-2008, page 11.
[564] Maîtrise d'ouvrage opérationnelle «produire les données décisionnelles», Maîtrise d'ouvrage aide au pilotage, orientation de travail. Plan d'action 2001-2004.

bord stratégique[565]. Ont également été mis en œuvre un suivi annuel de l'exécution de la COG ainsi qu'une consolidation annuelle des résultats des CAF dans les domaines de la gestion et de l'action sociale[566].

ii- Le tableau de bord stratégique trimestriel

Mis en place en 1999, le TDBST a pour objet de consolider et d'analyser, tous les trimestres, les informations relatives à la mise en œuvre de la COG transmises par les CAF. Après le traitement des informations, le TDBST est adressé aux directeurs des CAF. Il inclut des commentaires de la CNAF sur le trimestre écoulé et une mise en perspective des résultats avec ceux du même trimestre des années précédentes.

Le TDBS et le TDBST sont essentiellement utilisés comme des supports d'information et de communication. Contrairement à la philosophie du TDBE, ces deux tableaux de bord sont complètement rétrospectifs et ne font aucun lien entre les indicateurs et les objectifs stratégiques. L'analyse des outils existants au niveau national démontre ainsi l'absence d'un outil de pilotage de la stratégie dont le rôle et la finalité peuvent être confondus avec ceux du TDBE.

iii- Le tableau de bord des CAF

Initié fin 2000 et diffusé à l'ensemble des CAF à la fin de l'année 2003, le TBCAF vise trois buts :

1. mettre à la disposition des CAF les éléments constitutifs d'un tableau de bord permettant le pilotage local des enjeux institutionnels ;
2. développer un réel outil de pilotage prospectif ;
3. maîtriser les activités concourant à la production d'un service public de qualité [567].

Plusieurs similitudes apparaissent donc entre le TBCAF et le TDBE dans sa dimension locale. La comparaison que nous présentons est fondée sur l'expression des finalités du TDBE, que nous avons validée auprès des membres du groupe lors la réunion du mois de juillet 2006. Pour valider que notre hypothèse est en phase avec les finalités du groupe de travail, nous l'avions formulée de manière explicite lors de la dernière réunion du groupe BSC. Les membres du groupe l'ont validée sans aucune objection.

À court terme, le TDBE fournit, à l'ensemble du réseau, un support commun pour piloter localement les objectifs de la COG (pilotage local de stratégie nationale). *À long terme,* il permet de piloter les objectifs stratégiques locaux qui sont spécifiques à chaque caisse (pilotage stratégique de la politique locale).

Du point de vue de nos interlocuteurs, le TDBE est un outil de pilotage de la stratégie de l'ensemble de la branche.

Le TBCAF est vu comme un outil propre à chaque CAF, destiné au pilotage de ses activités avec une forte dimension locale et opérationnelle. Le TBCAF est complètement tourné vers la gestion interne. Il offre au gestionnaire la possibilité de combiner les données pour effectuer des comparaisons entre les indicateurs d'une année à l'autre, et entre les résultats des antennes

[565] Direction du Développement et du Contrôle de Gestion, Note de synthèse pour expliquer (presque) simplement le Plan d'action institutionnel et proposer quelques améliorations, 7 novembre 2003, page 7.
[566] Le contrôle de gestion dans la branche famille, Pourquoi mettre en œuvre la « Balanced Scorecard » ? Présentation BSC SAS, document interne, direction du développement et du contrôle de gestion, septembre 2004.
[567] Le tableau de bord des CAF, fiche de projet TBCAF, document interne, novembre 2002, page 2.

locales d'une même caisse. Le TBCAF est également un outil dynamique et prospectif qui permet au responsable d'effectuer des simulations sur l'affectation des ressources mises à sa disposition en vue d'améliorer les résultats[568]. Par ailleurs, la fiche descriptive du projet TBCAF précise que l'outil est destiné à évoluer suivant le schéma ci-dessous[569]:

À court terme :

- développer une déclinaison relativement fine des indicateurs COG, prioritaires pour le pilotage ;
- mettre en place un outil de restitution des indicateurs, basé sur les mêmes technologies que le RNDC avec génération d'alertes, comparaisons aux objectifs institutionnels et locaux, comparaisons temporelles.

À moyen terme :

- élargir le champ couvert en fournissant des indicateurs répondant plus spécifiquement aux préoccupations locales des caisses ;
- assurer la convergence de l'ensemble des outils de pilotage centrés sur un corpus homogène de données en faisant du TBCAF un outil déclinable pour chaque fonction de l'organisme ;
- développer des outils de projection et de simulation basés sur un historique des données.

À long terme :

- fournir une vision synthétique de la performance en mettant en relation l'ensemble de ses composantes : gestion des ressources financières ; relation à l'usager ; gestion des processus internes ; gestion des ressources humaines, etc.

iv- Analyse

Si nous limitons notre analyse aux documents relatifs aux deux projets, nous constatons que nous sommes face à deux instruments qui ont été conçus selon deux cheminements intellectuels opposés : descendant dans le cas du TDBE et ascendant dans le cas du TBCAF. Cependant, les deux outils visent, à terme, les mêmes finalités, comme nous le représentons ci-dessous.

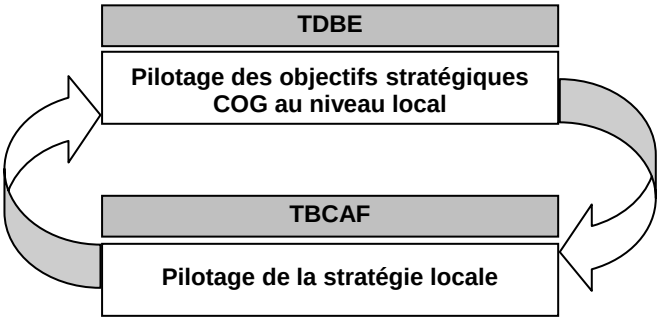


Figure 42. L'évolution potentielle des fonctions du TDBE et du TBCAF

Néanmoins, aucune décision n'a été prise concernant l'utilité du TBCAF après le déploiement du TDBE au niveau local. Dans ce cas, deux hypothèses peuvent être envisagées. *La première*, est la cohabitation entre le TBCAF et le TDBE dont le rôle sera limité au reporting des indicateurs de la COG. *La deuxième*, est la disparition à terme du TBCAF et la double utilisation du TDBE pour le reporting et le pilotage local.

[568] Cette possibilité de simulation est offerte par la solution informatique fournie par le partenaire SAS pour la gestion du TBCAF. Nous signalons par ailleurs que l'alimentation de TBCAF est faite de manière automatique à partir de l'entrepôt SID CAF (Système d'Information Décisionnel des CAF).
[569] Le tableau de bord des CAF, fiche de projet TBCAF, document interne, novembre 2002, page 2.

Cependant les besoins exprimés par les représentants des CAF en matière d'outils de pilotage de la stratégie locale[570] nous permettent de déduire que le projet TBCAF ne sera pas conduit à son terme.

En guise de synthèse, nous proposons le tableau ci-dessous qui croise les instruments identifiés, leurs finalités et le niveau hiérarchique auxquels ils sont destinés. Nous constatons ainsi l'orientation vers un usage opérationnel de la majorité des instruments repérés. Nous observons par ailleurs que le TDBE CNAF et le TDBE CAF couvrent des domaines qui sont déjà couverts par d'autres instruments ; à l'exception du suivi des activités et du pilotage du contrat CNAF.

	Types d'usages	Instruments					
		RNDC	TBCAF	TDBS	TDBST	TDBE CNAF	TDBE CAF
Finalité	Suivi des activités	X	X	X	X		
	Reporting	X	X			X	
	Pilotage contrat CNAF - Etat (COG)	X	X			X	
	Pilotage contrat CAF - CNAF (CPG)		X				X
	Suivi des indicateurs opérationnels stratégiques	X	X	X	X	X	X
	Benchmarking	X	X	X	X	X	X
Niveau hiérarchique de l'usage		CNAF CAF	CAF	CNAF	CAF CNAF	CNAF	CAF

Tableau 16. Récapitulatif des instruments identifiés au sein de la branche famille et de leurs usages

[570] Compte rendu de la réunion du 13 décembre 2002 du groupe de travail « Tableau de bord équilibré ».

Conclusion du chapitre

Nous constatons, qu'en dépit des efforts de coordination entre les différents projets, il existe un empilement des projets de mise en place de nouveaux instruments de gestion au sein de la branche famille. Certains de ces instruments sont, comme on l'a vu, destinés aux mêmes usages.

Nos observations concernant les fonctions du TDBE réaffirment les résultats de P. Gilbert relatifs à la distinction entre les fonctions explicites et les fonctions implicites contenues dans un instrument de gestion. Ainsi le projet d'introduction d'un outil à la mode, en l'occurrence la BSC vise des finalités qui dépassent les fonctions intrinsèques de celle-ci. Car il s'agit dans le cas de la CNAF d'une volonté de standardisation du mode de fonctionnement des CAF et le renforcement du pouvoir de l'établissement public. On est donc face à ce que P. Gilbert qualifie d'usage stratégique d'un instrument de gestion.

Dans le cas de la CNAF, la BSC, en tant qu'artefact, n'a pas connu les phases d'injection progressive de son contenu dans le TDBE comme ce qui a été fait au MINDEF. Toutes les composantes de la BSC ont dès le départ été transposées. Néanmoins, certaines composantes n'ont pas été conservées dans la deuxième version. En outre, ces composantes sont devenues complètement inconnues pour les acteurs au moment de la relance du projet. Nous constatons ainsi une dilution des attributs de l'artefact lors du processus d'instrumentation. Comme le souligne Rabardel et comme nous l'avons observé, ses transformations touchent, à la fois, à la structure et au fonctionnement de l'artefact.

Malgré les connexions que nous avons montrées entre la COG 2005-2008 et le TDBE, l'exercice d'élaboration du TDBE n'est pas au cœur du processus de définition de la politique publique portée par la branche. La prédominance de la logique organisationnelle qui apparaît ici dans la non implication de la direction de l'action sociale écarte davantage le TDBE de ce processus.

Chapitre 12. Résultats : Discussion de la validité de nos hypothèses

La discipline du management public est devenue un véritable marché où convergent des enjeux politiques et économiques importants des hommes politiques d'une part et des cabinets de conseil, des universitaires et laboratoires de recherches d'autre part. Des modes y naissent, des produits et des mots y sont lancés avec l'apparence de la nouveauté, et il devient de plus en plus difficile d'évaluer le sérieux et la maturation des concepts utilisés. Verrier et Santo estiment qu'il s'agit d'une caractéristique des disciplines neuves, être à la fois, terres d'expériences et de nouveautés et être livrées aux carnassiers du système[571].

Gibert[572] souligne, à ce titre, la dérive de la modernisation de la gestion publique qualifiée par certains auteurs anglo-saxons de managerialisme. Sous ce terme sont désignées deux hypothèses implicites de certains modernisateurs. Selon la première hypothèse, la multiplication et le développement des outils de gestion modernes constituent la solution aux carences, dysfonctionnements et insuffisances de performance constatés dans la gestion publique.

Selon la deuxième hypothèse, la gestion publique est pénalisée par le manque de dirigeants orientés vers l'efficacité. Ces derniers sont davantage des connaisseurs des arcanes administratives ou des soucieux des équilibres sociopolitiques. L'auteur estime que les deux idées se renforcent mutuellement car le manager qui ne peut jouer sur le système d'incitations par exemple et peut difficilement obtenir de sa structure une imitation de son comportement. Il observe ainsi que la logique sous-jacente du managerialisme, est de demander à une administration de ressembler le maximum à une entreprise alors que le véritable management public consisterait à faire en sorte que ces organisations ressemblent à ce que leurs gouvernements prétendent qu'elles sont, à renforcer leur publicitude[573] plutôt qu'à la gommer, tout en travaillant leur performance. Cependant, cette publicitude semble imposer, aux outils transférés, certaines limites de fond, à la fois sur le plan conceptuel et pratique.

Au travers de l'introduction de la Balanced Scorecard au MINDEF et la CNAF, nous avons constaté, que le transfert de certains de ses principes de base était limité. Nous proposons dans ce chapitre de revenir sur nos hypothèses de recherche pour en discuter la validité.

Nous nous attachons au cours de ce développement de distinguer les difficultés autrement-dit *les limites de l'universalité de la BSC* qui n'ont pas pour origine la publicitude de la BSC (c'est-à-dire celles relatives à tous les projets de transfert d'outils d'un contexte à l'autre indépendamment du caractère public) ; des limites qui sont accrues voire spécifiques aux organisations publiques.

[571] Verrier P.E. et Santo M., 1997, Op. Cit., page 15.
[572] Gibert P., 2002, Op. Cit.
[573] Ce concept connu en anglais par le terme publicness.

Discussion de la validité de l'hypothèse N°1

Hypothèse 1 Il n'existe pas de modèle standard de Balanced Scorecard dans les administrations de l'Etat en France. Néanmoins, les vertus pédagogiques de la BSC offrent un cadre méthodologique qui pourrait répondre au besoin de visibilité et de cohérence globale des actions dans les organisations publiques.

1. L'inexistence d'un modèle standard adapté aux administrations faisant référence

Contrairement au secteur privé, il n'existe pas en France, comme ailleurs, un modèle standard de BSC faisant référence dans le secteur public. La modélisation et le design générique de la BSC, qui ont fait son succès dans le secteur privé ne s'appliquent pas parfaitement au secteur public.

Nous rappelons que Kaplan et Norton n'excluent pas le remaniement du modèle de base. Néanmoins, les frontières de ce qui peut être qualifié de BSC après toute sorte de remaniement n'ont pas été définies.

En se situant uniquement au niveau de l'architecture de la BSC, nous estimons que l'hétérogénéité de modèles de BSC adaptés au secteur public reflète la flexibilité de cet outil qui est un de ses points forts.

La valeur ajoutée de la BSC est de fournir un point de départ pour la construction de l'outil de pilotage. Cette valeur ajoutée réside surtout dans la carte stratégique qui permet, selon l'approche cognitive, de traduire de manière visuelle et dynamique des représentations mentales. Contrairement aux méthodes de tableaux de bord, la BSC propose un point de départ pour la construction du système de pilotage stratégique. C'est ce que nous qualifions de la vertu pédagogique de la Balanced Scorecard. Cette particularité est d'autant plus utile pour les administrations qui manquent d'expérience dans la conception de ce type d'outils.

Nos observations réaffirment le principe de contingence des outils de gestion. Il existe, presque, autant de modèles de BSC que d'administrations l'ayant adopté la BSC. Néanmoins, la diversité des résultats ne s'explique pas uniquement par le principe de contingence car nous avons identifié dans une même organisation des adaptations différentes de la BSC (cas du MINDEF notamment). Cette diversité s'explique aussi par l'intervention des acteurs (sujets) avec leurs dimensions privée et sociale qui interviennent dans le choix de l'outil et dans son adaptation comme le souligne Rabardel.

2. La difficulté à transposer les axes actionnaires et clients

Concernant le nombre des axes, nous avons constaté une limitation à quatre axes de performance. Rares sont les cas où on a opté pour cinq axes en rajoutant un axe des partenaires notamment. Les divergences se situent plutôt au niveau du contenu de ces axes et de la logique qui sous-tend leur articulation.

Nous avons constaté que la BSC est souvent adaptée de manière « simpliste ». Les modèles observés correspondent au premier modèle proposé par Kaplan et Norton avec tout simplement une inversion de l'ordre des axes financier et client.

L'axe financier traduit la contrainte budgétaire, les ressources financières disponibles et les exigences en termes d'efficience. Cette traduction ne correspond pas au sens de cet axe qui

correspond selon Kaplan et Norton à la valeur apportée aux actionnaires en contrepartie de l'utilisation des capitaux qu'ils ont investis.

En transposant cette définition, cet axe représente la réponse apportée par l'administration à ses donneurs d'ordre et/ou aux moyens (tutelle, autorité politique, parlement, citoyen/contribuable, etc.). Ainsi, l'axe client reflète la réponse aux attentes des destinataires des prestations dispensées par l'administration (assujetti, usager, bénéficiaire, client) en terme de qualité de service rendu.

Or, en l'absence de l'axe des actionnaires, cet axe client adapté, englobe à la fois les objectifs vis-à-vis des actionnaires et les objectifs vis-à-vis des clients, ce qui mène à confusion.

Au-delà de ces difficultés, la transposition de l'axe client n'est pas une tâche aisée. Le recours aux suggestions de Kaplan et Norton en matière de segmentation de la clientèle et d'ajustement de l'offre aux attentes des différents segments ne sont pas systématiquement applicables dans un environnement public.

En effet, fournir des prestations différentes selon le segment concerné pourrait être compatible avec le principe de l'égalité devant la loi comme les allocations familiales par exemple. Mais cette différenciation peut se révéler contradictoire à ce même principe et aux idées de service public et d'intérêt général.

S'informer des souhaits et des besoins du public et en tenir compte en ajustant les prestations offertes pourrait être considéré même comme une forme de favoritisme ou de discrimination. Cette contradiction trouve son origine dans la définition même des notions d'assujetti et de client. Ces deux idées correspondent à deux modèles contrastés.

Si on constate depuis quelques années une forte tendance chez certains auteurs à assimiler le rôle de l'administration à celui de l'entreprise, et le profil d'assujetti à celui du client, pour donner une nouvelle légitimité au service public, ce glissement ne s'effectue pas sans conséquence. Il est appréhendé notamment par certains juristes comme un élément destructeur du service public faisant prévaloir les intérêts privés sur l'intérêt général[574].

Un autre obstacle au développement des techniques permettant de connaître les besoins des usagers et d'apprécier leur satisfaction, concerne la confrontation de cette forme d'écoute avec celle traditionnellement utilisée dans l'administration et qui passe par l'élection de représentants du public. Cependant, une écoute scientifique des besoins des administrés et l'interprétation de ces besoins par leurs élus peuvent se révéler contradictoires. Ces études de besoin peuvent donc être gênantes pour les élus. Utilisé sans précaution, le terme client peut avoir une connotation positive qui atténue la passivité contenue dans les termes d'assujetti ou d'administré, anciennement utilisés.

En pratique, ces deux axes posent de réelles difficultés aux managers publics lors de la conception du modèle adapté. Ces difficultés émanent de la multiplicité des parties prenantes dans les administrations, accentuée par la non distinction entre l'actionnaire et le client et par la difficulté de définir leurs attentes respectives. Cette multiplicité des parties prenantes induit une multiplicité des objectifs dits stratégiques, qui, sous l'influence du turn-over administratif et politique sont souvent instables. Ces difficultés sont d'autant plus sensibles quand nous nous situons au sommet de la hiérarchie des administrations à cause de la distance par rapport aux destinataires finals de l'Etat.

Par ailleurs, dans une administration, l'exercice de conception de la BSC est confronté à l'ambiguïté du management public et aux enjeux politiques qui découragent les décideurs

[574] Rouban L., Le client, l'usager et le fonctionnaire : quelle politique de modernisation pour l'administration française, Revue française de l'administration publique, 1991, page 440.

publics de s'engager explicitement sur des objectifs précis. Le processus de prise de décision dans cet environnement n'obéit pas uniquement la logique de la gestion par objectifs qui sous-tend le modèle de la BSC.

En outre, contrairement aux entreprises privées, les administrations de l'Etat, manquent d'un élément fédérateur unique (axe prépondérant) qui jouerait le rôle joué par le retour sur les capitaux engagés par les actionnaires dans le modèle privé. Face à la multiplicité des objectifs, il n'y a pas un objectif fédérateur vers lequel convergent l'ensemble des objectifs de la carte stratégique.

3. Le maintien d'un axe des objectifs financiers

Le positionnement de cet axe dans le modèle diffère selon la compréhension du concepteur de la carte de l'administration en question. Cet axe est placé (1) soit au même niveau de l'axe des attentes externes non financières ; (2) soit en deuxième position pour traduire la contrainte budgétaire qui conditionne l'atteinte des objectifs de performance non financière ; (3) soit complètement en bas du modèle pour représenter les ressources mises à la disposition de l'administration pour atteindre ses objectifs sur les trois autres axes de la BSC (voir figure ci-dessous).

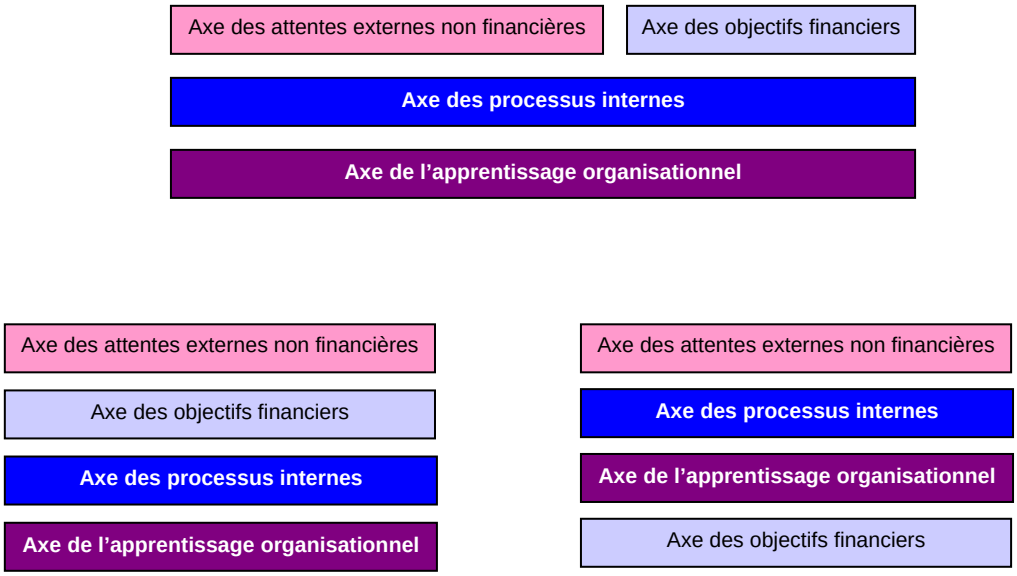


Figure 43. Les architectures des instruments qualifiés de Balanced Scorecard identifiées dans les ADE en France

Quel que soit le positionnement de cet axe, son maintien reflète l'importance des contraintes financières et la nécessité accrue de rendre des comptes de l'utilisation des fonds publics. Compte-tenu du contexte et des exigences du Parlement et de la Cour des Comptes notamment, il est évident que la connaissance des coûts et la maîtrise des dépenses soient des préoccupations majeures dans la BSC. Cet axe reflète la difficulté à définir les indicateurs financiers pertinents et à les agréger. Il reflète également la complexité à relier les objectifs financiers aux leviers d'actions identifiés sur les autres axes tel que le suggèrent Kaplan et Norton. Ces difficultés s'expliquent par le déficit en matière de comptabilité de gestion, d'analyse financière et de système d'information.

Nous signalons à ce titre que, nous n'avons pas observé de lien spécifique entre l'exercice BSC et la procédure budgétaire, tel qu'il est préconisé par Kaplan et Norton. Selon les auteurs, les objectifs inscrits dans la BSC doivent orienter les choix budgétaires. Ce lien entre

le système de pilotage stratégique et la procédure budgétaire correspond à la nouvelle gestion publique instaurée par l'introduction de la LOLF[575]. Néanmoins, en pratique, les deux exercices ne sont pas en phase, l'exercice budgétaire prime toujours sur celui de la BSC. Les objectifs de celle-ci sont mêmes mis à jour sur la base des décisions prises dans le cadre de la procédure budgétaire classique.

Les limites et les difficultés que nous venons d'exposer concernant le modèle et les axes du haut sont principalement liées au caractère public des organisations étudiées notamment en termes de finalité, de composition et de processus de décision. En revanche, les carences en matière de définition des objectifs et des indicateurs financiers sont, à notre avis, davantage liées au niveau d'avancement en matière de système comptable.

4. Les axes processus internes et apprentissage organisationnel

Ces deux axes représentent le domaine du management. Ils mettent en exergue les leviers d'action à mobiliser pour atteindre les objectifs finals de l'administration. Fondamentalement, l'esprit de ces deux axes est le même, qu'il s'agisse d'une organisation privée ou publique.

Les insuffisances constatées sur l'axe processus internes sont dues à la méconnaissance par certaines administrations de leurs processus avec, pour conséquence, leur l'incapacité à identifier avec pertinence les processus clés c'est-à-dire les processus impactant les résultants finals par leur caractère stratégique et/ou critique. C'est ce constat d'ailleurs qui a induit une remise à plat des macro-processus au MINDEF.

L'axe apprentissage est vu comme l'axe le plus ambigu et le plus difficilement compréhensible. En théorie, l'ambiguïté de cet axe n'est pas liée au caractère public ou privé. Cette ambiguïté provient du caractère parfois abstrait des phénomènes mis sous contrôle dans cet axe (exp. Les connaissances stratégiques, la motivation, l'implication, les valeurs, l'ambiance et le climat social, les technologies stratégiques, etc.).

En cas de connaissance limitée des principes de la BSC, cet axe est réduit à des objectifs de gestion des ressources humaines. Par ailleurs, cet axe est révélateur des faiblesses en matière :

- de système d'information, de bases de données et de réseaux qui alimentent les indicateurs ;
- de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) ;
- de facteurs favorables à l'action et aux modifications culturelles pour motiver et impliquer le personnel, etc.

Les difficultés rencontrées lors de la définition des objectifs de ces deux axes sont principalement d'ordre technique et sont liés à l'ancien mode de gestion des administrations de l'Etat qui s'appuie sur une gestion des moyens. Nous pensons que l'introduction de la LOLF va induire des changements significatifs dans les domaines que nous avons soulignés. La pertinence de ces deux axes est impactée par le niveau de connaissance de principes de la BSC.

[575] Voir notamment les articles 51 et 54 de la loi organique. http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/FAEJO.htm

Discussion de la validité de l'hypothèse N°2

Hypothèse 2 Utiliser la Balanced Scorecard représente chez le gestionnaire public, dans une administration française, une manière de se différencier des méthodes et outils de gestion traditionnellement utilisés par les autres administrations ;

Nous avons montré que l'expansion de la Balanced Scorecard ne peut être uniquement attribué à un phénomène de mode (Chapitre 2). Néanmoins, nous ne pouvons pas totalement nier l'intervention de ce phénomène dans un projet d'instrumentation basé sur l'introduction de la BSC. Le phénomène de mode vient à notre avis renforcer le positionnement des sujets (au sens de Rabardel) et leurs stratégies d'acteurs (au sens de Crozier et Friedberg). Dans un environnement, traditionnellement habitué à l'utilisation des tableaux de bord, l'introduction de la BSC représente une originalité.

Nous soulignons à ce titre que, dans les cas étudiés, la référence à l'utilisation de la BSC est davantage affichée à l'extérieur de l'administration notamment lors des réunions, séminaires et autres événements consacrés au sujet. Compte-tenu du contexte des ADE (Chapitre 9), la référence à l'utilisation de la BSC par un gestionnaire public au cours de ces rencontres représente une volonté d'innovation mais surtout une forme de différenciation. Cette différenciation est motivée par les mécanismes de référence qui, selon Berry, incitent les gestionnaires à accorder plus d'intérêt aux nouvelles solutions à la mode. Elle se justifie aussi par des facteurs socio-psychologiques comme le souligne Abrahamson. Ces facteurs représentent le désir psychologique de paraître progressif, d'entretenir son statut ou la réputation de son organisation.

L'utilisation de la BSC peut parfois se limiter à une utilisation nominale. Comme nous l'avons observé, plusieurs outils qualifiés de BSC s'éloignement beaucoup de celle-ci. La flexibilité de la BSC apparaît, dans ce cas, comme un faiblesse de l'outil car elle ouvre la porte à de multiples remaniements. Dans certains, cas le résultat est très loin du concept d'origine. C'est le cas notamment du modèle élaboré au ministère de l'intérieur pour le pilotage d'un programme LOLF[576].

Discussion de la validité de l'hypothèse N°3

Hypothèse 3 Les finalités implicites qui motivent l'adoption de la BSC définissent le mode d'usage de celle-ci. Ces finalités peuvent être la recherche d'un nouveau mode de management par la mise en place d'un instrument de pilotage « effectivement opérationnel » ; ou, au contraire, la légitimation de l'action d'un sujet ou d'une entité par un instrument d'affichage strictement artificiel.

La difficulté que nous avons rencontrée à ce titre est liée au niveau de l'avancement du projet au MINDEF et à la CNAF. La BSC n'a pas encore été exploitée sur une durée suffisamment longue pour pouvoir tirer des conclusions plus approfondies.

[576] Voir Inglebert X., Management avec la LOLF, 2005, page 198.

Selon Kaplan et Norton, les finalités explicites à l'introduction de la BSC se rapprochent souvent des usages auxquels la BSC est destinée. Néanmoins, l'introduction de la BSC vise dans certains cas la conquête d'un nouveau pouvoir hiérarchique, la maîtrise ou la réduction des moyens, etc. Celles-ci peuvent être distinguées par l'observation de ses usages selon le modèle de Rabardel.

À la CNAF, l'introduction de la BSC vise, certes, la mise en œuvre de la COG, mais aussi l'homogénéisation d'un réseau très décentralisé et très autonome. La BSC est destinée, dans ce cas, à renforcer le rôle de l'établissement national qui se limite à la gestion financière, au contrôle réglementaire et à quelques fonctions support. La BSC est également destinée à jouer le rôle d'un outil de standardisation de la fonction de pilotage au sein du réseau. Il est ainsi prévu de la décliner et de généraliser son utilisation au niveau de toutes les caisses.

L'introduction de la BSC au MINDEF a longtemps été considérée comme un simple phénomène de mode à cause de l'expansion de cet outil dans secteur de la défense. Néanmoins, l'analyse de cette expérience révèle d'autres finalités au projet, qu'il convient de souligner:

- fournir aux instances de décision un outil de décision standard pour piloter et effectuer les arbitrages entre les différentes composantes du ministère ;
- accompagner ces instances dans le cadre de la reconfiguration de leurs fonctions (exemple le chef de l'état major des armées) ;
- centraliser les fonctions support (RH, achat, par exemple) et accompagner la création de certaines fonctions inexistantes avant la professionnalisation des armées (gestion patrimoniale par exemple) ; etc.

Les aspects traités dans le cadre des hypothèses 2 et 3 que nous venons de valider ne sont pas liés à la spécificité des organisations. La validité de ces deux hypothèses apporte plutôt une confirmation des résultats de la théorie de l'instrumentation de gestion et des travaux de Rabardel sur le cas particulier de l'introduction de la BSC dans les administrations.

Discussion de la validité de l'hypothèse N°4

Hypothèse 4 Il existe une perception superficielle de la BSC et une sous-estimation des contraintes que sa mise en œuvre est susceptible de générer en termes d'implication ce qui, au final, limite le succès de ce projet.

Les fondements de la BSC sont, comme on l'a montré, souvent méconnus notamment les principes d'équilibre et de prospective. Par manque de temps ou de curiosité intellectuelle, ces derniers se limitent à une lecture rapide du concept. Leur compréhension de l'outil provient souvent de la lecture des deux premiers livres de Kaplan et Norton *et/ou* des formations dispensées par les cabinets de consultant et pour une minorité d'entre eux, des études de cas

étrangers. Cette perception induit une sous-estimation de la part du porteur de projet de la difficulté de développer un instrument de pilotage adapté et de le mettre en œuvre.

Dans les administrations de l'Etat, les projets d'élaboration de la BSC s'inscrivent toujours dans le long terme (4 ans au minimum). Ce délai inclut tout le travail de promotion de l'outil auprès des instances de décision, de construction du modèle (définition des axes et des objectifs stratégiques), de définition et de validation des indicateurs, d'architecture du système d'information. La lenteur du projet est accentuée par les faiblesses en matière de contrôle de gestion dans les ADE conformément à l'analyse de Crozier et Friedberg portant sur les construits sociaux contingents.

D'un point vue socio-organisationnel, l'introduire de la BSC fournit au gestionnaire public, une nouvelle ressource et à terme un nouveau pouvoir. Néanmoins, elle met cet acteur d'un côté face à de nombreuses difficultés et résistances qui provoquent le retard, et de l'autre côté face au besoin qu'il a généré au niveau de sa hiérarchie et auquel il doit répondre. Perçue initialement comme une ressource, la BSC se transforme, dans ce cas, en contrainte à cause de ce qu'elle requiert en termes de compétences et d'implication.

Par ailleurs, le déroulement d'un projet BSC peut être perturbé par le turn-over élevé des responsables d'administrations. La durée minimale nécessaire pour que la BSC soit opérationnelle est souvent supérieure à 4 ans or le turn-over dans les administrations est en moyenne de trois ans.

La sous-estimation de la difficulté d'un projet BSC et le retard qu'elle est susceptible d'induire ne sont pas des caractéristiques étroitement liées aux organisations publiques. De même, le manque d'intérêt et la démobilisation à l'égard de la stratégie peut être observé dans un autre contexte.

Dans l'administration comme ailleurs, les individus, sont généralement plus guidés par la pression quotidienne et par les décisions impliquant des conséquences à court terme que par la réflexion stratégique à moyen et à long terme. Celle-ci n'est pas une activité qui mobilise. Cependant, contrairement à une entreprise privée, la survie d'une administration ne dépend pas de cet exercice. Elle ne représente pas un enjeu central et ne dépend pas de l'amélioration de la qualité du management. Par voie de conséquence, nous observons une absence totale de la perception du coût de retard d'un projet.

L'observation nous a permis d'identifier trois facteurs pouvant accélérer ce projet. *Le premier*, est l'impulsion donnée par l'instance décisionnaire. *Le deuxième*, facteur est le recours à l'intervention d'un externe dans la phase d'élaboration. Ayant un délai maximum prédéfini, l'intervenant externe impose plus de rigueur dans la gestion du projet. Le coût direct est dans ce cas connu nécessite d'être justifié par des résultats visibles. *Le troisième*, est lié aux caractéristiques de l'administration en question. Il s'agit notamment de la taille, de l'étendu du périmètre d'action et de son homogénéité.

Discussion de la validité de l'hypothèse N°5

Hypothèse 5 Le caractère ambigu du management public, le fonctionnement en silos, la tradition de gestion budgétaire dans les administrations publiques pourraient représenter des contraintes à la mise en œuvre de la BSC. Par ailleurs, l'introduction de la BSC pourrait susciter des résistances fortes de la part des agents administratifs marqués par la multiplicité des réformes.

Nous proposons traiter cette hypothèse en deux temps :

1- Le caractère ambigu du management public, le fonctionnement en silos, la tradition de gestion budgétaire dans les administrations publiques pourraient représenter des contraintes à la mise en œuvre de la BSC.

Ce que Kaplan et Norton ne disent pas, ou pas assez, est la complexité du processus de montage de la BSC et le niveau de technicité et la disponibilité requis pour piloter ce processus. Cette complexité s'avère d'autant plus importante quand il s'agit d'introduire la BSC dans une ADE en France pour des raisons culturelles, techniques et organisationnelles :

- C*ulturelles* liées à la non-implication du haut niveau hiérarchique et politique dans ce type d'exercice et au contrainte d'affichage et de transparence ;
- *Techniques* liées au manque de connaissances et de compétences en matière de contrôle de gestion et de réflexion stratégique ;
- *Organisationnelles* et *sociologiques* liées à la rigidité des structures, au fonctionnement en silos et au manque de coordination et de transversalité.

Les contraintes culturelles interviennent tout au long du processus d'élaboration. Il s'agit de la non-implication de l'autorité hiérarchique dans ce processus. Cette contrainte se traduit par l'absence d'un portage visible et par une non contribution dans la construction. Convaincre son responsable de l'apport de la BSC est ainsi la première tâche et probablement la plus difficile pour le porteur du projet. Son positionnement hiérarchique est, de ce fait, un des principaux facteurs clé de succès du projet, car c'est ce qui lui garantit la légitimité pour accomplir son rôle de pilotage. Par ailleurs, un portage politique explicite n'induit pas systématiquement l'adhésion des autres membres de l'administration (cas du MINDEF).

Néanmoins, sans ce soutien, le projet BSC n'a aucune chance d'aboutir notamment au niveau ministériel. En effet, il n'existe pas un directeur général dans les ministères, mais de multiples directeurs ayant chacun leur domaine d'intervention, généralement jaloux de leurs prérogatives. Certes, le Ministre et son cabinet ont un rôle d'impulsion politique et gèrent les dossiers stratégiques, mais se gardent généralement d'intervenir dans le fonctionnement de l'administration. C'est pourquoi, jusqu'à présent, la mise en œuvre des évolutions dans le domaine de la gestion a souvent été faite de façon disparate, selon la conviction et l'envie de tel ou tel fonctionnaire, sauf lorsqu'une contrainte externe a imposé des changements radicaux et rapides. Actuellement, cette constrainte externe est la LOLF qui engage des hauts responsables, y compris les Ministres, devant le Parlement sur la performance en matière de gestion.

Au-delà de la capacité du niveau politique et décisionnel à accepter et à soutenir la Balanced Scorecard, son implication est, selon Kaplan et Norton, indispensable tout au long de la vie de cet outil. Or, nous avons pu constater la difficulté, pour le porteur de projet, à réunir les principaux décideurs dans une ADE autour d'une même table pour définir une stratégie et les moyens de la mettre en œuvre. Culturellement, ces sujets sont considérés par les décideurs publics comme techniques et sont de ce fait du ressort du niveau N-1 voire N-2.

Elaborer la BSC nécessite une implication réelle, car il ne s'agit d'un outil que l'on peut développer individuellement « en chambre » ou avec des volontaires. Dans les administrations, le schéma de construction collectif se heurte aux modes de fonctionnement et

de décision traditionnellement individuelle et aux réticences pouvant être générées par un outil proposé par une composante interne.

Par ailleurs, Kaplan et Norton affirment que la meilleure façon de bâtir la BSC est de partir de la destination choisie et de tracer ensuite les routes qui y conduiront[577]. Cette logique suppose l'existence d'une vision et d'une stratégie définies ou potentiellement définissables à l'issue de l'exercice BSC. Or, dans les administrations, deux limites s'opposent à cette logique. D'une part, comme le constate Gibert, les organisations publiques ont souvent la forme d'un conglomérat. Celui-ci n'a pas un facteur intégrateur commun comme le profit dans le cas des entreprises. Cette non finalisation ne permet donc pas de définir un résultat attendu unique et global[578]. Les finalités du type « améliorer les conditions de vie des classes défavorisées » ou « réduire les inégalités entre les grandes métropoles et les régions périphériques » relèvent plus de la déclaration d'ambition que d'une stratégie claire pouvant être déclinée et mesurée.

Face à l'absence d'une stratégie explicite de la part de l'autorité hiérarchique, le porteur de projet procède souvent à la reconstitution de celle-ci. Les divergences de visions et d'intérêts chez les parties prenantes internes induisent le recours à des compromis lors de la formalisation des objectifs de la BSC. Les objectifs résultants de ce processus sont ainsi diaphanes, généraux et génériques et parfois détachés de la réalité de l'administration.

La non-implication des hauts responsables de l'administration dans l'exercice BSC est aussi liée à leur profil. Ces derniers ont souvent une formation politique, juridique et/ou administrative. Ils manquent souvent de connaissance en matière de contrôle de gestion stratégique et de la technicité nécessaire pour conduire une réflexion stratégique.

Cette non-implication s'explique aussi par la spécificité du contexte administratif, où la non-finalisation de l'action publique est la règle. Dans ce contexte, la BSC, en tant qu'outil de finalisation, crée une situation d'exposition inconfortable pour les acteurs publics quel que soit leur niveau d'adhésion à la politique. La BSC représente pour eux une contrainte en termes d'engagement et de transparence.

Ces spécificités expliquent que certaines BSC sont uniquement des instruments d'affichage d'une stratégie complètement déconnectée de la réalité de l'administration.

L'élaboration de la BSC suppose en outre la mobilisation des représentants des différentes composantes de l'administration dans le but de construire un instrument de pilotage qui colle à l'entité dans son ensemble. L'enjeu ici est la capacité des différentes composantes à dépasser leurs particularités respectives pour adhérer à un projet commun. Or, le fonctionnement en silo et le manque de coordination et de coopération, qui caractérisent les ADE, ne favorisent pas une organisation en mode projet. S'ajoute à cela l'attachement de chaque composante à ses spécificités et la résistance face à un outil porteur d'une logique d'harmonisation et de standardisation comme la BSC.

L'implication du niveau opérationnel est souvent influencée par la lourdeur du processus et par le volume de travail que nécessite l'alimentation des indicateurs destinés à l'autorité supérieure. Cette charge de travail supplémentaire est d'autant mal perçue en l'absence d'une communication adaptée sur l'exploitation de ces indicateurs.

La BSC est perçue comme un nième dispositif de reporting ou de contrôle imposé par l'autorité hiérarchique. Nous estimons que les résistances manifestées par les opérationnels à l'égard de la BSC proviennent principalement des inconvénients de la démarche descendante. En effet, une démarche entièrement descendante, quelles que soient ses vertus, semble

[577] Kaplan R.S. et Norton D.P., 2001, Op. Cit., page 142.
[578] Gibert P., 2000, Op. Cit.

difficilement applicable dans une administration à cause deux facteurs. *Premièrement*, la grande diversité des activités de certaines catégories de ces organisations. *Deuxièmement*, la pluralité des intervenants sur un même domaine public et l'absence d'un mécanisme de coordination réellement efficace. Il est ainsi rare d'identifier une politique publique qui ne soit pas du champ de compétence d'au moins deux organismes publics. Cette multiplication des intervenants rend d'autant plus difficile la définition d'un objectif global vers lequel toutes les efforts doivent converger. Selon Hoff et Holving, l'introduction de la BSC dans une organisation publique risquerait d'entraver les initiatives ascendantes[579].

Nous venons ainsi de confirmer la validité de la première partie de cette hypothèse qui est étroitement liée aux spécificités des organisations publiques.

2- L'introduction de la BSC pourrait susciter des résistances fortes de part des agents administratifs marqués par la multiplicité des réformes.

En formulant cette hypothèse nous avons pensé à 2 facteurs. Le premier est l'impact négatif des origines de la BSC car nous rappelons qu'il s'agit d'un outil développé initialement pour le secteur privé et aux Etats-Unis (Partie 1). Le deuxième est le triste vécu de l'administration française en matière d'introduction de méthodes de gestion dites «novatrices» (Chapitre 9).

Nous n'avons pas observé au cours de notre recherche de résistances ayant pour origine ces deux facteurs. Ceci ne nous permet pas de valider cette hypothèse.

En réalité, il n'y a pas de résistance car les précautions sémantiques notamment le changement du nom et l'absence de référence à son origine anticipent ces résistances et permettent de les éviter. Il s'agit ici d'une fonction d'anticipation attribuée à l'instrument par le sujet comme le montre Rabardel et comme nous l'avons observé dans les cas étudiés.

[579] Hoff K. G. and Holving P. A., Balansert målstyring, Universitetsforlaget, Oslo, Norge, 2002. Cité par Flak L. S. et Dertz W., Stakeholder Theory and Balanced Scorecard to Improve IS Strategy Development in Public Sector, document disponible sur : http://www.hia.no/iris28/Docs/IRIS2028-1109.pdf.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Au cours de cette étude, nous avons tenté de porter un regard critique sur la Balanced Scorecard et sur sa mise en œuvre dans les administrations de l'Etat. Le but de ce travail est d'apporter une contribution dans l'analyse des instruments de gestion (composantes et usages) dans leur environnement d'origine et de leur introduction dans un environnement autre que celui pour lequel ils ont été initialement conçus.

Nous avons montré qu'au-delà des critiques pouvant être formulées à son égard, notamment sur le plan théorique, la Balanced Scorecard a tout de même des apports incontestables dans le domaine du pilotage stratégique. Le rétablissement de l'équilibre entre les indicateurs financiers et non financiers et le suivi imposé de ces derniers dans la BSC constituent une avancée considérable dans des pays où seuls les indicateurs financiers étaient considérés comme importants. La BSC véhicule une philosophie du pilotage stratégique qui repose sur l'interdépendance entre la stratégie et le contrôle de gestion. Elle s'écarte ainsi de la vision traditionnelle du contrôle de gestion, centrée sur la mesure des performances passées pour rejoindre le courant de pensée moderne considérant que la mission du contrôle de gestion garantit aussi la mise en œuvre de la stratégie et l'alignement organisationnel.

Nous avons, par ailleurs, analysé la BSC au regard de la théorie sur les modes en gestion (management fads). Nous avons étudié les apports de celle-ci comparée aux méthodes des tableaux de bord. Nous avons souligné que l'essor de la BSC ne se justifie pas uniquement par l'intervention d'un phénomène de mode et que ce dernier intervient dans les mécanismes de références et les stratégies des sujets lors de son adoption.

S'inscrivant dans le cadre des recherches sur l'instrumentation de gestion, notre étude a permis de vérifier la validité de cette théorie sur le cas particulier de la mise en place de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'Etat en France.

Notre travail apporte également la validation des propositions théoriques de Rabardel concernant les conditions et les mécanismes par lesquels les artefacts sont transformés et la manière dont les instruments sont élaborés par le sujet en situation afin d'atteindre les buts de son action.

La conceptualisation du contenu de la BSC au travers de l'élaboration d'une grille d'analyse de l'outil

En s'appuyant sur ces travaux, nous avons élaboré une grille de lecture de la BSC. Cette grille identifie les composantes et les usages de celle-ci selon les phases de son évolution.

Compte-tenu de la rareté des travaux portant sur la conceptualisation du contenu de la BSC, nous estimons que l'élaboration de cette grille constitue un apport en soi. En effet, cette grille nous a permis de traduire le postulat d'universalité de la BSC défendu par Kaplan et Norton en termes de composantes et d'usages pouvant être vérifiables dans tout instrument qualifié comme étant une Balanced Scorecard.

Cette grille nous a servi de cadre de référence unique pour approfondir notre recherche au-delà de l'utilisation nominale de la Balanced Scorecard. Ainsi, nous avons pu apprécier le niveau de concordance entre les instruments identifiés sur nos terrains de recherche et le modèle de Kaplan et Norton.

L'analyse de l'apport de la BSC dans une administration de l'Etat

Nous avons ainsi analysé dans quelle mesure la BSC peut faire progresser la réflexion stratégique dans les ADE comparée à une entreprise. Nous avons montré à ce titre que sa contribution est limitée car cette réflexion obéit à d'autres logiques et à des jeux d'acteurs que la seule logique descendante de la BSC ne semble pas contenir.

L'apport de celle-ci réside principalement en termes de mesure multidimensionnelle de la performance, de reporting, de communication, interne notamment, et de suivi de la mise en œuvre de la stratégie.

Compte-tenu du retard et des faiblesses des administrations en matière de management en général et de contrôle de gestion en particulier (Chapitre 9, résultat de la recherche exploratoire), la BSC peut avoir un apport significatif notamment d'un point de vue méthodologique. Grâce à son cadre structurant et à son approche globale combinant les différents déterminants de la performance, la BSC permet de clarifier les objectifs « les plus » stratégiques dans une ADE. Ce cadre se présente ainsi comme un outil d'apprentissage et un stimulateur de réflexion amenant le gestionnaire à se poser les bonnes questions aux bons moments.

Néanmoins, la BSC ne porte pas sur la définition des choix stratégiques à long terme portant sur le cœur de métier de l'administration et qui se traduisent par des politiques publiques. En effet, la rationalité politique omniprésente dans le management public caractérise et influence, à différents degrés, les décisions prises à tous les niveaux de l'administration. Celle-ci privilégie des objectifs à court terme, susceptibles de révision et de modification ; des objectifs nombreux de façon à satisfaire le maximum d'acteurs externes et des objectifs ambigus de manière à laisser des marges de manœuvres aux managers publics. En conséquence, la BSC est utilisée soit pour traiter un domaine périphérique au cœur de métier ; soit pour représenter, pour des fins de communication, la stratégie définie par le niveau politique. Dans ces conditions, la BSC ne peut être considérée comme un outil de pilotage de la stratégie.

Au final, nous considérons que le pilotage des organisations ne répond pas à des canons méthodologiques universels. Qu'on le qualifie de BSC ou autre, un bon système de pilotage est celui qui fournit à la bonne personne et au bon moment, l'information juste qui réduit le champ des incertitudes et guide la prise de décision. Il maintient ainsi le manager en alerte et en action, face aux changements de son contexte.

Le fait que les réflexions de Kaplan et Norton continuent à faire de nombreux adeptes dans beaucoup de pays est dû à deux caractéristiques essentielles : (1) la capacité de leur outil à apporter un point de départ fondé sur une trame pédagogique permettant de cadrer la réflexion (2) et en même temps, d'être assez flexible en offrant une certaine marge d'adaptabilité au contexte local.

Sur un plan pratique, nous nous sommes positionnées au début de notre recherche dans une position d'observation passive. Ce positionnent a progressivement changé en observation participative à la demande des porteurs de projets et certains de nos interlocuteurs.

À la CNAF, les entretiens que nous avons réalisés sont intervenus quelques semaines avant la relance du projet. Ces entretiens ont permis aux membres du groupe de travail de se remémorer le contenu du TDBE réalisé plusieurs mois auparavant. Au cours des réunions, nous sommes intervenues à la demande du porteur de projet pour éclairer quelques points théoriques. Nos observations ont abouti à préciser le titre de quelques objectifs du Tableau de Bord Equilibré dans le but de mieux refléter l'ambition recherchée par le groupe de travail au travers de ces objectifs.

Au MINDEF, certains de nos interlocuteurs ont sollicité explicitement un rappel théorique des foncements de la BSC. Il nous ont aussi demandé de commenter l'adéquation de leurs Cartes Stratégiques avec le modèle de Kaplan et Norton. À titre d'exemple, les observations que

nous avons émises sur la typologie et la répartition des indicateurs (Chapitre 10) ont été prises en compte dans la carte stratégique de la fonction ressources humaines.

Nous n'avons pas la prétention d'arriver, au bout de notre recherche, à étendre «hors contexte» ces hypothèses et à généraliser nos résultats à l'ensemble du champ public. En effet, nous avons souligné au cours de notre étude l'hétérogénéité des organisations publiques face au contrôle de gestion et au caractère encore peu structuré du champ du management public. Cependant, nous pensons que ces organisations appartenant au même champ « le secteur public » et subissant une politique de réforme d'un même Etat, peuvent réunir certaines caractéristiques communes quant à l'introduction d'un outil tel que la BSC. Nous pensons ainsi que les résultats auxquels nous avons aboutis peuvent être sources d'apprentissage en présence d'un projet d'instrumentation similaire.

Notre étude s'est limitée aux phases d'initiation et d'élaboration. La phase d'exploitation de la BSC n'a été que très peu analysée à cause du degré d'avancement des projets au MINDEF et à la CNAF (confidentialité entre autres). Ainsi, nous n'avons pas pu étudier, sur plusieurs années, de quelle manière la BSC va être intégrée dans un ensemble d'outils déjà existant.

Perspectives dans notre périmètre de recherche

Les observations réalisées confirment l'intérêt de poursuivre et d'approfondir certains axes de notre étude.

Dans le cas du MINDEF, une des pistes à explorer serait l'analyse des modalités opérationnelles d'exploitation des différentes Cartes Stratégiques dans les processus de décision liés à la mise en œuvre des programmes LOLF.

Il serait aussi intéressant d'analyser l'influence du changement du Ministre de la Défense sur la pérennité de la CS. Le nouveau Ministre va-t-il s'approprier le TDB comme son prédécesseur ? La CS est-elle suffisamment ancrée dans les processus du MINDEF pour résister à ce changement ? Ou, au contraire, ce changement va-t-il renforcer les résistances ressenties pendant notre étude.

Dans le cas de la CNAF, il serait pertinent d'étudier dès le début du fonctionnement de l'application informatique la cohabitation entre les trois types de Balanced Scorecard. Il serait aussi pertinent d'analyser la déclinaison de la BSC au niveau local pour :

- voir dans mesure celle-ci serait appropriée par les directeurs de caisses dont le dispositif d'évaluation sera directement lié à la BSC ;
- mesurer l'influence de la BSC sur le degré de décentralisation du réseau.

Perspectives au-delà de notre périmètre de recherche

Nous avons abordé au cours de notre recherche l'inadéquation entre l'utilisation nominale de la BSC et la réalité des instruments sur le terrain en termes de composantes et d'usages.

En inversant la démarche, il serait intéressant d'analyser des instruments de pilotage qui ne s'inspirent pas du modèle de Kaplan et Norton mais qui comportent les composantes artefactuelles de la BSC et qui sont destinés aux mêmes usages.

Au-delà d'une simple comparaison, l'intérêt de cette analyse serait d'identifier les facteurs permettant l'émergence et l'appropriation de ce type d'instruments.

BIBLIOGRAPHIE

Balanced Scorecard et tableaux de bord

- Aguado P., *Using the Balanced Scorecard in a health library*, a case study; Gardiner Library Service, Hunter New England Health;
- Ahn H., *Applying the Balanced Scorecard Concept: An Experience Report*, Long Range Planning, 2001,vol. 34, pp. 441-461;
- Anonymous, *Secret to success with Balanced Scorecards*, HR Focus, volume 78, issue 10, 2001;
- Anonymous, *The balanced scorecard: One approach to HR metric*, HR, Focus, October 2003;
- Anthes G.H., *Balanced Scorecard* , Computerworld, volume 37, issue 7, 2003;
- Anthony R.N., *The Management Control Function*, The Harvard Business School Press, Boston, 1988. Trad. fr. *La fonction contrôle de gestion*, Public Union, Paris, 1993
- Atkinson A.A., Waterhouse J.H., Wells R.B., *A stakholder approach to strategic performance measurement, Sloan Management Review*, spring 1997;
- Atkinson A., Waterhouse J. & Wells R., *Bâtir les nouveaux indicateurs de la performance globale*, L'expansion Management Review, volume 87, 1997 ;
- Atkinson A.A. and McGrindell J.Q., *Strategic performance measurement in government*, CMA Magazine, April 1997, pp 20 -23;
- Atkinson A., Epstein M., *Des indicateurs révélateurs : comment profiter de toute la richesse du tableau de bord équilibré*, CMA Management, septembre 2000 ;
- Atkinson A., *Measure for measure, Realizing the power of the Balanced Scorecard*, CMA Management, , Vol. 74, Issue 7, pp 7,22, Septembre 2000;
- Aymard-Martinot N., Huber Swinarski Z., Morard B., *Balanced Scorecard : Evaluation de la performance dans un établissement médico-social, HEC, Université de Genève, 2002.*
- Barrow E., Bush P., *Strategy map in the public sector, case study : US Army and Department of Commerce Economic Development Department*, Balanced Scorecard Collaborative Netconference, 03/03/2004;
- Baruah S. K., *U.S. Department of Commerce Economic Development Administration Implementing the Balanced Scorecard: It's About Leadership*, Balanced Scorecard Interest Group, Washington, D.C., November 18, 2004;
- Bessire D., Baker C.R., *The french tableau de bord and the American Balanced Scorecard*, Critical Perspectives on Accounting, janvier 2004, p 18.
- Bieker T., *Managing corporate sustainability with the Balanced Scorecard: Developing a Balanced Scorecard for Integrity Management Sustainability*, Corporations and Institutional Arrangements, Oikos PhD summer academy 2002;
- Boey S., *Management Cockpit monitors performance*, Business Times. Kuala Lumpur: Nov 5, 1999, p. 18;
- Bocci F., *A multi-dimensional approach to the Community perspective in the Balanced Scorecard architecture for the Public Sector.* Empirical evidence in Healthcare Organizations. EGPA - Conference 2005, Reforming the Public Sector – What about the Citizens? Berne Switzerland, 3 septembre 2005.
- Bourne M. & Neely A., *Why measurement initiatives fail*, Measuring Business Excellence, Vol. 5 N°. 2, 2000, pp. 6-13.
- Brewer P., *Putting strategy into the balanced scorecard*, Strategic finance, Montvale, volume 43, issue 7, 2002;
- Brilman J., les meilleures pratiques de management dans le nouveau contexte mondial, éd d'Organisations, Paris, 5ème éd 2005 ;
- Brooking A., *Intellectual Capital*, International Thompson Business Press, London, 1996.

- Carmona S., Grönlund A., *Measures vs actions: the Balanced Scorecard in Swedish Law Enforcement*, disponible sur http://www.emeraldinsight.com/0144-3577.htm ;
- Carroll A. B., *Corporate social responsibility. Evolution of a definitional construct*, Business & Society, n° 38, p 268-295. 1999.
- Catucci B., *Ten lessons for implementing Balanced Scorecard*, Balanced Scorecard Report, Harvard Business Review, volume 5, n° 1, janvier février 2003;
- Cerruti O., Gattino B., *Indicateurs et tableaux de bord*, éd. Afnor, 1992 ;
- Chabin Y., Naro G., *Les Tableaux de bord stratégiques entre conception et action : propos d'étape d'une recherche intervention ;*
- Chartered Institute of Management Accountants (CIMA), *Understanding corporate value: managing and reporting intellectual capital*, Cranfield University School of management;
- Chiapello E., Delmond M. H., *Les tableaux de bord de gestion, outils d'introduction du changement*, *Revue Française de Gestion*, janvier-février 1994 ;
- Chiapello E., *Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature*, Comptabilité, Contrôle, Audit, tome 2, vol. 2, septembre 1996, pp. 51-74 ;
- Clark A., *Department Of Defence financial Management Balanced Scorecard*, 28/07/04;
- Cobbold I., *Implementing the Balanced Scorecard lessons and insights from a financial services firm*, BSC case study Arran Ltd, 2GC Active Management, Août 2001 ;
- Cossette P., *A systematic method to articulate strategic vision : an illustration with a small business owner-manager* , Journal of Enterprising Culture, vol. 9, issue 3, juin 2001;
- Davis A., *Measurement and Information review of performance management models and improvement tools*, PMMI: Improvement through Performance Management, *draft 2, février 2004;*
- Davis T.R.V., *Developing an employee balanced scorecard : linking frontline performance to corporate objectives*, Management Decision, volume 34, issue 4, 1996;
- Decoene V., Bruggeman W., *Strategic alignment of manufacturing processes in a Balanced Scorecard-Based compensation plan: a theory illustration case*. Working paper, Ghent University, October 2003;
- Defence Storage and Distribution Agency DSDA of UK**,** *How a public sector agency re-invigorate its Balanced Scorecard, A 3rd generation Balanced Scorecard case study*, November 2004, disponible sur http://www.2gc.co.uk/resources-papers.asp ;
- Department of Revenue of USA, *Strategic Business Plan*, July 2000 - June 2007;
- Dias-Sardinha I., Reijnders L., Antunes P., *From Environmental Performance Evaluation to Eco-Efficiency and Sustainability Balanced Scorecards*, Environmental Quality Management, volume 12, issue 2, hiver 2002;
- Dinesh D., Palmer E., *Management by objectives and the Balanced Scorecard : will Rome fall again ?*, Management Decision, volume 36, issue 6, 1998;
- Edvinsson L. et Malone M.S., Intellectual capital, realizing your company's true value by finding its hidden brainpower, Harper Collins Publishers, New York (NY), 1997.
- Edvinsson L., Malone M.S., *Le capital immatériel de l'entreprise*, 1999, Paris, Maxima Laurent du Mesnil Editeur ;
- Epstein M., *Corporate Social Performance Revisited*, California Management Review, Spring, n°3, 1987, p. 99-114.
- Epstein M., Manzoni J.F., *Implementing Corporate Strategy: From Tableaux de Bord to Balanced Scorecards*, *European Management Journal*, vol.6, n°2, April 1998, p.190-203.
- Epstein and Birchard, *Counting What Counts: Turning Corporate Accountability Into Competitive Advantage Reading*, MA Perseus Books.1999
- Fernandez A., *Les nouveaux tableaux de bord pour piloter l'entreprise*, éd. d'Organisation, 1999 ;

- Fernandez A., *Les nouveaux tableaux de bord des managers*, 3éme édition, éd. d'Organisation, 2003 ;
- Fernandez A., *Balanced Scorecard et tableau de bord une mise au point*, étude du 06 2003 disponible sur le site www.nodesway.com;
- Flak L. S., Dertz W., *Stakeholder Theory and Balanced Scorecard to Improve IS Strategy Development in Public Sector*, AGDER University College, Norway;
- Gambles I., *A balanced future lies in the cards*, Public Finance, 16-22 Avril 1999, pp.5-24;
- Gascho Lipe M., Salterio E.S., *The Balanced Scorecards : Judgmental Effects of Common and Unique Performance Measures*, The Accounting Review, volume 75, issue 3, 2000;
- Gauzente C., *Mesurer la performance des entreprises en l'absence d'indicateurs objectifs : quelle validité ? Analyse de la pertinence de certains indicateurs*, Finance Contrôle Stratégie, Volume 3, n°2, juin 2000 ;
- Georges P. M., *Le management cockpit*, éd. d'Organisation, 2002;
- Germain C., *Le « Unbalanced Scorecard » ou l'analyse de la différenciation des systèmes de mesure de la performance*, Centre de Recherches en Contrôle et Comptabilité Internationale (CRECCI) de l'Université de Bordeaux IV ;
- Germain C., Trèbucq S., *L'intégration des dimensions sociétales dans le pilotage de la performance de l'entreprise: problématiques et conjectures*, communications pour le Colloque parrainé par l'EFMD, la FNEGE, l'Institut de l'Entreprise et l'ORSE. Nantes, La responsabilité globale de l'entreprise, un nouveau modèle de régulation de l'entreprise ?, 16-17 octobre 2003
- Giard V., Boitout-Pappalardo V., Bonmarchand P., *Apport de la simulation à la conception et l'interprétation de tableaux de bord et à la comptabilité de gestion*, Comptabilité- Contrôle-Audit, tome 2, volume 1, mars 1996 ;
- Gibert P., *Mesure sur mesure*, volume 18, n°4, décembre 2000 ;
- Gibert P., *Balanced Scorecard*, Actes de la journée pédagogique « L'actualité comptable en débat », Association Francophone de Comptabilité, septembre 2003;
- Graham A., *Challenge your Balanced Scorecard* , *Executive Journal*, mai, juin 2001;
- Grapin M., Josserand E., *Réussir son tableau de bord prospectif*, *L'Expansion Management Review*, n° 108, mars 2003 ;
- Gumb B., *Les outils du contrôle de gestion au service de votre stratégie*, éd. d'Organisation, décembre1999 ;
- Hall R., A *framework linking intangible resources and capabilities to sustainable* competitive advantage Strategic Management Journal, p. 607-618, vol. 14, 1993.
- Harrigan G. M., R. E. Miller, *Managing Change Through an Aligned and Cascading Balanced Scorecard: A Case Study*, Naval Undersea Warfare Center Division, disponible sur www.bettermanagement.com ;
- Hertfordshire Fire&Rescue Service Complimentary, *Developing a Public Sector Scorecard* : Case Study, OPTIMA Publishing 2004;
- Høidal A., *Use of Balanced Scorecard in a change management project at Oslo Prison*, Web Seminar on bettermanagement.com , 2003;
- Humain resources talk, *Balanced Scorecard approach to public, non-profit management*, 7/3/03, http://www.fingaz.co.zw/fingaz/2003/July/July3/4263.shtml ;
- Iribarne P., *Balanced Scorecard et qualité, le couple gagnant !* , éd. Afnor, 2003 ;
- Iribarne P., *Les tableaux de bord de la performance*, éd. Dunod, 2003 ;
- Ittner C. D., Larcker D. F., Meyer M. W., *Subjectivity and the Weighting of Performance Measures: Evidence from a Balanced Scorecard*, the accounting review, Vol. 78, No. 3, 2003, pp. 725–758;

- Jalbert T. , Landry S. P., Which Performance Measurement Is Best for Your Company? management accounting quarterly, spring 2003;
- Jaulent P. et Quarès M.A., *méthodes de gestion*, éd. D'Organisations, Paris, 2004.
- Johson H.T., Kaplan R.S., *Relevance Lost; The Rise and Fall of Management Accounting*, Boston, Harvard Business School Press, 1987;
- Johanson U., Eklöv G., Holmgren M., Mårtensson M., *Human resource costing and accounting versus the balanced scorecard: a literature survey of experience with the concepts,* Measuring intangibles to understand and improve innovation management project, OCDE, 1998;
- Johanson U., Mårtensson M., Skoog M., Measuring and managing intangibles eleven Swedish qualitative exploratory case studies, International Symposium, Measuring and Reporting Intellectual Capital: Experience, Issues, and Prospects Amsterdam, 9-10 June 1999;
- Joyce W., Nohria N. et Bruce R., *What really works*, Harper Business, 2003;
- Kathy S.J. Ho et Lilian Chan Y.C., *Performance measurement and Balanced Scorecard in municipal governments,* Journal of Government Financial Management, winter 2002;
- Kaplan R.S. and Norton D.P., *The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance* , Harvard Business Review, janvier-fevrier 1992;
- Kaplan R.S. and Norton D.P., *Putting the Balanced Scorecard to Work* , Harvard Business Review, septembre-octobre 1993;
- Kaplan R.S. and Norton D.P., *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System* , Harvard Business Review, janvier-février 1996;
- Kaplan R.S. et Norton D.P., *Linking the Balanced Scorecard to strategy,* California management review, Vol. 39, n°1, 1996 bis.
- Kaplan R.S., Norton D.P., *The Balanced Scorecard*, Harvard Business School Press, 1996; Traduction française : *Le tableau de bord prospectif: pilotage stratégique*, les 4 axes de succès, Les éditions d'Organisation, 1998 ;
- Kaplan R.S. et Bower M., *Balanced Scorecard for public-sector organisations*, BSC report, N°B9911C, HBSP, 1999
- Kaplan R.S., Norton D.P., *Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I*, Accounting Horizons, volume 15, issue 1, mars 2001;
- Kaplan R.S., Norton D., *The strategy-focused organisation, Strategy & Leadership*, mai/juin, 2001;
- Kaplan R.S. et Bower M., *Overcoming barriers to Balanced Scorecard use in public sector,* BSC report, N° B0011D, HBSP, 2000.
- Kaplan R.S., *The Balanced Scorecard and non-profit organisation,* BSC report;
- Kaplan R.S. et Norton D.P., *Comment utiliser le tableau de bord prospectif, pour créer une organisation orientée stratégie*, éd. d'Organisations 2001;
- Kaplan R.S. et Norton D.P., *Strategy map,* éd. Harvard Business School Press, 2003;
- Krause O., *Beyond BSC: a process based approach to performance management,* Measurement Business Evidence, vol. 7, n° 3 2003;
- Lawrie G., *Building a Balanced Scorecard: A Defense Agency Case Study,* 2GC Active Management, janvier 2005.
- Lingle J. H., Schiemann W.A., *From balanced scorecard to strategic gauges: Is measurement worth it?* , Management Decision, volume 85, issue 3, 1996;
- Lipe X., Gascho M., Salterio X., Steven E., *The Balanced Scorecard : Judgmental effects of common and unique performance measures* , Accounting Review, volume 75, issue 3, juillet 2000;

- Lorino P., *Le Balanced Scorecard revisité : une instrumentation du contrôle de gestion stratégique*, Actes du XXIIème Congrès de l'Association Française de Comptabilité, Metz, 2000.
- Lynch R. et Cross K., *Measure up!*, Blanchwell Business, 1995.
- Malina M.A., Selto F.H., *Communicating and Controlling Strategy : An Empirical Study of the Effectiveness of the Balanced Scorecard*, Journal of Management Accounting Research, Volume 13, 2001;*
- Maltz A. C., Shenhar A. J., Reilly R. R, *Beyond the Balanced Scorecard: Refining the Search for Organizational Success Measures.* Long Range Planning. Vol 36, 2003, pp 187-204 ;
- Martinez V., Kennerley M., *What is the Value of Using Performance Management Systems?*, Centre for Business Performance, Cranfield School of Management, UK;
- Mendoza C., Delmond M.H., Giraud F. et Löning H., *Tableaux de bord et Balanced Scorecard*, 2002;
- Mendoza C., Zrihen R., *Le tableau de bord, en VO ou en version américaine ?* Revue française de Comptabilité, janvier 1999 ;
- Mendoza C. et Zrihen R., *Measuring up*, Financial Management, avril 2001;
- Meric J., *L'émergence d'un discours de l'innovation managériale : le cas du Balanced Scorecard*, Comptabilité Contrôle Audit, numéro spécial, mai 2003 ;
- Mevellec P., *Tableaux de bord de gestion*, Revue Fiduciaire Comptable, n° 242, juillet-août 1998 ;
- Morana J., *Comprendre le concept de « choix stratégiques » pour mieux appréhender la mise en oeuvre de tableaux de bord au sein des organisations*, Centre de REcherche sur le Transport et la LOGistique, Aix Université de la Méditerranée, Aix- Marseille I ;
- Moullin M., *Delivering Excellence in Health and Social Care*, Open University Press, Buckingham, 2002;
- M. Moullin, *Using the Public Sector Scorecard in health and social care, a summary sheet, faculty of organisation and management*, Sheffield Hallam University, UK, www.shu.ac.uk. 2004;
- Niven P.R., *BSC step bay step, government and no profit agencies*, éd. Hardcover 2003;
- Nickols F., *The Stakeholder Scorecard A Stakeholder-based Approach to "Keeping Score"*, 2000, disponible sur http://home.att.net/~nickols/scorecrd.htm ;
- Norreklit H., *The balance of the Balanced Scorecard – a critical analysis of its assumptions, Management Accounting Research*, Vol 11, No 1, mars 2000;
- Norreklit H.,*The Balanced Scorecard: What is the score? A rhetorical analysis of the Balanced Scorecard*, Accounting Organisations and Society, n° Août 2003 ;
- Norton D., *Managing strategy is managing change*, BSC report, janvier/ févier 2002 ;
- Norton D., *Translating strategy into operating terms*, BSC report mai /juin 2005;
- Nyland K., Pettersen I. J., *Performance management and measurement- concepts for better management control in public hospitals?*, A study of the hospital sector in Norway, June 2004.
- O'Dell C. et Grayson C.J., *knowledge transfer: Discover your value proposition*, Strategy and leadership, mars- avril 1999.
- Oliviera J., *The Balanced Scorecards : an integrative approach to performance evaluation*, Healthcare Financial Management, volume 55, issue 5, main 2001;
- Olve N.G., Roy J. et Wetter M., *Performance Drivers, A practical guide to using balanced scorecard*, 2000;
- Olve N.G., Balanced scorecard in the Nordic countries, public sector experiences, disponible sur www.cepro.se, et www.ida.liu.se/labs/eis/people/ngolve.html.

- Oriot F. et Misiaszek E, *Technical and organizational barriers hindering, the implementation of a Balanced Scorecard: the case of a European space company*, E.I.A.S.M., 2nd Conference on Performance Measurement and Management Control, Nice, September 18-19 2003,
- Otley D. *Performance Management and Strategy Implementation* : *The Role of Management Accounting in the Modern Organization*, Fourth International Management Control Systems Research Conference, Université de Reading, Royaume-Uni, 6-8 juillet 1998;
- Oyon D., Moorraj S., *La Balanced Scorecard – mode ou création de valeur?*, Université de Lausane, www.unil.ch/central, 1999;
- Pandey I., *Balanced Scoreacrd, myth an reality*, Vikalpa, Volume 30, n° 1, janvier/ mars 2005;
- Ponssard J.P., Saulpic O., *Une reformulation de l'approche dite du « Balanced Scorecard»*, Comptabilité Contrôle Audit, tome 6, volume 1, mars 2000 ;
- Plane J.M., théorie des organisations, éd. Dunod, 2002 ;
- Radnor Z. and Lovell B., *Success factors for implementation of the Balanced Scorecard in a NHS multi-agency setting*, International Journal of Health Care Quality Assurance, Vol. 16 No.2, 2003, pp. 99-108;
- Roberts M.L., Thomas L. A., Hibbets A.R., *Debiaising Balanced Scorecard Evaluation*, Behavioral reseach in accounting, Volume 16, 2004, pp 75- 88;
- Rochet C., *Le pilotage par la valeur des services publics, la pratique du tableau de bord* disponible sur http://claude-rochet.com ;
- Ruftherford B., *What the score for the balanced scorecard ?*, accounting and business, 01 Mai 2001, disponible sur www.accaglobal.com/publications/accountingbusiness
- Salterio S., Webb A., *The balanced scorecard* , *CA Magazine*, Août 2003;
- Sankey C., *Efficiency Unit, Government of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China*. Emerging Market Economy Forum Workshop on Public Management in Support of Economic and Social Objectives, OECD, Paris , 10 - 11 December 1998;
- Saulpic O., *Balanced Scorecard*. Actes de la journée pédagogique «L'actualité comptable en débat », Association Francophone de Comptabilité, septembre 2003;
- Schneiderman A. M., *Analog Devices: 1986- 1991, The First Balanced Scorecard*, http://www.schneiderman.com
- Schneidrman A.M., *Metrics for the Order Fulfillment Process part 2*, Journal of Cost Management, Volume 10, Number 3, Summer 1996;
- Schneidrman A.M., *Why Balanced Scorecards Fail*, - journal strategic performance measurement, January 1999;
- Seddon, P. B., Staples. S., Patnayakuni, R. and Bowtell M., *Dimensions of Information Systems Success*, Communications of the AIS, 1999.
- Selmer C., *Concevoir le Tableau de Bord, Outil de Contrôle de Pilotage et d'Aide à la Décision*, éd. Dunod, 1998;
- Sethi , *Dimension of Corporate Social Responsibility*, California Management Review, Vol. 17, n°3, p 58-64;
- Silk S., *Automating the Balanced Scorecard*, Management Accounting, 1998.
- Sulzer, J.R. *Comment construire le tableau de bord : les objectifs et les méthodes d'élaboration*, éd. Dunod, 1975 ;
- Sveiby K., *The New Organizational Wealth, Managing and Measuring Knowledge Based Assets*, Benett-Koehler, San Francisco, 1997.

- Speckbacher G., Bischof J., Pfeiffer T., *A descriptive analysis on the implementation of Balanced Scorecards in German-speaking countries*, Management Accounting Research, 2003, n°14, pp. 361–387.
- Trébucq S., *Robert S. Kaplan, ABC, ABM, BSC*, pp 475-494, dans les grands auteurs en contrôle de gestion, ouvrage collectif dirigé par Henri Bouquin, éd. EMS, 2005.
- Unilog management, Livre Blanc, Du reporting au pilotage : l'entreprise en alerte. Les résultats de l'enquête sont disponibles sur le lien : http://www.unilog.com/documents/com/pdf/2005/duReporting_auPilotage.pdf
- Van Caillie D., *De la stratégie à l'action grâce à la « Balanced Scorecard » : une mode ou un nouvel outil efficace de contrôle de gestion ?* Séminaire de perfectionnement des formations post universitaires, 1999 ;
- Yee-Chin LC, *Performance Measurement and Adoption of Balanced Scorecards. A Survey of Municipal Governments in the USA and Canada*. The International Journal of Public Sector Management, Vol 17, N° 3, 2004, pp. 204 – 221
- De Waal A., *The future of the Balanced Scorecard: An interview with Professor Dr Robert. S. Kaplan*, Measuring Business Excellence. Bradford: 2003. Vol. 7, Iss. 1, p 30.
- Washington State Government, *Workforce Planning in Washington State Government Right People, Right Job, Right Time*, Department of Personnel, October 2001;
- Wegmann G., *Les Tableaux de Bord Stratégiques : Analyse comparative d'un modèle nord-américain et d'un modèle suédois*. Cahier de Recherche Gregor, IAE de Paris Panthèon-Sorbonne, 1999 ;
- Wegmann G., *Les tableaux de bord stratégiques : une instrumentation du contrôle de gestion stratégique*. Cahier de Recherche Gregor, IAE de Paris Panthéon-Sorbonne, 2001 ;
- Wilder W. H., *Using the Balanced Scorecard to Enhance strategic human resources planning,City of Charlotte case study*;
- Zingales F.G.G., O'Rourke A. R., Orssatto R.J., *Environment and social-related Balanced Scorecard, Exploration of Critical Issues, The* center for management of environment resources CMER, working paper 47/2004.

Instrumentation de gestion et approche cognitive des instruments de gestion

- Amintas, A., *Outils de gestion et dynamique organisationnelle*, la recherche d'un cadre conceptuel de référence : espaces théoriques et étude de cas (France Télécom 1974-1993), Thèse de Doctorat en sciences de gestion, Rennes, 1994.
- Béguin P. et Rabardel P., *Concevoir pour les activités instrumentées*, Revue d'Intelligence Artificielle, 1999, n° 14, pp 35-54.
- Berry M. *Une technologie invisible? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Paris : Centre de Recherche en Gestion de l'Ecole Polytechnique, 1983 ;
- Bourmaud G., *Les systèmes d'instruments : méthodes d'analyse et perspectives de conception*, Thèse de Doctorat soutenue en avril 2006 ;
- David A., S*tructure et dynamique des innovations managériales*, Cahiers de recherche du Centre de Gestion Scientifique, N °12, Juillet 1996 ;
- David A., *L'aide à la décision entre outils et organisations*, Entreprise et Histoire, 1996, n°13, pp. 9-26 ;
- David A., *Les nouvelles fondations des sciences de gestion, Eléments d'épistémologie de la recherche en management*, 2001 ;
- Doublet J. M., D*es outils de gestion dans l'entreprise*, entreprise et histoire, n° 13, 1996.

- Eraly A., *Le développement humain et le développement technologique : une vision socio-psychologique,* Changement technologique et gestion des ressources humaines, Montréal, Morin G., 1995, pp 37-58.
- Gilbert P., *L'instrumentation de gestion. La technologie de gestion, sciences humaines?* , Economica, coll. Gestion, 1998, Paris ;
- Gilbert P., *L'instrumentation de gestion*. Thèse de Doctorat en soutenue à l'université de Saint Quentin en Yvelines, 1997 ;
- Girin J., *les machines de gestion,* extrait de le rôle des outils de gestion dans l'évolution des systèmes sociaux complexes, sous la direction de M. BERRY, C.R.G-École polytechnique, 1983, rapport pour le Ministère de la recherche et de la technologie ;
- Hatchuel A., *Epistémologie et méthodes quantitatives : introduction à la recherche en sciences de gestion,* cours DEA Management des Organisation et Politiques Publiques, Centre de Gestion Scientifiques, 2001- 2002, école des Mines de Paris ;
- Hatchuel A, Weil B. *L'expert et le système,* Economica, 1992.
- Hopwood A.G., *On trying to study accounting in the contexts in which it operates,* Accounting, Organisation and Society, vol.8 n°2/3;
- Kaplan R.S., *The role of empirical research in management accounting, Accounting, organisation and society,* vol.11, n° 45;
- Martinet et al., *Epistémologies et sciences de gestion,* Economica, 1990, pp 141-182.
- Moisdon J. C., *Comment apprend-t-on par les outils de gestion ? Retour sur une doctrine d'usage,* CGS écoles des Mines de Paris, 2003;
- Moisdon J. C. (dir), *Du mode d'existence des outils de gestion*. Paris, Editions Séli-Arslan, 1997 ;
- Pettigrew A.M., *Context and Action in the Transformation of the Firm,* Journal of Management Studies, vol 24, n°6, 1987, p 649-670.
- Ponssard, J.P. et Tanguy, H. (1993), *Planning in Firms : an interactive approach,* Theory and Decision, n° 34;
- Tanguy L, Ropé F. (dir), *Savoirs et compétences. De l'usage de ces notions dans l'école et l'entreprise,* L'Harmattan, 1994 ;
- Rabardel P., *Les hommes et les technologies une approche cognitive des instruments contemporains,* éd. Armand Colin, 1995, page 112.

Contrôle de gestion, pilotage stratégique, approche des parties prenantes, etc.

- Abrahamson E., *Managerial fad and fashion: the diffusion and rejection of innovations,* Academy of Management Review, 1991,Vol 16 n°3, pp 586-612;
- Abrahamson E., *Managerial fashion,* Academy of Management Review. 1996a, Vol 21, n°1, pp 254-285;
- Abrahamson E., *Management fashion, academic fashion, and enduring truths*. Academy of Management Review, 1996b, n° 21, pp 616-618.
- Abrahamson E. et Fairchild G., *Management fashion: lifecycles, triggers, and collective learning processes,* Administrative Science Quarterly, 1999, n° 44, pp 708-740;
- Amintas, A., *Outils de gestion et dynamique organisationnelle, la recherche d'un cadre conceptuel de référence* : espaces théoriques et étude de cas (France Télécoms 1974-1993), Thèse de doctorat en sciences de gestion, Rennes, 1994.
- Bonnafous-Boucher M. et Mesure H., *La théorie des parties prenantes au centre du management stratégique,* vers un programme de recherche, 14ème conférence internationale de management stratégique, pays de la Loire, Angers 2005 ;

- Bescos P., Dobler P., Giraud F., Lerville-Anger V., Mendoza C., Naulleau G., *Contrôle de gestion et Management*, éditions Montchrestien, 4e édition, 1997 ;
- Bescos P.L., Mendoza C., *Le management de la performance*, ECM, 1997 ;
- Pigé B., *Stakeholder theory and corporate governance: the nature of the board information, Management*, Vol. 7, 2002, 1, pp. 1-17;
- Bollecker M., *La dimension sociologique du contrôle de gestion par l'analyse des relations de coopération entre contrôleur de gestion et responsables opérationnels*. Les cahiers de recherches du GREGOR, IAE de Paris, avril 2003 ;
- Borck J.R., *A balancing act to ROI* , *InfoWorld*, volume 23, issue 30, 23 juillet 2001;
- Bouquin H., *Les Fondements du Contrôle de Gestion*, Que sais-je n° 2892, éd. PUF, 1994 ;
- Bouquin H., Contrôle et stratégie, http://www.crefige.dauphine.fr/publish; Contrôle de gestion, PUF, 3ème éd, 1996 ;
- Burlaud A. et Simon C., *Le contrôle de Gestion*, éd. La découverte 1997, (Repères °227) ;
- Bourguignon A.**,** *Il faut bien que quelque chose change pour que l'essentiel demeure*, Comptabilité Contrôle Audit, Numéro spécial, mai 2003 ;
- Burlaud A. et Simon C., *Comparabilité de gestion coût/contrôle*, éd.Vuibert, février 2000 ;
- Camman L. C. et Livolsi L., *Pilotage stratégique du processus logistique et gestion des ressources humaines : Constat et prospections*, Les troisièmes rencontres internationales de la recherches en logistique, Trois-Rivières, 9, 10 et 11 mai 2000;
- Carroll, A. B., *Corporate social responsibility*. Evolution of a definitional construct, business and society, n° 38, 1999, pp 268-295.
- Carroll A. B., Näsi J., *Understanding Stakeholder Thinking: Themes from a Finnish Conference, Business Ethics: A European Review*, Volume 6, n° 1, January 1997, pp. 46-51.
- Chandler A.D. Jr, *La main visible des managers*, éd. Economica, Paris 1988 (version américaine 1977) ;
- Chandler A., *Stratégies et structures de l'entreprise*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1989 ;
- Charrier H., De Gryse S., *Les outils fondamentaux de la gestion : système d'information comptable*, comptabilité financière, gestion financière, mathématiques financières, statistique, gestion prévisionnelle, contrôle de gestion, éd, Gualino, Paris. 2004 ;
- Clarkson, M. B., *A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance*, Academy of Management Review, vol. 20, n° 1, 1995, pp. 92-117.
- Demeestère R., Lorino P., Mottis N., *Contrôle de Gestion et pilotage*, éd. Nathan 1997 ;
- De Montgolfier C., *Quel contrôleur pour quel contrôle ?* In Dupuy Y. *Faire de la Recherche en contrôle de gestion*, éd. Vuibert, 1999 ;
- Donaldson T. et Preston L.E., *The stakeholders theory of corporation: concepts, evidence and, implications*, Academy of Management Review, vol. 20, N°1, 1995, pp 65-91.
- Greiner L. et Nees D., *Conseil en management : tous les mêmes ?*, Revue française de gestion, n° 76, novembre, décembre 1989.
- Kaplan R. et Johnson H., *Relevance Lost: The rice and fall of management accounting*, Havard Business School Press, Boston, 1987;
- Kieser, A., *Rhetoric and myth in management fashion*. Organization , 1997, n° 4, pp 49-74;
- Koenig G., *Management stratégique*, Nathan, Paris, 1996 ;
- Koenig M. et Ponzi LJ., *Knowledge management: Another management fad*, Hermès : Revue Critique, hiver 2003.
- Jordan H., 1998, *Planification et contrôle de gestion en France en 1998*. Les cahiers de recherches du groupe HEC.
- Laroche H. et Nioche J.P. (dir.), *Repenser la Stratégie*, Vuibert, 1998.

- Löning H., *À la recherche d'une culture européenne en comptabilité et contrôle de gestion,* Comptabilité Contrôle Audit, tome 1, volume 1, mars 1995 ;
- Löning H., Pesqueux Y., *Le contrôle de gestion*, éd. Dunod, 1998 ;
- Lorino P., *Méthodes et pratiques de la performance ; Le pilotage par les processus et les compétences*, éd. d'Organisation, 2ème édition, 2001;
- Martinet A.Ch. et Reynaud E., *Sarcocolliers, stakeholders et stratégie*, Revue Française de Gestion, novembre- décembre 2001, pp 12-25.
- Mintzberg, *Structure et dynamique des organisations*, éd. Editions d'Organisation, 1982 ;
- Mintzberg, *Le management. Voyage au centre des organisations*, éd. Editions d'Organisations, 1990 ;
- Mintzberg H., *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, éd. Dunod, Paris, 1994 ;
- Pierrat C. et Martory B., *La gestion de l'immatériel*, éd. Nathan, 1996 ;
- Piotet F., Sainsaulieu R., *Méthodes pour une sociologie de l'entreprise*, Presses de la FNSP, Paris, 1994.
- Porter M., *What is strategy?*, Harvard business review, n° novembre- decembre, 1996, pp 61-78.
- Pouloudi A. and Whitley E. A., *Stakeholder identification in inter-organizational systems: Gaining insights for drug use management systems*, European journal of information systems, Vol. 6, N°1, 1997, pp 1-14 ;
- Ralph K., N. Juliana, J.P., *Byron The role of management control system in facilitating strategic change: A case study, department of accounting and finance*, university of western Australia;
- Reix R., *Système d'information et management des organisations*, éd. Vuibert collection gestion, 1998 ;
- Rigby D., *Management tools and techniques: a survey. California Management review*, Vol 43, n°2, pp 139-160.
- Rogers E., *Diffusion of innovation*, 1995, New York: Free Press;
- Ronge Y., *Comptabilité de gestion, pour un pilotage intégrant stratégie et finances*, éd. Management, 1999 ;
- Simon H., *Administrative behaviour, a study of decision-making in process in administrative organisation*, 1945;
- Simons R., *Levers of control, haw managers use innovative control system to drive strategic renewal*, éd. Harvard Business Press, 1995;
- Strang, D. and Macy, M.W. *In search of excellence: Fads, success stories, and adaptive emulation*,American Journal of Sociology, 2001, n°107, pp 147-182;
- Testa B., *Mesure du rendement stratégique au ministère de la Défense nationale*, Symposium sur la planification des activités, Avril 2002;
- Thorn K., Lyndrup M., *The quality of public expenditure , challenges and solutions in results focussed management in the public sector*, Denmark;
- Treacy et M., Wiersema F., *L'exigence du choix*, village Mondiale, 1995 ;
- Van de Ven, *Central problem in the management of innovation*, 1986, n° 32, pp 590-607;
- Wang P., *Fashion in Information Technology*, The Anderson School at UCLA, Los Angeles, 2003;
- Wasson C., *Dynamic competitive strategy & product life cycles*, Austin, TX: Austin Press, 1978,
- Zucker, L.G. Where do institutional patterns come from? Organizations as actors in social systems. Institutional Patterns and Organizations, Culture and Environment, Cambridge, MA: Ballinger. 1988;

Modernisation de la gestion publique, contrôle de gestion dans le secteur public

- Abate B., *La nouvelle gestion publique*, éd. LGDJ, 2000 ;
- Albertini J. B., *Réforme administrative et réforme de l'Etat français, thème et variation de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours*, éd. Economica, 2000 ;
- Alecia S., Foucher D., *Le management dans le service public*, éd. d'Organisation, 2002 ;
- Amiel M., Bonnet F., Jacots J., *Management de l'administration*, éd. de Boeck Université, 1998 ;
- Anderson H.A. et Lawrie G., examining Opportunities for improving public sector governance through better management, 2GC working paper, Mai 2002;
- A. Bagley, *Public Sector? So What?*, Quality World, disponible sur http://www.iqa.org/ ;
- Bialès C., *La gestion*, Les Cahiers Économie et gestion, n°65, www.christian-biales.net/documents/Gestion.PDF;
- Barilari, *La modernisation de l'administration*, LGDJ collection système, 1994 ;
- Bartoli A. et Hermel Ph., *Quelle comptabilité entre « orientation client » et service public ?*, Politiques et management publiques, volume 24, n°3, septembre 2006, pp 13- 30
- Bartoli A., *Le management dans les organisations Publiques*, éd. Dunod, 1997 et 2ème édition 2005 ;
- Bézes Ph., *Penser les réformes : politiques et institutions, dans 30 de réforme de l'Etat*, éd. Dunod, 2004
- Bodiguel J.L., Rouban L., *Le fonctionnaire détrôné ?*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991, pp. 206-210
- Bower J.L., *Effective Public Management, Harvard Business Review*, mars-avril, 1977, pp 131-140
- Brachet B., *Du Commandement au management*, l'administration française entre souveraineté et service public, éd. Publisud, 1995 ;
- Bréas M., *La charte Marianne, occasion d'instaurer une logique d'engagement de service dans les services de l'Etat pour un meilleur accueil*, Intervention lors du 15ème colloque international de la revue, Politiques et management public
- Burlaud A. et Gibert P., *L'analyse des coûts dans les organisations publiques : le jeu et l'enjeu*, PMP, volume 2, n°1, 1984 ;
- CFMMD, *Le management au Ministère de la Défense*, Ouvrage collectif, piloté par le Centre de Formation au Management du Ministère de la Défense, sous la direction du général Baudouin ALBANEL, éd. d'Organisation, 2003.
- Chaty L., *Regard rétrospectif sur l'analyse d'une politique publique : le rapport Serieyx, entre évaluation et outil de modernisation*, Politiques et management public, vol. 14, n°3 septembre 1996 ;
- Charpentier M. et Grandjean P., *Secteur Public et Contrôle de Gestion*, éd. d'Organisation, 1998 ;
- Chomienne H., *Le rôle du management dans la modernisation des organisations administratives publiques Françaises*, Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines, Décembre 2001
- Cleveland H., *Public Management Research: The theory of Practice and vice versa*, Public Management Research conference, Brookings Institution, Washington, D.C., 1979
- Cornudet C. et Mabille P., *La machine administrative entame sa modernisation*, Les Échos, n° du 22, 23, 24 septembre 2003;
- Crozier M., Friedberg E., Theonig J.C., *Où va l'administration française ?*, éd. d'Organisation, 1975;
- Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système*, éd. le seuil, 1977;

- Crozier M., Friedberg E., *La société bloquée*, éd. le seuil, 1970;
- Crozier M., *Comment réformer l'État*, éd. Documentation française, mai 1988;
- Demeestère R., *L'ambiguïté de la notion de responsabilité en contrôle de gestion*, 2001, pp. 79 -99 ;
- Demeestère R., *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, éd. L.G.D.J, janvier 2002 ;
- Le Duff R., Papillon J. C., *Gestion publique*, éd. Vuibert gestion, 1988;
- Gibert P., *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, éd. d'Organisations, 1983 ;
- Gibert P., *Management public management de la puissance publique*, PMP, Vol 4, n° 2, juin 1986 ;
- Gibert P. et Laufer R., *Management de la frontière management sur la frontière*, PMP, volume 5, n°1, mars 1987 ;
- Gibert P., *Peut-on transférer les méthodes de management et de gestion de l'entreprise à l'Etat ?* Annexe au rapport de la commission efficacité de l'Etat : le pari de la responsabilité, 1989, pp. 317-326 ;
- Gibert P., *L'analyse de politique à la rescousse du management public*, PMP, Vol 20, n°1, mars 2002, pp 1-13 ;
- Greffe X., G*estion publique*, éd. Dalloz, 1999 ;
- Guillaume H., Dureau G., Silven F., *Gestion Publique, L'Etat et la performance*, éd. Presse de science Po. Et Dalloz ;
- D'Iribarne P., *La logique de l'honneur, gestion des entreprises et tradition nationales*, éd. Le seuil, 1989 ;
- Joncour Y., *Moderniser la gestion et les finances publiques : des priorités à contresens*, juin 1993, pp. 51-67 ;
- Favoreu C., *Réflexions sur les fondements de la stratégie et du management stratégique en milieu public*, Aims stratégie, Montréal, 2001
- Joncour Y. et Verrier P. E., *Plus ça change, plus c'est la même chose. La répétition au service de la modernisation*, PMP, volume 20, n° 1, mars 2002 ;
- Knoepfel P. et Varone F., *Mesurer la performance publique : méfions nous des terribles simplifications*, juin 1999, page 132.
- Laufer R., Burlaud A., *Management public - gestion et légitimité*, éd. Dalloz, 1980.
- Laufer R., *Sur ce qu'il y a de nouveau en management public*, la voie moderne, L'Harmattan, 1994 ;
- Linder J.C., Brooks J. D., *Transforming the public sector*, Accenture, 2004;
- Naulleau G., *La mise en œuvre du contrôle de gestion dans les organisations publiques*, 25ème congrès international des sciences administratives, 9-12 juillet 2001 ;
- Mas F., *Gestion privée pour le secteur public*, éd. interédition, 1990 ;
- McGill R., *Planning for strategic performance in local government*, Long Range Planning, Vol 21, n°5, 1988.
- Meny T., Thoenig J.C., *Politiques publiques*, P.U.F, Paris, 1989
- Monnier, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, éd. Economica, 1992
- Mordacq F. directeur général de la modernisation de l'Etat, LOLF 2006 : *La gestion publique sera-t-elle plus efficace ?*, http://www.minefi.gouv.fr/notes_bleues/nbb/nbb305/lolf20062.pdf
- Rangeon F., *La notion d'évaluation*, actes du colloque du 17 avril 1992 consacré à l'Évaluation dans l'Administration, CURAPP, Paris, PUF, 1993, pp. 12-13
- Ring S. P, Perry J.L., *Strategic Management in Public and Private Organisations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints*, Academy of Management Review, Vol 10, N°2, 1985.
- Rochet C., *Conduire l'action publique*, éd. Village Mondial, avril 2003 ;

- Rouban L., *Le client, l'usager et le fonctionnaire : quelle politique de modernisation pour l'administration française,* Revue française de l'administration publique, 1991 ;
- Stoffaes C., *Gestion publique, gestion privée : méthodes et outils, Pour un Etat moderne*, Plon, 1993
- Toulemonde J., *Stratégie et micro-stratégies dans l'administration*, Revue Française de Gestion, n° 85, 1995, pp. 73-81.
- Tardieu A., cité par Gournay B., *L'administration,* Que sais-je?, PUF, 7ème édition, 1986 ;
- Trosa S., *Grandeur et décadence du mimétisme avec le secteur privé,* Colloque de l'institut du management public, Québec, octobre 1988.
- Trosa S., *Modèles et expériences : l'évaluation en pratique ; Un premier bilan de l'expérience française,* Revue française d'administration publique, n°66, avril-juin 1993, pp. 225-232 ;
- Trosa S, *Moderniser l'administration : comment font les autres ?* éd. d'Organisation, 1995 ;
- Trosa S., *le guide de la gestion par programme,* éd. d'Organisation, 2002 ;
- Verrier P.E. et Santo M., *Le management public,* éd. PUF, Que sais-je ?, 1997 ;
- Verrier P.E., *30 ans de réforme de l'Etat*, sous la direction de François Lacasse, éd. Dunod, 2005 ;
- Wienner C., *Les relations entre l'administration et les usagers, dans le pari de la responsabilité rapport de la commission : Efficacité de l'Etat*, commissariat général au plan, Annexe 11, 1989.

Rapports

- Brisbane city council, the year in revue, Annual report, 2001-2002;
- *Le pari de la responsabilité,* rapport du commissariat général au plan, commission efficacité de l'Etat, présidé par De Closets F. éd. Documentation française, 1989;
- La gestion publique en mutation, les réformes dans les pays de l'OCDE, éd. OCDE 1995 ;
- A propos de l'administration française, sous la direction de François Gallouédec Genys ;
- En quête de résultats : pratiques de gestion, rapport de l'OCDE, 1997 ;
- Bourdin J., Commission des finances, Sénat, Rapport d'information n° 203, Étude relative à l'évaluation des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques, 2000-2001
- Résultat de l'enquête relative à l'étude de l'avancement de la mise en place du contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat, DMGPSE, 8 décembre 2004 ;
- Rapport d'information n° 220, LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? (2004-2005) de M. Jean ARTHUIS, commission des finances Sénat, 2 mars 2005 ;
- Rapport d'information n°2161 déposé le 16 mars 2005 par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale.
- Rapport d'information n° 203, déposé le 30 janvier 2001, par la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat, sur l'étude relative à l'évaluation des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques, M. Joël Bourdin ;
- Rapport de la cour des comptes, sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004 suivi des réponses des administrations rapport sur les résultats et la gestion budgétaire
- Rapports nationaux Reitox 2001 ; réseau européen sur la prévention du sida et de l'hépatite en milieu carcéral, Final Progress Report, WAID : Bonn & ORS, 2001, Marseille.

- Rapport du comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) http://www.cpt.coe.int/documents/nor/2000-15-inf-eng.pdf.
- Rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Présenté par le député F. Cornut-Gentille, n° 957, 18 juin 2003

Lois, règlements et documents officiels

- La nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF), n° 2001-692 du 1/8/01 publiée au JO du 2/8/2001 ;
- Ordonnance n' 96-344 du 24 avril 1996 portant sur les mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale
- Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public (circulaire Rocard) ;
- Circulaire du 26 novembre 1989 sur l'interministérialité, approfondies notamment par les conclusions du séminaire gouvernemental du 11 avril 1991 ;
- Circulaire du 26 juillet 1995 du Premier Ministre sur la réforme de l'Etat et des services publics ;
- Circulaire du 3 juin 1998 du Premier Ministre sur la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations ;
- Circulaire du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle gestion dans les administrations de l'Etat ;
- Décret n° 95-1007 du 13 septembre 1995 relatif au comité interministériel pour la réforme de l'Etat et au Commissariat à la réforme de l'Etat
- Décret 99-164 du 8 mars 1999 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la Défense. J.O. du 9 mars 1999.
- décrets n° 2005-506 du 19 mai 2005 et 2005-520 du 21 mai 2005. Revue Défense Nationale et Sécurité Civile, N°8-9 2005, éd. Comité d'Études de Défense Nationale PLF 2006,
- Programme 212 : Soutien de la politique de la défense.
- Charte de la déconcentration du 1er juillet 1992 ;
- Les notes Bleues de Bercy, Finances Publiques, n° 214, du 16 au 30 septembre 2001 ;
- Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat, éléments de méthodologie juin 2002, Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, Direction générale de l'administration et de la fonction publique.
- Les établissements publics nationaux : un cahier pilote pour la réforme de l'Etat, la documentation française, juillet 2002 ;
- Guide d'audit initial des programmes, le comité interministériel d'audit des programmes CIAP, du 17 mars 2003 ;
- Les objectifs et les indicateurs de performance, des projets et rapports annuels de performance annexés aux projets de lois de finances, la direction de la réforme budgétaire, DRB, 12 décembre 2003 ;
- Ensemble des interventions du président de la république et du Premier Ministre en matière de gestion publique.

Documents internes aux organisations étudiées et presse spécialisée

- Direction d'Aide à la Gestion et Arthur D. Little, Rapport d'évaluation de la première phase de déploiement des tableaux de bord prospectifs dans la région wallonne, octobre 2002 ;

- Ministère de la Défense, Stratégie Ministérielle de Réforme 2004, Octobre 2003 ;
- Livre blanc sur la défense, 1994 ;
- Note du ministre n°041970 du 17 novembre 1999 instituant la mission d'aide au pilotage au MINDEF ;
- Cahier des clauses techniques particulières, PITAGORE, CCTP n°1274/DEF/DIRISI/ du 29 juillet 2005 ;
- Le plan stratégique des armées, juin 2006 ;
- Bancel-Charensol L., Jougleux M., Les outils de gestion et de pilotage des équipes de direction des CAF, Recherches et Prévisions, revue de la CNAF, N° 74 - décembre 2003, pp 27-38 ;
- COG 2001-2004, Rapport de la mission d'évaluation des conventions d'objectifs et de gestion DRASS, Ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Famille ;
- CNAF, Annexe au cahier des clauses techniques pour la réalisation d'un prototype de tableau de bord équilibré (Balanced Scorecard), jeudi, 8 avril 2004 ;
- Caizzi A., La qualité, un enjeu de gestion ? Quarante ans de débats au sein d'une instance de concertation de la Sécurité sociale, Recherches et Prévisions, revue de la CNAF, n° 68/69- 2002, pp 73-96 ;
- Kounowski G., L'informatique et le système d'information des allocations familiales. Revue recherches et prévisions, 2002, N° 68/69, pp 49-72.
- RNDC, annexe 7, le tableau de bord des CAF, fiche de projet TBCAF, document interne, novembre 2002
- Compte-rendu de la réunion du 13 décembre 2002 du groupe de travail « Tableau de bord équilibré », CNAF ;
- Direction du Développement et du Contrôle de Gestion, Note de synthèse pour expliquer (presque) simplement le Plan d'action institutionnel et proposer quelques améliorations, 7 novembre 2003 ;
- Compte-rendu de la réunion du groupe de « travail tableau de bord équilibré », CNAF, 7 mai 2004 ;
- Le contrôle de gestion dans la branche famille, Pourquoi mettre en œuvre la « Balanced Scorecard » ? Présentation BSC SAS, document interne, direction du développement et du contrôle de gestion, septembre 2004 ;
- Restitution atelier BSC, Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'un prototype de tableau de bord équilibré, CNAF- BearingPoint, 8 novembre 2004 ;
- La DSER, La montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant, l'E-ssentiel, publication électronique de la CNAF, N°31, Novembre 2004 ;
- Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF 2005-2008.
- Le plan d'action institutionnel : Cadre général de l'action institutionnelle et les projets prioritaires, CNAF, 1ier septembre 2005 ;
- Béquignon D., La mesure et le pilotage de la performance globale de gestion : point sur les travaux engagés et réflexions sur leur poursuite. Note méthodologique dans le cadre du projet prioritaire n°8, mai 2006.

Sites Internet

- www.defense.gouv.fr.
- www.cnaf.fr
- www.eda.gouv
- www.finances.gouv.fr/performance/pdf/guide_performance.pdf.
- www.ladocumentationfrancaise.fr
- www.legifrance.gouv.fr

- www.moderfie.gouv.fr
- www.performance-publique.gouv.fr
- www.vie-publique.fr
- www.ip-finland.com/en/previous_quality
- www.hia.no/iris28/Docs/IRIS2028-1109.pdf

Tables des illustrations

Sommaire des figures

Figure 1. L'instrument médiateur en tant qu'entité composite 29
Figure 2. Les composantes du QIP de l'Analog Divices..... 37
Figure 3. L'axe des processus internes - la chaîne des processus 40
Figure 4. L'axe apprentissage organisationnel (Kaplan et Norton, 1998)..... 41
Figure 5. Articulation entre les axes de la BSC..... 43
Figure 6. Dispositif de pilotage - extrait d'une stratégie (Kaplan et Norton, 2004)..... 47
Figure 7. Représentation de la relation circulaire..... 56
Figure 8. Interactions entre les axes de performance 59
Figure 9. Exemple de réseau de TDB (Demeestère, 2002, page 104)..... 62
Figure 10. La BSC, héritage de concepts 69
Figure 11. Le cycle de vie des cercle qualité, 1977-1986 (Source: Abrahamson, 1996) 75
Figure 12. Cycle de vie des trois méthodes étudiées par Koenig et Ponzi 76
Figure 13. Cycle de vie de la Balanced Scorecard 1992-2004..... 76
Figure 14. Ressemblance entre les cartes stratégiques de Acme Chemical et Metro Bank 79
Figure 15. Les leviers du contrôle (Simons, 1995, page 159)..... 80
Figure 16. La double fonction de production publique (Adapté de Verrier et Santo)..... 95
Figure 17. Synthèse des difficultés liées à la définition de la performance dans une organisation publique..... 97
Figure 18. Les thèmes stratégiques du conseil municipal de la ville de Charlotte..... 98
Figure 19. Les axes de la BSC adaptés pour les organisations du secteur public 99
Figure 20. Typologie des parties prenantes (d'après Michell et al.) 103
Figure 21. Modélisation des composantes du réseau de l'entreprise (adapté de Atkinson et al.) 105
Figure 22. Comment s'applique un modèle de mesure de la performance ? (d'après Atkinson et al.)106
Figure 23. The Public Sector Scorecard (d'après Moullin)..... 108
Figure 24. La PSS de la police suédoise..... 111
Figure 25. La représentation des parties prenantes de la police suédoise selon le modèle d'Atkinson et al. 112
Figure 26. Le passage entre les buts et les indicateurs non explicité par Kaplan et Norton..... 124
Figure 27. Le TDB de la division du secrétariat général (source le SG de la région wallonne) 133
Figure 28. Carte stratégique du MINDEF - Modèle type (source MAP-2003)..... 180
Figure 29. Carte stratégique de la fonction ressources humaines version janvier 2006 (source MAP) 183
Figure 30. Schéma arrête de poisson (source MAP- 2005)..... 184
Figure 31. Traduction des axes de performance sur le modèle de carte stratégique 190
Figure 32. La carte stratégique de la fonction recrutement..... 191
Figure 33. Carte stratégique du département de commerce USA 192
Figure 34. Carte stratégique de l'EMA (source PSA A006-2008)..... 205
Figure 35. Récapitulatif des cartes stratégiques étudiées 211
Figure 36. La chaîne des responsabilités selon l'ordonnance du 24 avril 1996 215
Figure 37. Synthèse des travaux d'élaboration du TDBE 225
Figure 38. La carte stratégique de la branche développée en novembre 2004..... 226
Figure 39. Le premier cas de figure 235
Figure 40. Le deuxième cas de figure 235
Figure 41. Le troisième cas de figure..... 236
Figure 42. L'évolution potentielle des fonctions du TDBE et du TBCAF..... 245
Figure 43. Les architectures des instruments qualifiés de Balanced Scorecard identifiées dans les ADE en France 251

Sommaire des tableaux

Tableau 1. Les composants de l'axe financier 38
Tableau 2. Les 3 générations de la Balanced Scorecard – évolution des composantes et des usages de l'outil 48
Tableau 3. Indicateurs de pilotage et indicateurs de reporting 62
Tableau 4. Comparaisons légitime et illégitime (Gibert 2004) 65
Tableau 5. Mesure de la performance des politiques publiques (selon Gibert, 2003) 97
Tableau 6. Définition des critères d'identification des parties prenantes (d'après Michell et al.) 103
Tableau 7. Les quatre de profils issus de l'application du critère du choix (par Burlaud et Laufer) .. 116
Tableau 8. Les phases de déploiement du TBP 132
Tableau 9. Les phases d'élaboration de la BSC de la prison d'Oslo 139
Tableau 10. La nomenclature budgétaire du MINDEF (reconstituée d'après le site du MINEFI) 175
Tableau 11. Les phases de développement de la carte stratégique au MINDEF 177
Tableau 12. Les usages de la Carte stratégique au MINDEF 189
Tableau 13. Les usages de la Balanced Scorecard 210
Tableau 14. Les usages du Tableau De Bord Equilibré 228
Tableau 15. Comparaison entre le planning prévisionnel et le déroulement réel du projet TDBE à la CNAF 240
Tableau 16. Récapitulatif des instruments identifiés au sein de la branche famille et de leurs usages 246

ANNEXES

Sommaire des annexes

Annexe 1- Exemple de tableau de bord de pilotage (Mendoza et al, page 90) 284
Annexe 2. Tableau comparatif entres les caractéristiques des sociétés française et américaine et la relation avec les systèmes de pilotage de la performance 285
Annexe 3. Tableau comparatif entre les deux contextes privé et public synthèse de l'article de Kaplan et Bower, 2000 286
Annexe 4. Pertinence des cartes stratégiques des administrations « pures » proposées par Kaplan et Norton..... 287
Annexe 5. La PSS du Hunter Health Service - New South Wales. Government Australien 289
Annexe 6. Le modèle stratégique de l'autorité hospitalière de Mondène (selon Bocci)..... 290
Annexe 7. L'organisation des services de police Suédois..... 291
Annexe 8. Analyse du Tableau de bord prospectif de la région wallonne 292
Annexe 9. Présentation et analyse du résultat 303
Annexe 10. Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public. 306
Annexe 11.La charte de déconcentration 316
Annexe 12. Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics 324
Annexe 13. Circulaire du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations 331
Annexe 14. 336
Annexe 15. Note du 06/05/2003 Mission d'Aide au Pilotage MINDEF..... 337
Annexe 16. Guide d'entretien MINDEF 340
Annexe 17. Arrêté fixant les attributions de la mission d'aide au pilotage..... 345
Annexe 18. 346
Annexe 19. Carte stratégique de la fonction communication..... 351
Annexe 20. Note de la MAP, La démarche d'aide au pilotage,7 décembre 2004..... 352
Annexe 21.Tableau de bord de synthèse des indicateurs de résultats 357
Annexe 22.Carte stratégique du service des essences de l'armée 358
Annexe 23. Exemple de fiche d'objectif 359
Annexe 24. Carte stratégique du SSA 360
Annexe 25.Exemple de fiche d'indicateur MINDEF 361
Annexe 26.Guide d'entretien CNAF..... 363
Annexe 27. Conseil d'administration CNAF 368
Annexe 28.Composition du groupe de travail Tableau de Bord Equilibré CNAF (personnes interviewées) 369
Annexe 29. Deuxième version de la carte stratégique de la CNAF (06/07/2006) 370
Annexe 30. Trame des indicateurs du TBE 06/07/2006..... 371
Annexe 31. Maquette d'une carte stratégique d'une CAF 374
Annexe 32. Maquette de la carte stratégique de l'action sociale..... 375
Annexe 33. Guide d'entretien support de la recherche exploratoire 376
Annexe 34. Liste des personnes interviewées 383

Annexe 1- Exemple de tableau de bord de pilotage (Mendoza et al, page 90)

Tableau d bord d'une organisation

Objectif	Facteurs clés de succès	Indicateurs	Niveau
La réalisation des primes nouvelles	La productivité des collaborateurs La qualité de la production nouvelle	Montant des bases commissionnables engrangées par les conseillers d'un groupe donnée/Nombre de jours de présence de l'ensemble des conseillers du groupe Nombre de contrats restant à la fin de l'expérience/ Nombre de contrats produits pendant l'année	
La tenue du portefeuille	Qualité de la relation avec les clients	Evolution du portefeuille en primes annualisées depuis le début de l'exercice	
La qualité de la gestion des effectifs	Recrutement de nouveaux vendeurs de qualité Qualité du management des équipes en place	Nombre de collaborateurs recrutés au cours de l'exercice Taux de rétention du recrutement Productivité du recrutement = Bases commisionnables produites par les collaborateurs du groupe 1/ Nombre de jours de travail des collaborateurs recrutés dans l'année Taux de rétention des groupes 2, 3, 4 et 5	
La maîtrise des frais	Respecter les enveloppes budgétées Maîtriser la consommation des changements	Ecart = (frais réels - frais budgétés) par poste budgétaire Consommation des changements = Dépenses totales de la direction régionale/Volume total des recettes générées par la direction régionale	

Annexe 2. Tableau comparatif entres les caractéristiques des sociétés française et américaine et la relation avec les systèmes de pilotage de la performance[580]

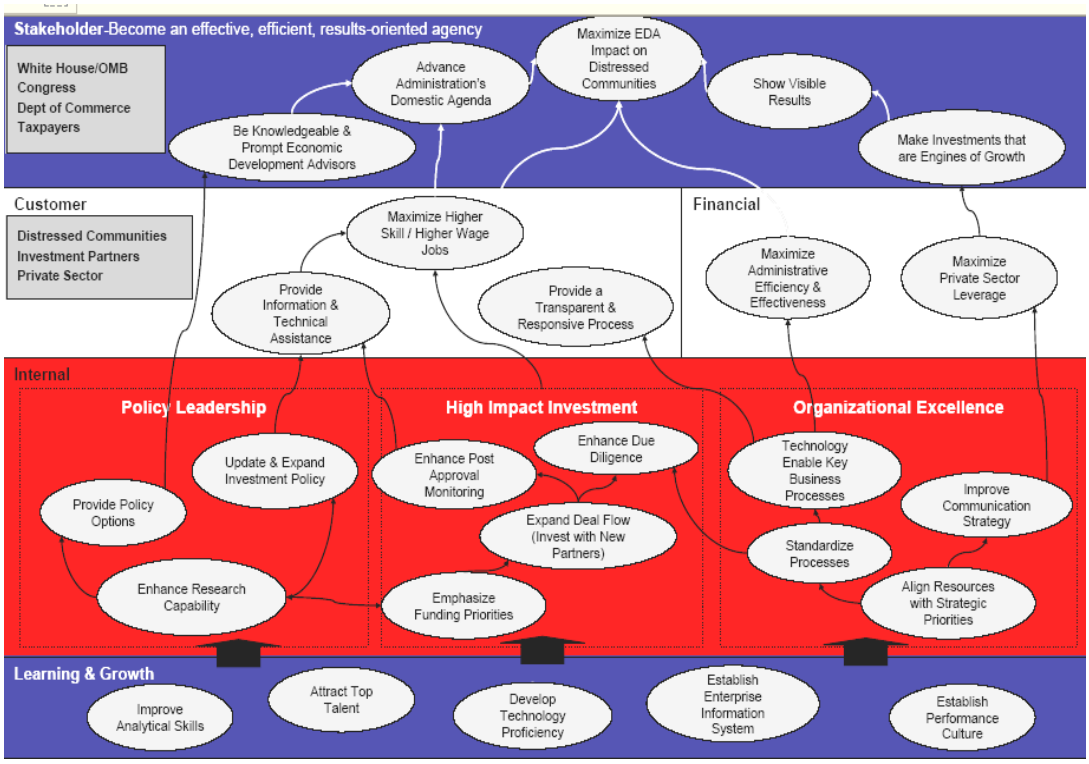
		FRANCE	UNITED STATES
Performance measurement system	Name	Tableau de bord	Balanced scorecard
	Underlying strategic concept	Managers' subjective perception	External (objective)
	Focus	Process of construction (conceptual)	Ready-to-use indicators
	Deployment	Open to local initiative	Strictly top-down
	Main emphasis	Learning	Rewards
Basic elements of society		Groups of unequal symbolic nobility	A priori equal individuals
Individualism		Lower	High
Hierarchy in society		Omnipresent	No hierarchy
Power distance		High	Lower
Centralization		High	Low
Basic social demand		Respect of honour	Respect of contract and fairness
Subordination relationships		Affective and paradoxical	Contractual (emotionless)
Demand for objectivity		Lower	High
Social ascension		Perceived as limited	Perceived as unlimited
Most valued rewards		Intrinsic or ingroup-sourced	Extrinsic
Perception of performance-based rewards		Threat	Opportunity
Social control		Self-control	External control
Attitude towards external control		Negative	Positive
Employee dismissal		Almost taboo	Legitimate
Security brought by society		Higher	Low
Uncertainty avoidance		High	Low
Educational system		Elitist and securing	Less elitist and securing
Dominating professional culture		Engineer	Manager
Top management		Practically no education in management education	Highly educated in management
Perception regarding manager's qualities		Given by birth	Given by education
Social status of management		Low	High
Seniority of specific management departments in universities		Low	Higher
Belief in management tools		Low	High
Future orientation		Low (conservatism)	High (pioneer mind)
History as a nation		Old	Young
Masculinity		Lower	High
Sense of hierarchy		Given by birth and education	Given by management practices
Agreement/obedience		Always questionable	Natural consequence of contracting
Political past		Absolutist monarchy and revolution	Contractual agreement
Philosophical tradition		Intellectualism and idealism	Pragmatism
Relations theory-practice		Separation	Integration
Relations practitioners and politicians-universities		Distrust	Trust and collaboration
Grammatical structure of language		Clear, with many exceptions	Less clear

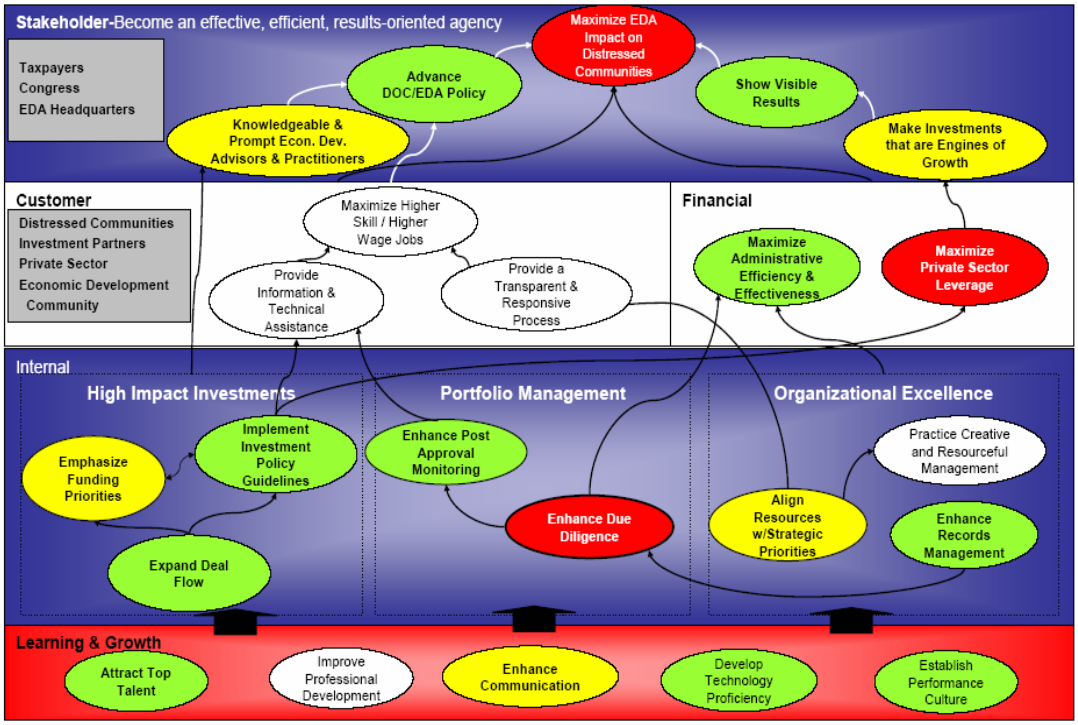
[580] Bourguignon A., Malleret V. et Norreklit H., The American Balanced Scorecard v/s the french tableau de Bord: the ideological dimension, les cahiers de recherche du groupe HEC, mars 2001, p41. Réédité dans Management Accounting Research, janvier 2004, vol. 15, Issue 2, pp 107-134

Annexe 3. Tableau comparatif entre les deux contextes privé et public synthèse de l'article de Kaplan et Bower, 2000

		Privé	Public	Résultats ou répercutions	Pistes d'amélioration
1	Le pouvoir de supervision	Une vision partagée entre les parties prenantes d'une entreprise à savoir les actionnaires, CE et les managers	Une très faible coordination entre les différentes parties prenantes : les élus, le pouvoir exécutif, les médias, le public et les groupes d'intérêt ne	Dispersion dans l'action et manque d'agrément sur les objectifs	Forcer le comité de décision de définir un agenda des actions a engagées et éviter les influences externes notamment celles provenant des médias
2	La définition de la stratégie	Le besoin d'une stratégie est admis et un grand effort est fourni pour la définir	La stratégie est un concept étranger aux OP, ces organismes manquent d'une vision à long terme	Confusions dans les finalités visées par les actions entreprises	La BSC les poussent à définir en terme opérationnel leur stratégie et de déterminer les indicateurs de mesures (efficacité, et efficience, pertinence)
3	Les incitations	Possibilité de lier les résultats de la BSC avec le système de rémunération	Rigidité du système d'incitation	Faible implication des employés	Renforcer la communication et faire de la BSC un sujet de la gestion au quotidien
4	La transparence	La finalité interne et la pression des actionnaires obligent les entreprises privées à afficher des objectifs chiffrés et des valeurs cibles claires qu'elles tentent de respecter.	Importance des enjeux dans le secteur public : pression de l'opinion publique et perte de crédibilité	Les managers publics ont tendance à entretenir une opacité concernant la définition des objectifs	/
5	Les liens de causalité	Les résultats des actions engagées pour améliorer le rendement des RH et les processus sont visibles sur les résultats financiers et clients dans un délai d'un mois	Plusieurs autres facteurs que la performance des services publics conditionnent le succès ou l'échec des projets publics	Les impacts des actions publiques peuvent mettre des années pour se concrétiser	Nécessité de mesurer dans la BSC les résultats intermédiaires «réalisations» pour connaître les résultats des actions engagées par les services
6	La coordination	/	Les politiques publiques impliquent souvent plusieurs agences et départements publics.	Méconnaissance des rôles et responsabilités	La BSC représente un mécanisme idéal pour une coordination verticale et transversale.

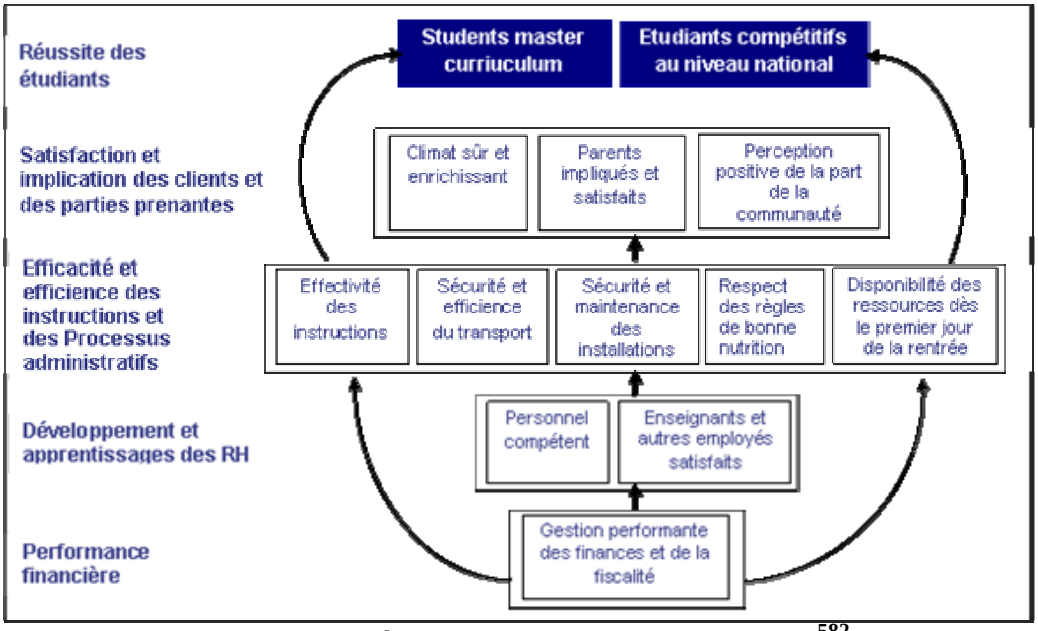
Annexe 4. Pertinence des cartes stratégiques des administrations « pures » proposées par Kaplan et Norton





La carte stratégique du département de commerce USA et sa déclinaison au niveau régional (Région de Chicago)[581]

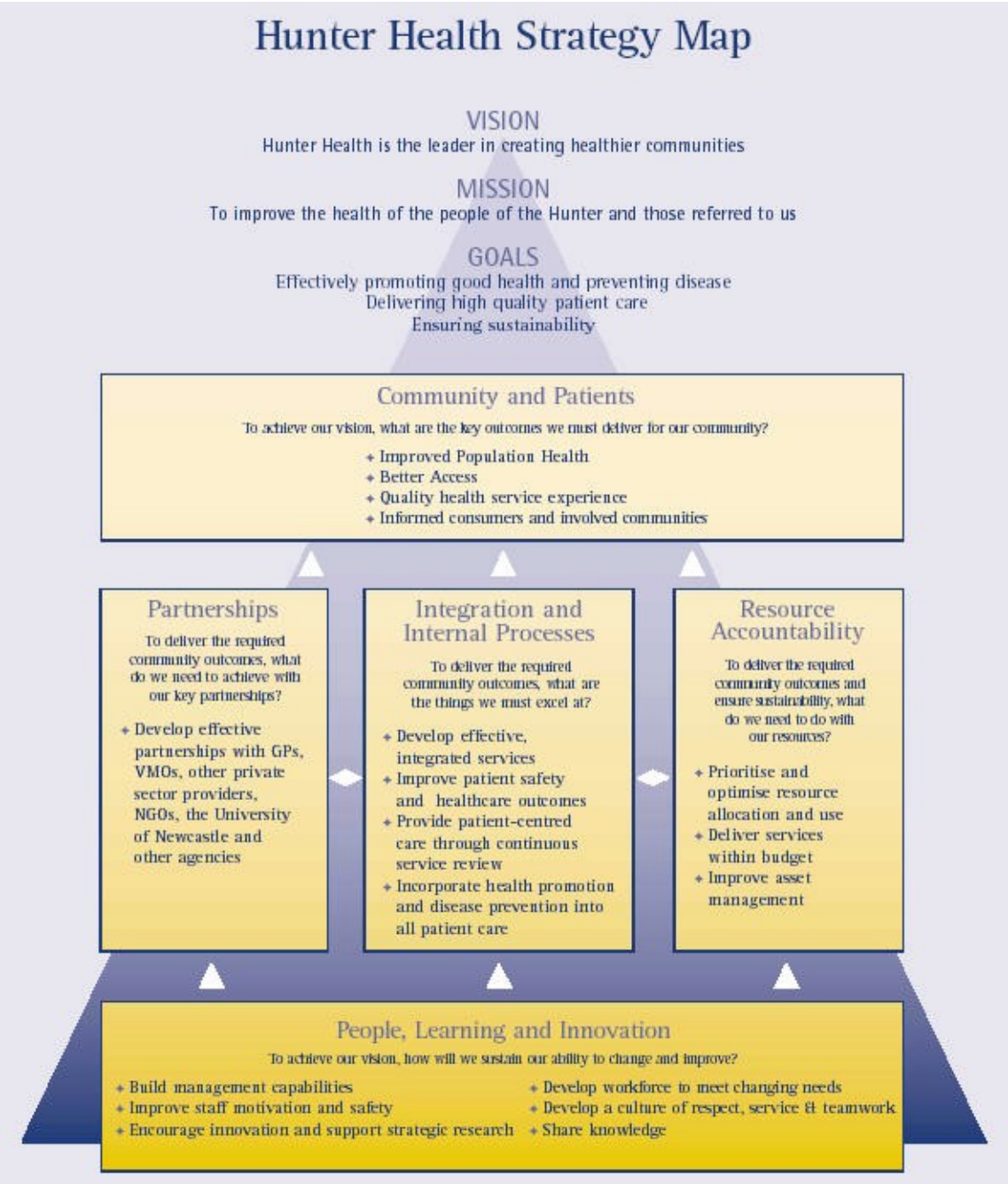
[581] Source Kaplan et Norton, 2004, Op. Cit., page 419 et www.eda.gov site officiel du département de commerce américain.



La carte stratégique de Futon Country School[582]

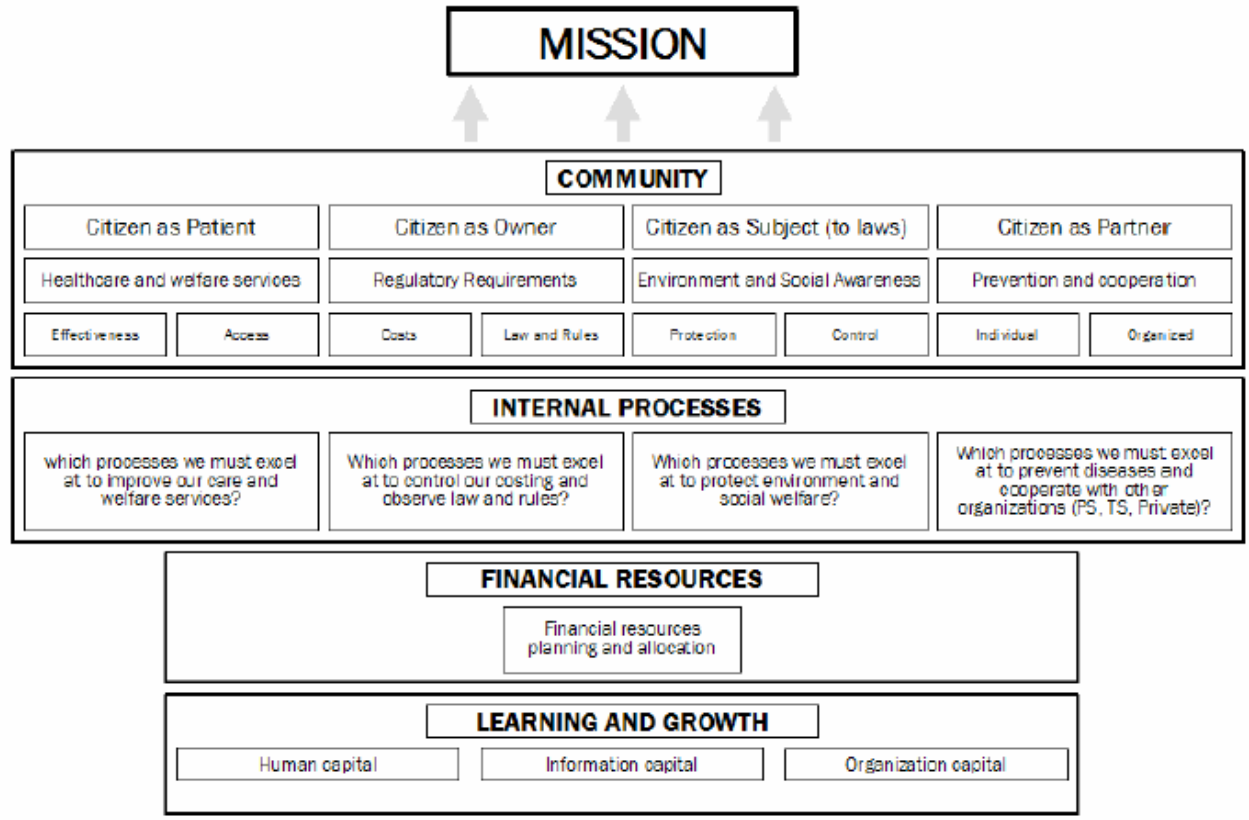
[582] Source Kaplan et Norton, 2004, Op. Cit, page 425.

Annexe 5. La PSS du Hunter Health Service - New South Wales. Government Australien[583]



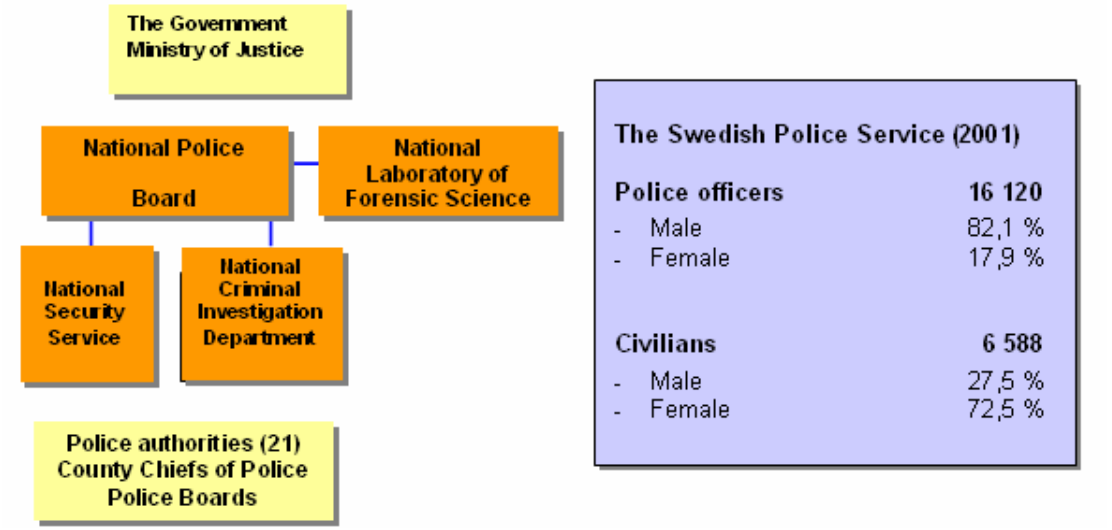
583 Disponible sur le site du HHS http://www.hunter.health.nsw.gov.au/bsc/strategy_map.htm, 11/ 2004.

Annexe 6. Le modèle stratégique de l'autorité hospitalière de Mondène (selon Bocci)[584]



[584] Bocci F., A multi-dimensional approach to the Community perspective in the Balanced Scorecard architecture for the Public Sector. Empirical evidence in Healthcare Organizations. EGPA - Conference 2005, Reforming the Public Sector – What about the Citizens? Berne Switzerland, 3.9.2005.

Annexe 7. L'organisation des services de police Suédois[585]



Extrait de la PSS de la police suédoise, les facteurs de succès

Success factors	Formulation of goals	Indicators	Measurement	Methodology
Road traffic From the Order and Safety Department	Discover drunk-drivers through alcohol and drug tests	Number of breathalysers/month Number of Rf[a]/month	Number of breathalysers ≥200 = Green 100-199 = Yellow < 100 = Red	Directed controls around pub-areas. Controls at predetermined places Directed controls around major parties
Public order From the Order and Safety Department	Increase the safety at the pub-related centre areas during Friday and Saturday nights	Number of resource hours/month Number of Lob[b], Pl13[c], arrested/month and order-position	20 h= Green 13-19 h = Yellow 0-12 h = Red 1-2 = Green 3 = Yellow 4-5 = Red	Through being at the area for point duty and foot-patrol and car-patrol Intervention in case of need
Drug crime From the Local Police Department	Directed operation against drug crime. Discover new young people who are addicted to drugs	Number of resource hours Number of drug crimes New drug addicts should be measured in the number of memorandums to the welfare authorities. All numbers are presented per month	24 h and ≥1 drug crime = Green 24 h = Yellow < 24 h = Red	During at least one night per month, a directed operation against drugs is to take place At least four policemen should work on these occasions
Crime investigation From the Criminal Department	Through group subdivision of processing urgent cases Inner search; increase the percent of solved errands, cases with unknown perpetrator	Number of cases/month Number of cases with a searched suspect Number of cases with a search effort of 500 h/year	< 1,200 cases = Green 1,200-1,300 = Yellow > 1,300 = Red 25 percent = Green 10-24 percent = Yellow 0-9 percent = Red	A "balance-scorecard group" is set up to render possible more efficient case handling Have a special inner search, registration and contact with Kut[d]

Notes: [a]Swedish law concerning arresting a drunk driver; [b]Swedish law concerning when a drunk is taken into custody; [c]Swedish law concerning troublesome behavior; [d]Criminal intelligence information service.

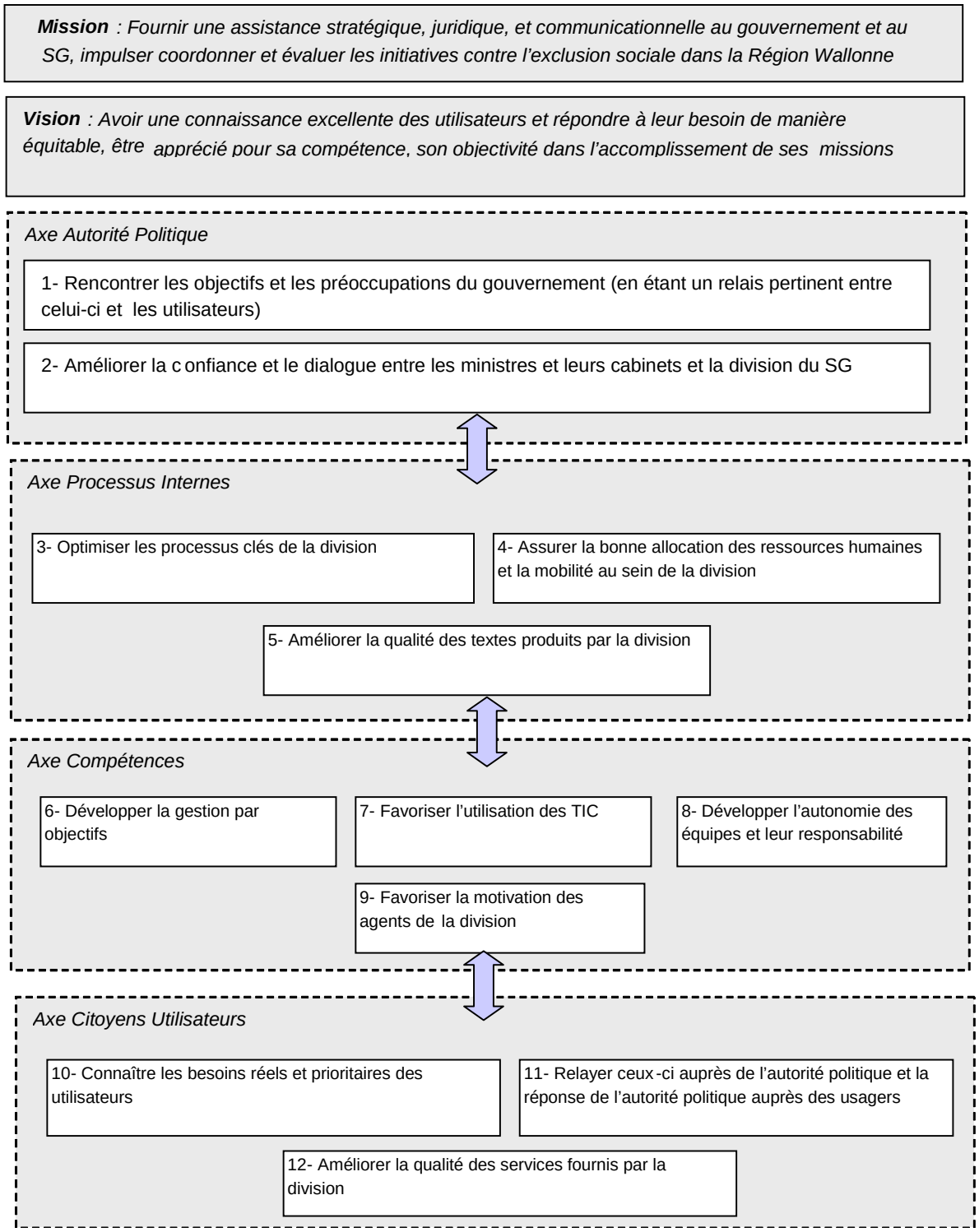
[585] Site official de la police suédoise www.swedishpolice.com.

Présentation et analyse du tableau de bord prospectif adopté à la région wallonne

Nous présentons ci-dessous le modèle de TDB adopté par les administrations wallonnes.

i- Sur la définition des axes du TBP

Le modèle de TDB adopté par les administrations wallonnes (voir figure ci-dessous) comporte des différences significatives avec les modèles que nous avons étudiés précédemment. Ce modèle conserve les deux axes processus internes et apprentissages, même si ce dernier est restreint à la seule préoccupation des compétences. La différence se situe au niveau de la partie supérieure qui est composée des deux axes citoyens/utilisateurs et autorité politique et qui ne comporte pas d'axe financier.



Le TDB de la division du secrétariat général (source le SG de la région wallonne)

La catégorie « citoyens/utilisateurs » est définie comme toute personne ou entité ayant des relations avec l'entité (citoyens, entreprises, associations, fournisseurs, etc.). L'axe autorité politique est la traduction des objectifs du Gouvernement ou du ministère sur le périmètre de compétence de l'entité. On retrouve à ce niveau des indicateurs financiers qui représentent le respect des enveloppes budgétaires attribuées par le Gouvernement. Ces indicateurs sont liés aux indicateurs financiers de l'axe processus internes qui représentent les processus budgétaires d'allocation des moyens financiers.

L'axe financier nous a été expliqué par deux arguments. Le premier est la mission de l'administration qui n'est pas la recherche d'un objectif financier mais la garantie de produits et services aux usagers. Le deuxième est la faible autonomie des administrations de la région en matière de gestion financière. Celles-ci ne bénéficient pas d'une marge de manœuvre significative sur les indicateurs financiers. En effet, les indicateurs financiers de l'axe processus interprètent dans la quasi-totalité des aspects strictement budgétaires notamment le suivi des dépenses de fonctionnement et de la consommation de crédits d'investissement. (voir exemple ci-dessus)

AXE "PROCESSUS INTERNES" – Aspect budgétaire

Indicateurs de mesures

En 2003, 91 dossiers d'indemnisation ont été traités pour un montant de 59.510 €, 23 nouvelles conventions ont été engagées pour un montant de 1.534.634 €.

1.697.215 € ont été versés pour l'acquisition des Réserves naturelles agréées et 1.353.996,40 € pour leur gestion.

820.534 € ont été consacrés au fonctionnement des Parcs naturels.

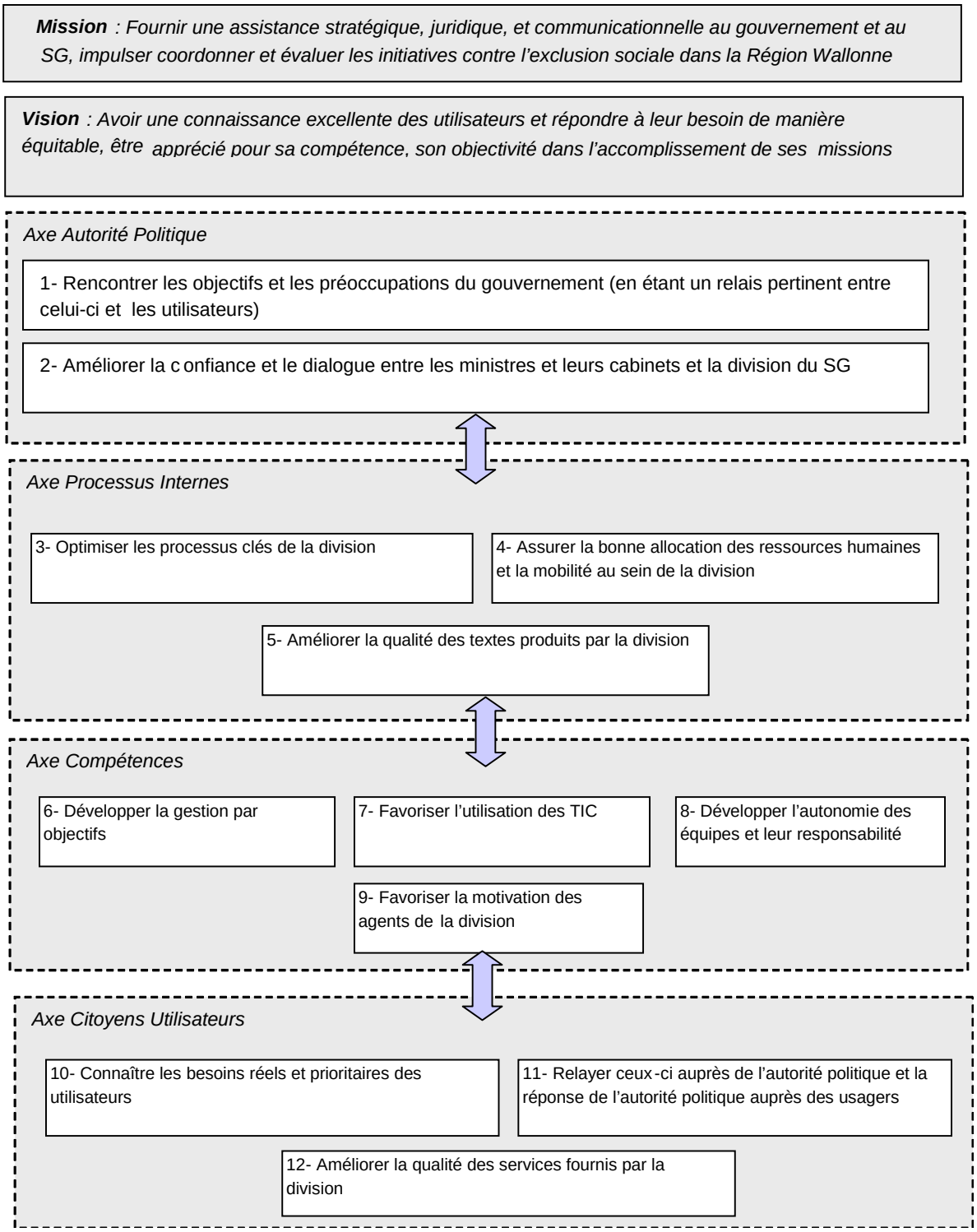
Les CREAVES ont obtenu 71.109 € pour leur fonctionnement.

19.281 € ont été alloués pour la plantation de 7.926,4 mètres de haies (31 bénéficiaires).

Gestion des crédits Réserves naturelles domaniales – Natura 2000

Récapitulatif pour 2003 des travaux de gestion des milieux naturels (entretien, aménagement ou restauration, achat de matériel et équipement) exécutés en 2003 (sur base des ordonnancements liquidés), pour des réserves sous statut ou des sites Natura 2000, fonds alloués aux cantonnements.

Exemple d'indicateurs financiers du TBP, extrait du rapport d'activité 2003 (source la Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement)



Le TDB de la division du secrétariat général (source le SG de la région wallonne)

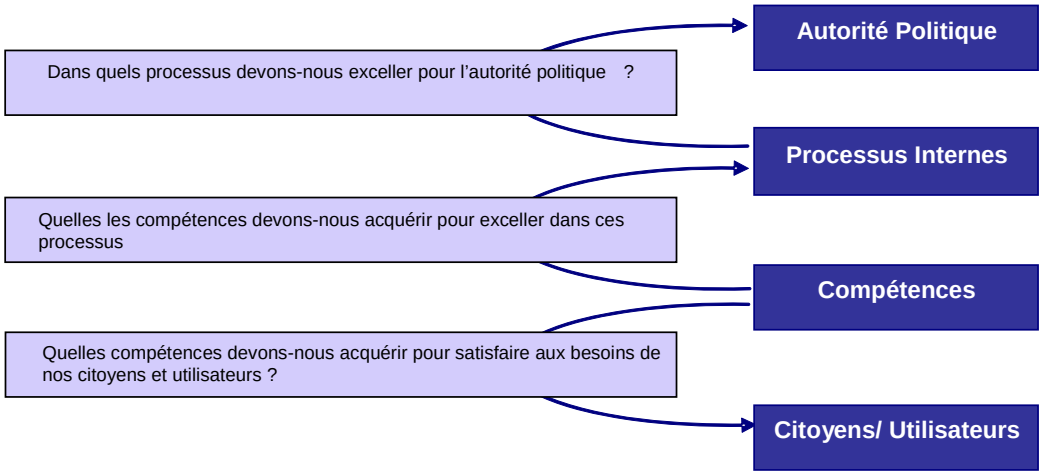
ii- sur la représentation « verticale » du TBP et sa logique sous-jacente

Le modèle de TBP mis en place dans la Région Wallonne ne repose manifestement pas sur la logique de la BSC concernant le lien de cause à effet. On ne retrouve pas dans la structure des TBP étudiés (voir figure ci-dessus[586]) le même enchaînement d'idées. En effet la majorité des modèles de BSC dans le secteur public place les destinataires finals de l'action au sommet du modèle. La structure du TBP diffère de cette logique. La lecture du tableau de bord du haut

[586] Voir aussi figure à la fin de cette étude.

vers le bas obéit, mais en partie seulement, à une logique classique selon laquelle les exigences de l'autorité supérieure, émanent de la mission de l'entité et se traduisent en objectifs de performance sur l'axe des processus. Ces objectifs se déclinent ensuite par matière de compétences à acquérir pour exceller dans les processus clés.

Néanmoins, le dernier lien entre l'axe « compétences » et l'axe « citoyens/utilisateurs » ne suit pas la même logique que les deux précédents liens. Logiquement, c'est l'axe supérieur compétences qui supporte l'atteinte des objectifs de l'axe inférieur Citoyens /Utilisateurs et non pas l'inverse (voir le schéma ci-dessous).



Les liens supposés entre les axes du TBP wallon

À la différence de la carte stratégique de Kaplan et Norton, la représentation verticale des axes du TBP ne repose sur aucune logique sous-jacente quant à la manière de mise en œuvre de la stratégie. Le TBP correspond, à notre avis, à la BSC dans sa première phase, c'est à dire un outil multidimensionnel de la mesure de la performance. Le TBP joue un rôle d'outil de mesure de l'atteinte des objectifs. Il joue également un rôle dans la communication des objectifs et des résultats.

Ces observations ont été confirmées à travers les entretiens effectués avec des chargés de l'élaboration de ce TBP. Nous avons en effet constaté que les notions de carte stratégique et de relations de causalité sont complètement méconnues. Nous pensons que la représentation verticale du TBP wallon, n'offre pas une bonne compréhension de cet outil et qu'elle peut conduire à certaines confusions.

Par ailleurs la comparaison entre des rapports d'activité avant et après l'adoption du TBP, confirme nos conclusions concernant le décalage entre les TDB dans la Région Wallonne et la logique de pilotage portée par la BSC. Nous constatons par exemple que le rapport d'activité d'une des directions les plus avancées dans cet exercice[587], se contente d'afficher les quatre axes stratégiques du TBP général en introduction. Les objectifs de ces axes ne font l'objet d'aucune déclinaison dans ce rapport. La présentation des résultats et des prévisions ne reflète pas une logique de direction par objectifs, qui est la logique sous-jacente de la BSC, mais une gestion traditionnelle des moyens. Le rapport est structuré selon les grandes fonctions et activités de la direction. La mention aux axes stratégiques du TBP n'est qu'une adaptation d'un volet relatif à une activité donnée. Par exemple : ce qui était appelé « dépenses et consommation des crédits » est devenu « axe processus internes : volet budgétaire ». Nous observons également que les indicateurs présentés en abondance ne sont pas, pour la majorité, liés à des objectifs définis (chiffrés et datés). Autrement dit, ce rapport d'activité a maintenu

[587] Ce rapport est consultable à partir du lien suivant : www.mrw.wallonie.be/mrw/2002/dgrne_frame.htlm.

sa structure traditionnelle avant l'introduction du TBP. Il utilise la nomenclature BSC uniquement dans la forme. Les axes stratégiques ont été donc adaptés à l'organisation et aux activités existantes et non pas l'inverse.

iii- sur la formulation des objectifs stratégiques, des initiatives et des indicateurs de performance

La qualité intrinsèque des objectifs des TBP de la région wallonne, auxquels nous avons eu accès, est relativement disparate sur le contenu, notamment sur le niveau de description des objectifs stratégiques. En effet, les niveaux de précision, de pertinence et de répartition sur les 4 axes stratégiques dépendent de nombreux facteurs propres à chaque entité. Néanmoins, des facteurs communs peuvent être identifiés[588] :

- le niveau d'implication des responsables de l'entité et l'intérêt qu'ils manifestent à l'égard de la méthode ;
- le niveau de méfiance ou de défiance par rapport au rôle de l'autorité politique ;
- la volonté affichée par le responsable d'améliorer la performance de son entité notamment au niveau de la DG, quoiqu'il advienne au niveau politique ;
- la volonté de la hiérarchie de partager un projet de pilotage avec les membres de l'entité.

Nous soulignons par ailleurs, que les objectifs, tels qu'ils on été formulés, ressemblent plus à des initiatives ou des intentions d'action. Ils sont rarement quantifiés et/ou associés à des délais d'atteinte. Il est apparu de manière assez claire, au travers des entretiens, que les plus hauts niveaux de directions des entités furent rarement appelés dans le passé à définir des stratégies c'est-à-dire à faire des choix de priorités dans la mesure où, par hypothèse, les ressources sont limitées et prédéterminées alors que les besoins sont illimités, croissants et font rarement l'objet d'une analyse prévisionnelle. Nous pensons que ce manque d'expérience devrait s'amenuiser avec le mûrissement des TBP.

Nous notons par ailleurs, que plus les compétences de l'entité sont concrètes, et la nature de ses activités et ses métiers très opérationnelle, plus la proportion des objectifs spécifiques est importante dans le TBP et plus leur précision est bonne. En revanche, certains objectifs, pourtant importants, restent sans réel écho et sans initiative concrète pour les atteindre. Par exemple l'objectif « augmenter l'attractivité du métier de fonctionnaire », a été cité dans plusieurs TBP souvent en liaison avec l'objectif « accroître la motivation et la satisfaction des agents ». Cependant, les initiatives à mettre en place pour réaliser ces objectifs sont très limitées. N'ayant aucune autonomie financière pour mettre en place un système d'intéressement attractif et n'étant pas encore capable de mettre en place un dispositif de rémunération sur objectif[589], les seules initiatives que les administrations peuvent prendre, sont des actions de communication sur les métiers de l'administration.

La pertinence des initiatives dépend notamment de l'implication des responsables et de la difficulté à transcrire, ou pas, l'objectif en question. Ainsi, dans les directions où le projet TBP avance de façon très prometteuse et où l'implication du responsable est forte, les initiatives développées ont un caractère concret. Elles ont été discutées lors de sessions de travail et ont été acceptées par les membres chargés de les mettre en place. Ci-dessous, sont présentés deux exemples de ces aspects. Le premier exemple est un extrait du tableau de bord de la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine

[588] Conclusions tirées à partir d'entretiens avec des membres ayant participé à l'élaboration de TBP dans plusieurs entités de la région wallonne.

[589] Car la démarche de gestion par objectifs est nouvelle et ne permet pas encore d'envisager l'instauration d'un tel dispositif.

(DGATLP). Dans ce tableau de bord, le responsable hiérarchique chargé de la mise en place des initiatives est identifié nominativement et cela même quand il s'agit de la directrice générale[590].

Objectif stratégique	Initiative	Responsable	
		Nom	Fonction
Décrire, rationaliser et informatiser les processus clés	Finaliser et analyser : identification des processus clés et description des modes opératoires actuels	Mme. Sarlet	Directrice Générale
Assurer une bonne allocation qualitative et quantitative des ressources humaines aux différents processus et produits	Evaluation des ressources humaines nécessaires (quantitatif et qualitatif) à l'accomplissement de tâches, mise en parallèle des profits de fonction ainsi définis avec la radioscopie du personnel, ajustements nécessaires (mutations internes) et mise en œuvre de plans de formation pour optimiser la correspondance entre besoins et ressources	M. Denée	Inspecteur Général
Accroître les moyens informatiques (PC, cartographie) et leur utilisation efficiente par les agents	Diffuser le répertoire du contenu Intranet/Internet de la DGATLP et réaliser un inventaire des données et des documents standardisés existants	M. Geron	Inspecteur Général

Extrait du TBP de la DGATLP

Le deuxième exemple est extrait de l'axe Processus Internes du TBP de la Direction générale des Relations extérieures

Objectif stratégique n°4	Initiatives	Responsables	Dates - butoirs	Indicateurs
Accroître la coordination des projets, actions et apports internationaux de chaque DG et OIP de la RW et de la CF.	Définir et mettre en œuvre des processus bilatéraux de concertation et de cofinancement avec chaque DG et OIP	P.Sunen/ J.C.Henrotin	31/10/03	Evolution du nombre d'opérations communes (cofinancement)
	Etablir une carte des correspondants actualisée avec chaque DG et OIP	C.Houard/ J.C.Henrotin	31/12/03	Réalisation effective de la carte
	Mettre en place un guichet unique/ pupitre d'orientation de l'usager (interne et externe en commun avec APFEE, AWEX.	J.P. Robbeets	31/12/02 (première phase)	Evolution du nombre d'appels et demandes d'information
	Deuxième phase		31/12/03	

Extrait du TBP de la DGRE

En revanche, dans les TBP pour lesquels l'implication du management est limitée et donc son impulsion très faible, les initiatives reflètent une certaine passivité et surtout une tendance à l'immobilisme. Néanmoins, certains objectifs stratégiques demeurent plus difficiles à traduire

[590] Mise à part la pertinence intrinsèque du TBP de la DGATLP qui pourrait être discutée, l'expérience de cette direction générale est très remarquable notamment du point de vue du processus d'élaboration et de la très forte implication de la directrice Mme Sarlet qui donne une très forte impulsion à ce projet. Celle-ci a en effet assisté à toutes les réunions d'élaboration du TBP (réflexion sur les objectifs stratégiques, les indicateurs et les initiatives de la DG) animées par le consultant. Elle montre le même intérêt quand il s'agit de consacrer le temps nécessaire pour assister aux présentations des TBP des différentes divisions ce qui pourrait aller jusqu'à bloquer une journée entière de son agenda pour assister à une présentation. D'après un entretien avec M. Renaud 1er attaché chargé du projet TBP à la DGATLP.

en initiatives concrètes. Globalement, les objectifs ayant un caractère abstrait présentent presque systématiquement moins d'initiatives ou des initiatives moins proactives. Celles-ci définissent de manière très vague le « comment » de la mise en œuvre. C'est le cas notamment des objectifs relatifs à la motivation du personnel, la culture commune, la satisfaction des utilisateurs, la responsabilisation et le sens de l'initiative des agents. Dans cette catégorie, on retrouve des initiatives du type :

- mettre en place un système de développement des compétences ;
- encourager les initiatives des agents en matière de formation ou d'apprentissage de métiers ;
- renforcer le sentiment d'appartenance à la direction X ;
- favoriser les synergies entre les directions et les divisions ;

Ce constat est le même concernant les indicateurs de performance. Leur qualité est très disparate selon les entités. Cette disparité rejoint bien évidemment celle observée au niveau des objectifs et des initiatives. Certains indicateurs de performance ont fait l'objet d'une réflexion poussée et respectent les principes de clarté, de pertinence, d'adéquation avec l'objectif, de traçabilité notamment. D'autres, au contraire, apparaissent comme trop subjectifs, trop abstraits, pas assez précis et peu accessibles pour une mesure aisée. Cette situation est due à la difficulté de l'exercice de définition des indicateurs de performance qui s'est avéré plus évident pour les entités du Ministère de l'Equipement et Transport et pour celles du Ministère de la Région Wallonne. Celles-ci ont une vocation scientifique et certaines de leurs activités sont de nature commerciale. La nature souvent concrète et opérationnelle des objectifs spécifiques de ses entités facilite l'exercice de montage des indicateurs.

Objectif stratégique	**Assurer l'allocation optimale des ressources humaines nécessaires et qualifiées** (cette allocation optimale doit se faire pour mettre en œuvre les recommandations des audits de sûreté et pour assurer le respect des normes édictées par les organismes compétents)

Indicateurs	Nb de formations non- spécifiques organisées	Analyse mensuelle des tableaux d'allocation des RH	Nombre de recrutement	Nb de mouvements (mutations, transferts, mise à disposition, promotion)	Nb de postes assurés par la DG3/ Nb de postes à assurer
	Nb de postes assurés par contrat de service/ Nb de postes à assurer par contrat de service	Nombre d'heures supplémentaires	Nombre de jours de congé maladie	Nombre de restrictions d'activité pour raisons médicale	

Les Indicateurs définis pour un objectif de l'axe Processus Internes (Extrait du TBP de la DG3- Transport)

Certaines entités ont porté leur plus grande attention sur le plan d'action au détriment du travail sur les indicateurs de performance. Ce choix leur a permis de développer des échéanciers d'initiatives qu'ils considèrent, en l'absence, de réels indicateurs de performance, comme une sorte d'indicateurs par défaut.

Concernant l'harmonisation entre les différents TBP au niveau des indicateurs, l'étude qui a été menée dans ce sens par la DAG à l'aide du consultant révèle un manque d'harmonisation dans les indicateurs utilisés pour mesurer des objectifs similaires. Cette différence se dessine nettement entre les tableaux de bord les plus aboutis[591]. Les autres différences entre les indicateurs des divers TBP proviennent notamment de :

[591] DAG et Arthur D Little, Rapport d'évaluation de la première phase de déploiement des tableaux de bord prospectifs, octobre 2002, page 22.

- la pertinence de l'indicateur vis-à-vis de l'objectif stratégique ;
- le degré de couverture de l'objectif stratégique par la gamme d'indicateurs proposés;
- la définition claire de l'énoncé de l'indicateur ;
- la disponibilité d'un système d'information pour alimenter l'indicateur.

Exemple de tableaux de bord prospectifs

Les objectifs stratégiques du SG

***Mission** : Le SG définit et impulse les grands axes de la politique du MRW, il est le garant des prescrits constitutionnels et réglementaires en matière de service public*

***Vision** : Le SG se veut être le garant de la pérennité et de l'efficacité des missions et le conseil privilégié du Gouvernement dans le domaine des matières horizontales*

Axe Autorité Politique

1- Améliorer la relation et le dialogue entre le SG et l'autorité politique

Axe Processus Internes

2- Optimiser les processus clés du SG

3- Assurer une bonne allocation des RH et la mobilisation au sein du SG & diffuser ultérieurement les bonnes pratiques au sein du MRW

4- Veiller à assurer une bonne allocation des ressources budgétaires et financières

5- Traiter avec professionnalisme les problèmes administratifs

6- Améliorer la qualité des textes produits par le SG

7- Faciliter le recrutement

8- Organiser une communication interne et externe au sein du SG souple et efficace

9- Coordonner l'utilisation des TIC et leur mise en œuvre au sein du SG

Axe Compétences

10- Développer la direction par objectifs au sein du SG

11- Accroître les compétences des agents du SG

12- Augmenter la motivation des agents du SG

13- Augmenter l'attractivité u métier de fonctionnaire

Axe Citoyens Utilisateurs

14- Améliorer la qualité des services sur la base d'un suivi continu des besoins

15- Mieux communiquer l'offre des services du SG en interne et en externe

16- Optimiser l'organisation des matières horizontales

Les objectifs stratégiques d'une direction : cas de la direction de la communication

***Mission** : **En externe** informer les citoyens sur les compétences, activités et services du MRW voir de la Région Wallonne. **En interne** informer les agents sur les thématiques d'intérêt professionnels et coordonner les actions transversales*

***Vision** : Etre une entité pivot qui collecte, traite, met à disposition et diffuse l'information pertinente et utile en interne comme en externe*

Axe Autorité Politique

1- Optimiser la compréhension mutuelle des missions, préoccupations, moyens, et contraintes respectifs de la Dircom et de la hiérarchie administrative comme de l'autorité politique

2- Clarifier les rôles respectifs lors d'actions communes (Dircom/ autorité politique)

3- Etre reconnue et utilisée dans la fonction de conseil et de communication

4- Formaliser les relations « clients- fournisseurs » avec la hiérarchie administrative et l'autorité politique

5- Déterminer et transmettre les priorités d'actions établies entre l'autorité politique et / ou la ligne hiérarchique administrative de la Dircom

Axe Processus Internes

6- Optimiser et affecter les ressources humaines en fonction de l'évolution permanente du service

7-Identifier, définir, évaluer, optimiser ou consolider les « processus clés » de la direction

8- Améliorer la communication interne

9- Maîtriser la mise à disposition de l'infrastructure, la logistique et la technologie

Axe Compétences

10- Garantir les formations générales et spécifiques ciblées sur les besoins de la direction

11- Accroître la motivation et la satisfaction des agents

12- Favoriser la cordialité et la proximité des services rendus par la Dircom

Axe Citoyens Utilisateurs

13- Assurer la qualité, la performance l'efficacité des services rendus par la direction

14- Assurer la cordialité et la proximité des services rendus par la Dircom

15- Assurer la personnalisation et la neutralité du traitement de demandes d'information, de conseil et de services

16.1- Connaître les besoins réels et prioritaires des utilisateurs…
16.2- Les intégrer davantage dans les opérations et supports de communication édités par le MRW
16.3- Relayer, le cas échéant, les attentes des utilisateurs auprès de l'autorité

Focus sur les indicateurs et les initiatives de l'objectif 11 et 12 de la Direction de communication

L'objectif 11 de la Dircom ***« Accroître la motivation et la satisfaction des agents »***	
Indicateurs	- Nombre de félicitations reçues (évolution) - Nombre de participations à la journée annuelle Dircom - Nombre de tâches réalisées par les agents dans l'agenda des tâches - Taux de demande de mutation vers un autre service
Initiatives	- Transmettre systématiquement les félicitations aux agents de la Direction - Institutionnaliser la journée annuelle Dircom - Créer un agenda personnalisé des tâches au sein de chaque cellule

L'objectif 12 de la Dircom ***« Favoriser la responsabilisation des agents »***	
Indicateurs	- Nombre de jours de fermeture des CIA[592] - Pourcentage des dossiers internes mentionnant l'agent traitant - Pourcentage des dossiers internes à délégation possible faisant l'objet d'une délégation de signature
Initiatives	- Etudier les délégations de signature sur certains dossiers internes - Etendre la méthodologie de vérification, validation et diffusion systématique des informations reçues (Cf. module Téléphone vert) - « Constance » = zéro jour de fermeture : concertation entre les agents.

[592] Les CIA sont des Centres d'Information et d'accueil qui sont rattachés à la Direction de la Communication. Ce sont des centres décentralisés et qui sont très proches du citoyen. Ils sont installés dans plusieurs grandes villes du pays. Ils fournissent des renseignements et de la documentation aux usagers…

i- L'axe financier : La particularité du modèle stratégique de la prison est la position de l'axe financier qui est placé à la base du modèle stratégique. Cet axe reflète les ressources budgétaires allouées à la prison pour accomplir sa mission. La gestion optimale des dépenses constitue à la fois une exigence et une nécessité pour la direction de la prison : une exigence pour garantir le respect des impératifs budgétaires imposés par l'autorité supérieure (KPI 29, et 32 dans le tableau ci-dessous) ; une nécessité pour une meilleure efficience et donc le meilleur service au profit des usagers

ii- L'axe apprentissage et développement : cet axe inclut des objectifs en terme de compétences à acquérir dans les différents domaines relatifs l'exercice de la mission (PKI 18, 24, 25, 26 indicateur de qualité). Il renseigne aussi sur le climat social (KPI 21, 22, 23) et sur la satisfaction des agents (KPI 19,20, 26 satisfaction générale, KPI 27, 28 satisfaction de la relation avec les supérieurs hiérarchiques). Ces indicateurs reflètent l'importance accordée à la responsabilisation considérée comme un des principaux facteurs du succès de la stratégie de la prison. Cet axe respecte l'équilibre entre les indicateurs de résultat (KPI 19, 20, 21, 22, 23) et les déterminants de la performance (KPI 24, 25, 26, 27).

iii- L'axe processus internes : il représente les domaines dans lesquels l'organisation doit exceller au quotidien comme la sécurité (KPI 11), le dépistage (KPI 17), la réponse aux besoins des détenus (KPI 12), etc. Une grande importance est donnée à la réinsertion des détenus à travers les activités qui leur sont proposées (KPI 15,16). Il s'agit plus concrètement, d'adapter la chaîne de valeur au parcours du détenu depuis son admission (KPI 9 et 10) jusqu'à sa libération avec comme finalité externe générale et partagée : sa réinsertion. Ainsi, le degré de coopération avec les autres autorités paraît le déterminant de la performance de la prison (KPI 13, 14). Ce dispositif permet de préparer les détenus à la vie après la prison afin de limiter les risques de récidives (KPI 15, 16 et 17). Le programme de coopération permet de suivre les prisonniers libérés au travers du contact établi tout au long de la période d'incarcération avec un agent de la prison. Les dossiers des détenus sont partagés avec les services extérieurs compétents qui poursuivent le programme d'insertion entamé dans la prison. Nous observons sur cet axe également le respect de l'équilibre entre les deux catégories d'indicateurs. Parmi les indicateurs de résultat nous identifions : KPI 9,…, 12, et 17. Les déterminants de la performance identifiés sur cet axe sont notamment liés au programme de coopération et de réinsertion, par exemple : KPI 13, …,16.

iv- L'axe usagers : la performance finale de la prison est appréciable au travers de deux principaux objectifs : la satisfaction des parties prenantes externes et la qualité du programme *« the goal-oriented execution»*. La mesure de la performance dans l'atteinte du premier objectif est relative à la qualité de la coopération avec les services externes tels que la police (locale et celle des autres circonscriptions), l'autorité administrative supérieure, et les autres services et autorités publics externes. Mais cette performance dépend aussi de la satisfaction des autres catégories d'acteurs clés qui regroupent : les avocats des prisonniers et leurs familles ainsi que la société en général représentée notamment par la presse. (KPI 5, …, 8). Le deuxième objectif concerne le résultat obtenu à l'issue de la période de détention. Il s'agit ici de mesurer la qualité mais aussi l'efficacité le programme «détention par objectif » et du dispositif de suivi qui est offert au détenu tout au long de la période d'incarcération (KPI 1, …, 4).

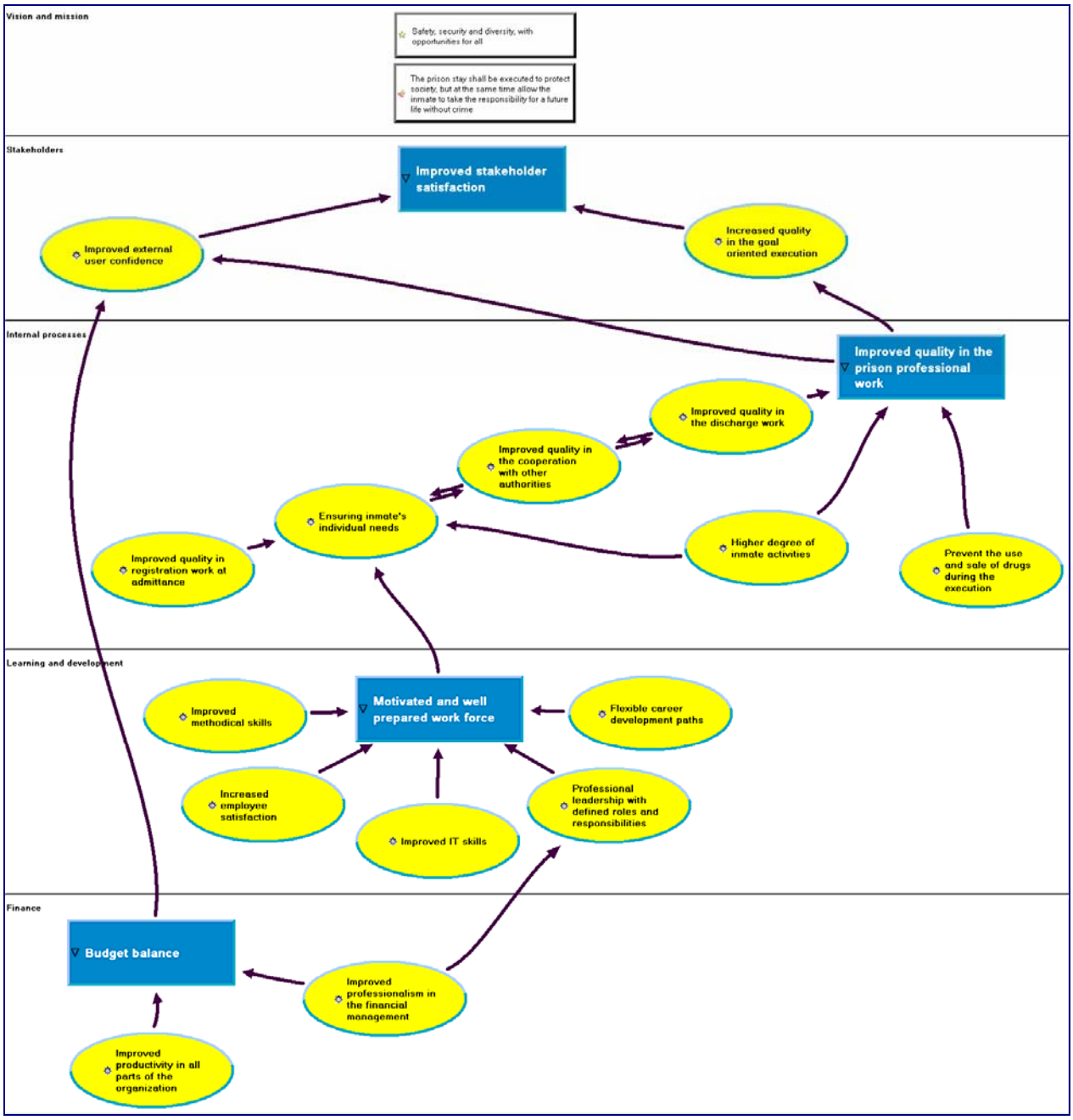
Dans ce but, un questionnaire a été donné à chaque détenu pour mesurer son appréciation de la vie au sein de la prison. Ce questionnaire couvre cinq aspects : l'information, le contact

humain, les activités, les services annexes ou externes, la flexibilité ou le traitement individuel. Les réponses obtenues ont permis de définir l'index de satisfaction des détenus[593].

	Objectives		KPI (Key performance indicator)
Stakeholders perspective	Increased quality in the goal-oriented execution	1	Perceived benefit of contact officer during execution of sentence.
		2	Perceived benefit from having a plan for the future during execution of sentence.
		3	Perceived benefit from program participation
		4	"*Better OUT than IN*"
	Improved external user confidence	5	Media notices and press coverage
		6	Perceived cooperation between the prison and the inmate's lawyers
		7	Perceived cooperation between the prison and the surrounding police districts
		8	Perceived quality of cooperation between the prison and relatives of prisoners
Internal process perspective	Improved quality in registration work at admittance	9	Percentage of inmates registered by official registration routines at admittance
		10	Perceived benefit of official registration routines
	Ensuring inmate's individual needs	11	Number of times the isolation cell is used
		12	Inmate's perception of how well his individual needs have been attended to
	Improved quality in the cooperation with other authorities	13	Number of inmates who have a plan for the execution worked out in cooperation with other authorities
	Improved quality in the discharge work	14	Number of inmates who have a release plan worked out in cooperation with the "free prisoners" authorities
	Higher degree of inmate activities	15	Percentage of time detainees are offered an activity
		16	Percentage of time sentenced prisoners are offered an activity
	Prevent the use and sale of drugs during execution	17	Percentage of positive urine samples from random testing during a month
Learning and growth perspective	Improved methodical skills	18	Change in skill level in several areas of the prison professional work
	Increased employee satisfaction	19	Employee satisfaction index
		20	Sick-leave
		21	Number of episodes of violence and threats
		22	Number of breaches of rules and procedures
		23	Number of reported work related accidents
		24	Change in IT-skill levels
	Improved IT skills	25	Registered change in IT-skill levels
	Flexible career development paths	26	Perceived benefit from alternative career possibilities
	Professional leadership with defined roles and responsibilities	27	Registered improvement in managerial skills
		28	Employee satisfaction with his/her manager
Financial	Improved productivity in all parts of the organization	29	Budget deviations
	Improved professionalism in the financial management	30	Budget control, total wages
		31	Budget control, overtime expenses
		32	Budget control, substitute wages

Le contenu de la BSC de la prison d'Oslo[594]

[593] Sous l'influence des recommandations du CPT, la problématique de la qualité a occupé une part importante dans les travaux d'élaboration de la stratégie et de la BSC.
[594] Kpioversikt_engelsk_2004, document de travail de la direction de la prison d'Oslo, 2004.



La carte stratégique de la prison d'Oslo

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat

Dans ma circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement, j'ai insisté sur le respect de la société civile et sur le respect de l'administration.

C'est précisément au confluent de ces deux exigences que se situe l'aspiration au renouveau du service public. Générale, cette aspiration émane à la fois des usagers, des agents publics et des responsables administratifs.

Il serait coupable de la méconnaître, il serait grave de la décevoir.

Aussi vous ai-je informés, au cours du conseil des ministres du 22 février 1989, des orientations à suivre pour mener à bien le renouveau du service public.

Pour la bonne information des agents publics et, plus généralement, des citoyens, je reprends et précise, par la présente circulaire, les termes de ma communication au conseil des ministres.

La nécessité d'une adaptation de l'Etat pour accompagner ou devancer les mutations profondes que connaît la société française a mis du temps à s'imposer. En ce domaine comme ailleurs, l'immobilisme, s'il est parfois une tentation, n'est jamais une politique.

Ce qui est en jeu aujourd'hui, c'est le rôle fondamental, aux yeux de l'ensemble des Français, que doivent jouer l'Etat et les services publics. Ils doivent être capables d'assurer, dans les meilleures conditions d'équité et d'efficacité, les indispensables missions de garants des valeurs républicaines, de défenseurs de l'intérêt général et de promoteurs du progrès économique et social.

Or les conditions dans lesquelles ces missions sont aujourd'hui remplies ne sont pas pleinement satisfaisantes.

Elles ne le sont pas pour les agents de la fonction publique qui ont été trop souvent dans le passé négligés, voire oubliés ou injustement critiqués. Ils doivent être les acteurs à part entière des évolutions à mettre en oeuvre. Ils peuvent l'être; ils le souhaitent. Ils ont de leur mission une idée assez haute pour espérer légitimement l'exécuter dans les meilleures conditions de travail et d'efficacité.

Ces conditions ne sont guère satisfaisantes non plus pour les citoyens ou les entreprises qui sont à la fois, selon les situations, administrés, usagers, clients, consommateurs ou contribuables, confrontés à un Etat trop concentré dans son fonctionnement, trop cloisonné dans ses structures, trop fragmenté dans ses actions et qui n'a pas suffisamment pris en compte les effets de la décentralisation.

Aussi les attentes des fonctionnaires rejoignent-elles celles des citoyens pour exiger un renouveau en profondeur du fonctionnement de l'Etat et par conséquent pour revoir les relations du travail comme les modes de décision et de gestion. L'Etat s'est trop souvent et trop longtemps organisé sur la base de la méfiance à l'égard de ses agents. On a multiplié les contrôles, les rendant par là même inefficaces. On a inscrit dans le marbre des procédures qui n'ont plus de sens à une époque où les qualifications des agents de l'Etat se sont fortement élevées.

Ce n'est pas en dévalorisant les fonctionnaires dans la société que l'Etat et les collectivités publiques seront mieux gérés; ce n'est pas en ignorant les compétences et les spécificités de chacun ou en rejetant les initiatives sous prétexte qu'elles n'entrent pas dans le carcan des procédures que l'on rendra le service public plus efficace. C'est au contraire en restaurant la dignité des serviteurs de l'Etat et des collectivités publiques, en créant les conditions juridiques et matérielles d'une prise de responsabilités effective par le plus grand nombre

d'entre eux, en matière de décision comme d'exécution, que l'on pourra mieux répondre aux aspirations des fonctionnaires et mieux satisfaire les usagers.

Ce défi ne peut pas être relevé par des mesures hiérarchiques. Il suppose la mobilisation des fonctionnaires. Celle-ci passe par le développement de la négociation et des instances de participation. Le renouveau du service public doit se faire avec le soutien des personnels et de leurs organisations syndicales. Il implique qu'au-delà de la diversité des services territoriaux qui en constituent l'armature et de la situation des hommes et des femmes qui y travaillent l'Etat trouve les voies et les moyens de mieux asseoir son unité dans une nation décentralisée.

La consolidation des bases de la croissance économique, la modernisation de notre appareil de production, la restauration des grands équilibres macro-économiques, l'institution du dialogue social dans l'entreprise et la décentralisation ont été les grands accomplissements du début de la décennie. Le renouveau du service public sera l'un des enjeux de la fin de celle-ci et du début de la suivante. Cet enjeu est décisif car les services publics conditionnent de manière parfois déterminante la compétitivité de notre appareil économique, peuvent jouer un rôle clé dans la construction européenne et occupent, en tout état de cause, une place essentielle dans la vie quotidienne des Français.

Je sais que l'administration compte en son sein de nombreux pionniers qui ont ouvert les voies de ce renouveau. Je veux les encourager et les soutenir dans leurs initiatives. Leur courage et leur imagination méritent d'être suivis. Ils ne doivent plus se sentir isolés.

Je tiens à vous dire aujourd'hui ma détermination à conduire ce renouveau pleinement et durablement. Il faudra du temps et de la constance. Je vous demande d'y accorder la même attention.

Les orientations que je vous propose s'articulent autour des axes suivants:

- une politique de relations du travail rénovée;
- une politique de développement des responsabilités;
- un devoir d'évaluation des politiques publiques;
- une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers.

I. -- Une politique de relations du travail rénovée

A. -- Une gestion plus dynamique des personnels

La richesse de notre administration, ce sont avant tout les femmes et les hommes qui la composent. Leurs qualifications, leurs motivations, leur capacité d'exprimer dans le travail toutes leurs possibilités sont les meilleurs gages de l'efficacité du service public. Au regard de ce constat, il est manifeste que les politiques de gestion des personnels mises en oeuvre dans les administrations demeurent souvent inadaptées et que les directions du personnel ont rarement l'influence et le prestige que l'importance de leurs missions justifierait pourtant amplement.

Pour avancer dans ce domaine, il n'est pas nécessaire d'abandonner le statut général des fonctionnaires. Ce statut, dans la mesure où il garantit la neutralité des fonctions publiques, participe en effet de manière essentielle au bon fonctionnement de nos administrations, qu'il met à l'abri de toute tentation partisane. C'est pourquoi le Gouvernement y est naturellement fort attaché.

Cette évolution n'implique pas davantage la disparition de la grille des rémunérations des fonctions publiques. Il n'y a pas de secteur d'activité ou d'entreprise sans classification. De plus, la grille est un instrument de promotion sociale et de mobilité professionnelle. Il faut que les administrations en tirent toutes les possibilités dans le cadre actuel. D'ailleurs, de

nombreux ajustements ont été opérés pour tenir compte de l'évolution des missions de l'administration et des qualifications requises.

Cependant, le mode d'utilisation de la grille doit être adapté. Cette adaptation devrait se faire, en tenant compte de la situation et des équilibres économiques, en concertation avec les organisations syndicales, afin de prendre en considération l'évolution des missions, des techniques et des qualifications.

Je ne veux pas énumérer en détail ce qu'il convient de faire. Je sais combien les administrations sont diverses et que les priorités ne peuvent pas être exactement les mêmes partout. Mais un certain nombre d'orientations me paraissent constituer autant de voies de passage obligées pour la mise en oeuvre d'une politique de valorisation des ressources humaines.

1. Il faut revaloriser la fonction de gestion du personnel dans les administrations. La nomination aux emplois d'encadrement doit s'accompagner d'une formation des agents à la gestion des ressources humaines. Un soin tout particulier doit être porté à la gestion des responsables qui doivent être jugés prioritairement sur leur aptitude à l'animation et à la valorisation de leurs collaborateurs ainsi qu'à la pratique de la concertation sous toutes ses formes. Des formations dans ce domaine doivent être systématiquement organisées et proposées dans toutes les administrations.

2. Il faut mettre en place dans toutes les administrations une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des carrières. La gestion prévisionnelle est l'instrument privilégié d'une politique de valorisation des ressources humaines car elle seule peut assurer la cohérence entre l'évolution des missions, des métiers et des qualifications et les politiques de gestion du personnel (recrutement, formation, mobilité, qualifications, promotions, etc.). Elle seule peut également permettre une allocation optimale des emplois aux besoins des différentes administrations en fonction des priorités définies par le Gouvernement. C'est dire qu'elle doit, par hypothèse, comporter une dimension interministérielle et s'inscrire dans le respect des équilibres définis par le Gouvernement. Sa mise en oeuvre conditionne l'abandon des procédures actuelles d'ajustement des effectifs.

3. L'introduction de nouvelles technologies doit s'accompagner systématiquement d'une réflexion sur l'organisation, le contenu et les conditions de travail, menée en association étroite avec les personnels intéressés. C'est la condition indispensable pour permettre à la fois une utilisation optimale des équipements, la valorisation des qualifications des agents, l'amélioration de leurs conditions de travail et, lorsqu'il s'agit de services en contact avec le public, l'amélioration des conditions d'accueil des usagers. Il ne doit plus y avoir, dans les administrations, d'investissement physique qui ne s'accompagne d'un investissement humain.

4. La formation initiale et continue des agents doit jouer pleinement son rôle d'instrument privilégié, et de la valorisation professionnelle des agents, et de l'adaptation de leurs qualifications aux évolutions des missions et des métiers. Cela implique, en soumettant aussi souvent que nécessaire la réalisation de ces objectifs à l'accord négocié avec les organisations syndicales, de rechercher:

- le développement des actions de formation continue, en particulier dans les administrations où l'effort de formation accuse un net retard;
- la détermination dans chaque collectivité publique des priorités et des objectifs de la formation continue à partir d'une réflexion sur l'évolution des missions et des métiers et de l'analyse des besoins exprimés par les agents;
- le développement des formations-actions orientées vers des objectifs pratiques et des transformations concrètes de situations de travail;

- l'introduction, dans les concours, d'épreuves techniques et, dans les concours internes, d'épreuves valorisant la pratique professionnelle;
- la prise en compte dans la gestion des affectations et des promotions des formations suivies;
- l'introduction progressive de l'obligation pour l'accès aux postes d'encadrement d'avoir suivi au préalable des formations appropriées, organisées à cette fin.

Parallèlement, les actions de formation personnelle des agents doivent être encouragées, et, le cas échéant, amplifiées.

5. La mobilité des agents doit être favorisée, que ce soit au sein d'une même administration, entre administrations, entre administrations centrales et services extérieurs ou entre les trois fonctions publiques. Les cloisonnements actuels constituent des freins trop souvent dénués de véritables justifications.

Sauf exception, les concours internes doivent être ouverts à tous les candidats présentant les conditions d'ancienneté et de diplômes requises, les détachements possibles, à grade égal, d'un corps à l'autre ou d'une fonction publique à l'autre. La fusion des corps, la perspective d'un rapprochement progressif entre corps d'administration centrale et corps de service extérieur et le recours à des formes modernes de publicité des vacances d'emplois peuvent contribuer également utilement au développement de la mobilité.

Tout ne peut être fait en même temps, sans examen et étude préalables, éventuellement sans expérimentation et naturellement sans concertation ou négociation, selon les sujets, avec les organisations syndicales. Mais j'entends que l'on s'engage résolument dans les directions que je viens d'indiquer. Tout cela devra être fait avec la préoccupation, d'une part, de valoriser le remarquable potentiel humain dont disposent en France les administrations, d'autre part, de faciliter les déroulements de carrière des agents qui doivent accéder à des tâches correspondant davantage à leurs qualifications et à leurs compétences professionnelles.

B. -- Le développement du dialogue social dans les administrations

Le dialogue social dans les administrations prend aujourd'hui la forme privilégiée de l'information et de la consultation des représentants des organisations syndicales dans le cadre des conseils supérieurs des différentes fonctions publiques, des commissions administratives paritaires (C.A.P.), des comités techniques paritaires (C.T.P.) et des comités d'hygiène et de sécurité (C.H.S.). Malgré certaines améliorations, le fonctionnement de ces instances demeure souvent empreint d'un certain formalisme et suscite les critiques à la fois des administrations et des organisations syndicales.

La pratique de la négociation est centrée, comme il est naturel, sur l'évolution des rémunérations. Trop souvent elle s'y limite, au point d'exclure tout autre sujet d'engagement contractuel.

En outre, les fonctionnaires ne disposent guère de possibilités de participation directe à la définition de leurs conditions de travail et à l'organisation des activités de leur service.

Le dialogue social dans les fonctions publiques doit être renforcé et doit devenir un instrument privilégié de la modernisation des administrations.

La négociation doit s'ouvrir à de nouveaux thèmes et se décentraliser à tous les niveaux. Les questions relatives à la formation continue, à la mobilité, aux conditions et à l'organisation du travail, aux modalités de l'introduction des nouvelles technologies et à l'aménagement du temps de travail constituent autant de thèmes prioritaires, mais non limitatifs, de négociation.

La revitalisation des instances de concertation, leur généralisation dans les unités administratives disposant d'une autonomie de gestion, la définition des modalités d'une

participation directe des agents à la détermination de leurs conditions de travail représentent d'autres sujets de négociation particulièrement importants.

Il est essentiel que, sous les diverses formes qu'elle peut revêtir, la concertation avec les agents et les organisations syndicales sur les différentes composantes de la politique de rénovation des administrations soit la plus étendue et la plus riche possible.

II. -- Une politique de développement des responsabilités

Il s'agit pour l'Etat de tirer toutes les conséquences de la décentralisation en engageant à ses différents échelons territoriaux une ambitieuse politique de développement des responsabilités.

1. L'objectif est de faire autant en matière de déconcentration que ce qui a été réalisé avec les lois de décentralisation. Mettre en oeuvre la déconcentration, c'est faire en sorte que les décisions, dans les domaines de compétence de chacune des administrations, soient prises au plus près de ceux qu'elles concernent directement, c'est faire en sorte que les responsables administratifs disposent d'une plus grande autonomie de décision tant sur le plan administratif que sur le plan de la gestion budgétaire. Cela passe en particulier par une déconcentration des actes de gestion des personnels et par une déconcentration de la pratique de la négociation.

Un vaste programme de déconcentration fondé sur les attentes, les besoins ou les demandes des services territoriaux de l'Etat doit être réalisé. Leur cohésion doit être renforcée. La cohérence de leurs interventions doit être assurée sous l'impulsion des préfets, garants de l'unité de l'Etat. L'un et l'autre sont indispensables pour que l'Etat soit un partenaire efficace des collectivités territoriales, dans une étroite complémentarité. La circulaire du ministre de l'intérieur du 13 décembre 1988 relative à la modernisation des préfectures constitue à cet égard un document de référence.

2. La mise en oeuvre de cette politique passe par une démarche collective, celle du projet de service, que les administrations, et notamment les services extérieurs, doivent mettre en oeuvre progressivement.

Mettre en évidence les valeurs essentielles du service, clarifier ses missions, fédérer les imaginations et les énergies autour de quelques ambitions, telles sont les raisons d'être des projets de service.

Ils doivent résulter d'une démarche collective animée par les responsables du service et ouverte sur son environnement, ses partenaires et ses usagers.

Cette démarche, digne qu'on lui consacre et du temps et du soin, doit déboucher non seulement sur la définition d'objectifs et d'une stratégie stable, mais encore sur le lancement d'actions-clés susceptibles d'améliorer de façon significative le fonctionnement du service.

Parce que je connais le goût et l'aptitude des agents à réfléchir et à s'organiser à partir de leur expérience de terrain, parce que je connais leur sens du service public, j'ai toutes les raisons de penser que la formule est adaptée aux services publics.

3. Il faut susciter dès à présent la création de centres de responsabilités expérimentaux où seraient mis en oeuvre de façon contractuelle des assouplissements des règles de gestion budgétaire, accompagnant une plus grande autonomie administrative. Le développement de ces centres, qui constituent la forme la plus achevée des projets de service, est recommandé depuis plusieurs années par le Conseil d'Etat.

Mettre en place un centre de responsabilités, c'est de la part du service un acte de volonté et de la part de la hiérarchie administrative, un acte de confiance.

Définition rigoureuse des objectifs, responsabilité dans l'allocation des ressources, utilisation d'outils de gestion modernes, acceptation de l'évaluation, telle est la teneur de l'acte de volonté incombant aux responsables de chacun de ces centres.

De leur côté, les autorités hiérarchiques et budgétaires se contenteraient, mais c'est l'essentiel, de négocier au départ les marges de manoeuvre allouées à chaque centre et de contrôler, à échéance déterminée, les résultats dégagés par son activité.

Cette négociation comme ce contrôle nécessitent un instrument contractuel. Il s'agira concrètement, pour les administrations candidates, de négocier avec le ministère de l'économie, des finances et du budget un certain nombre d'assouplissements des modalités de gestion des crédits de fonctionnement, en contrepartie d'une modernisation des méthodes et de la maîtrise de l'évolution de ces crédits selon des normes à définir au cas par cas.

Les assouplissements des règles budgétaires porteraient sur la globalisation de certains chapitres de fonctionnement du titre III dont les reports annuels seraient facilités, sur l'allégement du contrôle financier a priori, sur l'adaptation de certaines règles de gestion aux besoins spécifiques des administrations.

Une autre question devra être abordée, à travers les suggestions et réflexions des autorités administratives, les études du Commissariat général au Plan et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à travers des conversations exploratoires avec les organisations syndicales: comment faire profiter tel service ou tel organisme administratif qui aurait réussi, par une réorganisation ou un changement des méthodes de travail, à diminuer sensiblement ses coûts en améliorant la qualité du service rendu, d'une partie du gain net ainsi réalisé? On peut songer à réserver à un tel service, pour accomplir des tâches nouvelles, une partie des emplois qu'il aurait économisés en rationalisant son organisation ou ses méthodes ou encore à affecter une partie de ce résultat à l'amélioration concrète des conditions de travail: confort des locaux, équipement en matériel de bureau, etc. On peut enfin songer à une amélioration de la situation des personnels associés à un tel effort.

4. Le temps est venu d'entreprendre une réflexion d'ensemble sur les règles de la comptabilité publique et les modes de gestion administrative de toutes les administrations. Nos procédures et nos règles comptables sont strictes. Ces règles, qui ont permis à la France de bénéficier d'une administration d'Etat d'une qualité et d'une intégrité qu'on nous envie, sont cependant lourdes. Elles dissuadent l'innovation et favorisent peu l'adaptation. Fréquents sont les cas où le temps perdu à cause de la lenteur des procédures aboutit à un renchérissement sensible des actions, où des tâches nouvelles du service public, rendues nécessaires par l'évolution sociale, ne sont pas prises en charge par l'administration alors qu'elles pourraient l'être, mais par des structures semi-publiques ou privées conventionnées, ce qui conduit à un inutile démembrement de l'Etat.

III. -- Un devoir d'évaluation des politiques publiques

Il ne peut y avoir ni autonomie sans responsabilité, ni responsabilité sans évaluation, ni évaluation sans conséquence.

Or l'évaluation des politiques publiques n'a pas encore véritablement trouvé sa place en France, malgré les réflexions déjà menées et en dépit de l'existence de nombreux mécanismes de contrôle.

Ce constat m'a conduit, il y a quelques mois, à confier au Commissariat général au Plan le soin de réfléchir aux meilleures modalités d'une prise en charge réelle et permanente de la fonction d'évaluation. Cette étude sera achevée au mois de mai.

Mais, dès à présent, à la lumière du travail consacré au dispositif d'évaluation du revenu minimum d'insertion, on peut dégager quelques principes qui devront guider toute démarche d'évaluation:

- l'indépendance des instances d'évaluation par rapport aux administrations gestionnaires;
- la compétence des acteurs de l'évaluation, puisque les résultats ont vocation à alimenter des débats importants;
- la transparence du processus, c'est-à-dire des sources d'information, des critères d'appréciation et des méthodes de travail. L'évaluation ne clarifiera le débat démocratique que si elle se soumet à la critique;
- la pluralité des dispositifs, puisque aucun organisme ne saurait exercer de monopole. Il faut mobiliser tout le potentiel disponible et susciter l'éclosion d'instances nouvelles.

Le développement d'études, de recherches et d'actions expérimentales doit être systématiquement encouragé. On ne peut espérer perfectionner les outils de l'évaluation et l'ancrer dans la pratique administrative que s'il y a un foisonnement de travaux dans ce domaine.

Il faut évaluer l'efficacité du service grâce à l'emploi d'instruments de gestion modernes (contrôle de gestion, comptabilité analytique adaptée aux administrations). L'utilisation de ces procédés, outre qu'elle permet une meilleure gestion interne, facilite le contrôle externe en lui fournissant des repères objectifs.

Il convient également de mieux utiliser les organismes publics dont l'évaluation est la vocation même, et qui pourraient constituer des instances d'audit permanentes, le cas échéant au prix d'un redéploiement de leurs activités ou d'un infléchissement de leurs modes de recrutement et de formation. Je pense ici notamment aux corps d'inspection et de contrôle et au comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Je pense aussi, bien sûr, à la Cour des comptes qui s'est spontanément réorientée dans cette voie.

Enfin, nous devons associer le Parlement à l'évaluation des politiques publiques. Le vote de la loi de règlement me paraît offrir à cet égard un cadre privilégié. Il faut lui redonner ses lettres de noblesse. L'idée n'est pas neuve, mais elle est plus que jamais d'actualité.

IV. -- Une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers

La modernisation de l'Etat a inspiré depuis plusieurs années un ensemble de lois et de décrets précisant les droits et les obligations des usagers de l'administration.

Cette réglementation est loin d'être toujours appliquée; les blocages sont nombreux. L'Etat ne s'est pas vraiment donné les moyens de dépasser les incantations ou exhortations. Il est clair, en effet, que c'est surtout par des relations de travail rénovées, par de meilleures organisations, par des efforts accrus de formation continue, par une plus grande considération à l'égard des fonctionnaires que les changements induits par les nouveaux textes verront effectivement le jour.

Il ne sera ici question que d'actualiser les orientations principales d'une politique en faveur des usagers.

1. Il convient d'abord de poursuivre et de développer l'information du public. La production des guides télématiques est un outil essentiel d'une modernisation de cette information. Toutefois, elle ne saurait faire oublier l'importance du renseignement par téléphone. Les centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA) ne sont pas assez nombreux; leur développement progressif doit être très fortement encouragé. En outre, il convient d'engager une réflexion sur l'utilisation d'autres supports, tels que l'audiovisuel ou la

télécopie, laquelle pourrait faciliter les transmissions de documents aux usagers en évitant déplacements et attentes.

L'élaboration des projets de service, en partant d'une réflexion des personnels sur les missions des organismes auxquels ils appartiennent, donnera des possibilités d'ouvrir des négociations locales sur les conditions de travail dans l'acception la plus large du terme. Les responsables devront insister sur les attentes des usagers en s'efforçant de parvenir à un assouplissement des horaires d'ouverture et en aménageant les systèmes d'attente pour améliorer le confort. On veillera aussi à faciliter l'accès et l'accueil des personnes âgées, des étrangers, des handicapés grâce à une assistance répondant à leurs besoins respectifs.

2. L'effort de personnalisation des relations entre les agents et les usagers doit être poursuivi sans relâche. Il faut veiller en particulier à ce que dans toute correspondance administrative figurent clairement le nom de l'agent chargé du dossier, l'adresse de son service et le numéro de téléphone permettant à l'usager de contacter la personne compétente pour obtenir des informations complémentaires. Le remplacement progressif des guichets par des formes d'accueil plus polyvalentes enrichira la tâche des agents tout en facilitant le traitement des cas personnels.

Le programme <<Administration à votre service>> (A.V.S.) a permis, depuis son lancement en 1982, la réalisation de quelques opérations exemplaires. Il est possible aujourd'hui de fixer à partir du bilan qui en a été fait des orientations pour des réalisations, peut-être moins ambitieuses, mais mieux adaptées aux attentes des usagers.

3. Formalités et démarches doivent être en permanence facilitées, en permettant la fourniture sur place de timbres fiscaux et de photocopies, en harmonisant et en assouplissant les modalités imposées par les différents services pour justifier de l'identité, du domicile, des charges, des revenus, en généralisant l'échange électronique de données entre les entreprises et les administrations, en poursuivant les efforts déjà entrepris pour raccourcir les délais et faciliter l'accès aux documents administratifs.

4. Il convient d'associer les usagers à l'amélioration des services publics. Les relations entre les administrations et les usagers ne seront vraiment améliorées que s'il est possible de ménager des occasions de réflexion en commun auxquelles seront associées les organisations syndicales. Il faut sortir du dilemme entre l'usager passif et l'usager critique. L'usager doit devenir un partenaire qui fait des suggestions et des propositions et qui prend aussi en compte les conditions de travail concrètes des personnels. C'est dans cet esprit qu'il faut créer de façon pragmatique à chaque fois que cela est possible des associations d'usagers. Leur travail pourrait contribuer à ce que l'appréciation des usagers devienne un des critères essentiels d'évaluation du fonctionnement des services publics.

5. Il faut aussi -- je sais bien que cela ne se décrète pas, mais je tiens à insister sur ce point -- que l'administration, lorsqu'elle a commis une erreur, apprenne à faire amende honorable. Outre le respect du droit, qui s'impose à l'administration, une attention plus grande à l'égard des citoyens, de leurs aspirations et de leurs doléances, une disponibilité plus grande à l'explication pourraient prévenir nombre de litiges.

Pour beaucoup de conflits, faute de pouvoir s'exprimer et se régler par des voies plus directes et, peut-être en équité plus fécondes, la voie contentieuse constitue malheureusement la seule issue. Toutes les procédures de conciliation sont donc à développer.

Telles sont les directives que je compte vous voir suivre dans les prochains mois pour assurer le renouveau du service public. Vous devez vous sentir personnellement responsable de leur aboutissement.

Pour leur donner un caractère plus opératoire, elles sont rassemblées dans le programme d'action suivant:

PROGRAMME D'ACTION

1. Le dialogue social à l'intérieur de l'administration, sous ses différentes formes, devra porter sur toute la gamme de mesures susceptibles de rénover l'action administrative et d'améliorer les conditions du travail administratif.

Le ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et des réformes administratives, engagera ce mouvement en ouvrant des négociations avec les organisations syndicales sur la formation continue et la mobilité des personnels en vue d'aboutir à des accords cadres conformes à l'esprit des présentes directives.

Sur la base de ces accords, des discussions auront immédiatement lieu, dans chaque administration, sur les deux thèmes considérés.

En concertation avec le ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et des réformes administratives, le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale et le ministre de l'intérieur mettront en oeuvre une procédure analogue pour les fonctions publiques hospitalière et territoriale. Les négociations dans la fonction publique territoriale devront se dérouler en liaison étroite avec les représentants des élus locaux.

2. L'apprentissage des méthodes modernes de gestion prendra une place beaucoup plus importante dans les programmes de formation initiale et continue des fonctionnaires de responsabilité. L'accent sera particulièrement mis sur la gestion du personnel, sur la connaissance des coûts, le contrôle de gestion et, pour les corps d'inspection, sur les techniques d'évaluation et d'audit.

Des outils de gestion prévisionnelle des missions, des emplois, des effectifs et des carrières devront être prioritairement mis au point dans toutes les administrations.

Le ministère de la fonction publique et des réformes administratives sera progressivement renforcé pour prendre en charge l'animation et la coordination des nouvelles actions de formation et du développement des méthodes modernes de gestion.

3. Un large mouvement de délégation des responsabilités sera engagé au profit d'unités administratives à taille humaine.

A cet effet, vous êtes invités à susciter, au sein de votre département ministériel et, plus particulièrement, dans vos services extérieurs et dans les services de votre administration centrale présentant une unité fonctionnelle:

- des projets de service fédérant autour d'objectifs mobilisateurs, rendus explicites à l'issue d'une réflexion collective, les imaginations et les énergies;
- à titre expérimental, des centres de responsabilités bénéficiant d'un assouplissement des modalités de gestion budgétaire, en contrepartie d'engagements de performance.

Parallèlement, un nouvel essor sera donné à la politique de déconcentration.

4. La pratique de l'évaluation et de l'audit interne sera développée systématiquement, sous l'impulsion du ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et des réformes administratives, et du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan.

A cet effet, les capacités d'expertise existant au sein de l'administration, tant dans les corps d'inspection et de contrôle que dans les corps techniques devront être renforcées et plus largement utilisées.

5. Toutes les mesures permettant d'instaurer des relations plus directes, plus faciles et plus confiantes entre l'administration et les usagers seront encouragées.

A cette fin:

- des opérations concrètes seront menées dans toutes les administrations en contact avec le public, en concertation avec leur personnel, en vue d'améliorer l'accueil et l'information des usagers. Ces opérations feront l'objet d'instructions ministérielles précises;

- l'effort de personnalisation des relations entre agents et usagers sera prolongé et approfondi, sous l'autorité de chacun d'entre vous;
- les actions de simplification des formalités administratives seront intensifiées. Leur coordination est confiée au président de la commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises (Cosiforme);
- l'information du public en matière de droits et de démarches sera renforcée, sous l'autorité de chaque ministre, par voie écrite et télématique. La coordination de ces initiatives est confiée à la commission de coordination de la documentation administrative (C.C.D.A.);
- les usagers seront associés à l'amélioration du fonctionnement des services en contact avec le public sous des formes à déterminer au cas par cas.

6. Chaque administration élaborera un plan de modernisation regroupant de façon cohérente et avec un échéancier de réalisation, les actions envisagées pour mettre en oeuvre les directives qui précèdent ou les actions déjà engagées dans le même esprit.

Ces plans comprendront un programme de mesures concrètes à court terme adaptées à la situation propre de chaque ministère.

Ils comporteront un volet relatif à l'utilisation des technologies de l'information. Les schémas directeurs de l'informatique et de la bureautique, dont l'établissement est prescrit par le décret n° 86-1301 du 22 décembre 1986 relatif au développement de l'informatique, de du 22 décembre 1986 relatif au développement de l'informatique, de la bureautique et des réseaux de communication dans l'administration, devront s'y rattacher.

Vous voudrez bien m'adresser, avant le 1er septembre prochain, une première version de ce plan. Elle devra comporter des mesures portant sur chacune des quatre orientations de la présente instruction.

7. Avant le début de l'été, un séminaire gouvernemental fera le point des travaux engagés et décidera, le cas échéant, d'actions nouvelles ou correctives.

Paris, le 23 février 1989.

J.O n° 154 du 4 juillet 1992
TEXTES GENERAUX
MINISTERE DE LA JUSTICE
Décret no 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration

Le Président de la République,
Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'intérieur et de la sécurité publique,
Vu la loi no 72-619 du 5 juillet 1972 modifiée portant création et organisation des régions;
Vu la loi no 76-394 du 6 mai 1976 modifiée portant création et organisation de la région d'Ile-de-France;
Vu la loi no 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions;
Vu la loi no 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification; Vu la loi no 82-1171 du 31 décembre 1982 modifiée portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de la Martinique et de la Réunion;
Vu la loi no 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications;
Vu la loi no 91-428 du 13 mai 1991 modifiée portant statut de la collectivité territoriale de Corse;
Vu la loi d'orientation no 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, notamment son article 6;
Vu le décret no 50-722 du 24 juin 1950 modifié relatif à la délégation des pouvoirs propres aux préfets, sous-préfets et secrétaires généraux de préfecture;
Vu le décret no 60-516 du 2 juin 1960 modifié portant harmonisation des circonscriptions administratives;
Vu le décret no 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique;
Vu le décret no 66-614 du 10 août 1966 modifié relatif à l'organisation des services de l'Etat dans la région parisienne;
Vu le décret no 77-227 du 15 mars 1977 modifié relatif aux pouvoirs du préfet de Paris et à l'organisation des services de l'Etat dans le département de Paris;
Vu le décret no 82-389 du 10 mai 1982 modifié relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements;
Vu le décret no 82-390 du 10 mai 1982 modifié relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissements publics;
Vu le décret no 91-331 du 4 avril 1991 portant classement des investissements civils exécutés par l'Etat ou avec une subvention de l'Etat; Vu l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat en date du 19 février 1992;
Vu l'avis du comité interministériel de l'administration territoriale en date du 25 mai 1992;
Le Conseil d'Etat entendu;
Après avis du conseil des ministres,

Décrète:

CHAPITRE Ier Des attributions des administrations centrales et des services déconcentrés de l'Etat

Art. 1er. - La déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat.
Art. 2. - Les administrations centrales assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle.
A cette fin, elles participent à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en oeuvre les décisions du Gouvernement et de chacun des ministres, notamment dans les domaines suivants:
1o La définition et le financement des politiques nationales, le contrôle de leur application, l'évaluation de leurs effets;
2o L'organisation générale des services de l'Etat et la fixation des règles applicables en matière de gestion des personnels;
3o La détermination des objectifs de l'action des services déconcentrés de l'Etat, l'appréciation des besoins de ces services et la répartition des moyens alloués pour leur fonctionnement, l'apport des concours techniques qui leur sont nécessaires, l'évaluation des résultats obtenus.
Art. 3. - La circonscription régionale est l'échelon territorial:
1o De la mise en oeuvre des politiques nationale et communautaire en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire;
2o De l'animation et de la coordination des politiques de l'Etat relatives à la culture, à l'environnement, à la ville et à l'espace rural;
3o De la coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région.
Elle constitue un échelon de programmation et de répartition des crédits d'investissement de l'Etat ainsi que de contractualisation des programmes pluriannuels entre l'Etat et les collectivités locales.
Art. 4. - Sous réserve des dispositions des articles 3 et 5 et sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'Etat, la circonscription départementale est l'échelon territorial de mise en oeuvre des politiques nationale et communautaire.
Les moyens de fonctionnement des services départementaux de l'Etat leur sont alloués directement par les administrations centrales.
Art. 5. - L'arrondissement est le cadre territorial de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'Etat.

CHAPITRE II
Du comité interministériel de l'administration territoriale
Art. 6. - Le comité interministériel de l'administration territoriale élabore la politique gouvernementale en matière de déconcentration; il participe à l'évaluation de cette politique.
Il veille au respect des principes fixés au titre Ier de la loi du 6 février 1992 susvisée et par le présent décret. A ces fins, le comité interministériel:
1. Propose toute mesure de déconcentration;
2. Est consulté sur la création de tout service déconcentré des administrations civiles de l'Etat;
3. Veille à l'harmonisation du ressort géographique des services déconcentrés de l'Etat ainsi que des zones d'intervention des politiques publiques;
4. Propose toute mesure de simplification de l'organisation administrative aux différents échelons territoriaux;
5. S'assure de la cohérence de la répartition des crédits d'investissement de l'Etat avec les attributions exercées par les services déconcentrés;
6. Veille à l'équilibre général entre les transferts d'attributions aux services déconcentrés de l'Etat et les transferts de moyens de toute nature nécessaires à leur mise en oeuvre;
7. Dresse chaque année un bilan de la politique de déconcentration.

Art. 7. - Présidé par le Premier ministre, le comité interministériel de l'administration territoriale réunit le ministre de l'intérieur, le ministre chargé de l'éducation nationale, le ministre chargé de la fonction publique, le ministre chargé de l'économie et des finances, le ministre chargé du budget, le ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer, le ministre chargé de l'aménagement du territoire, le ministre chargé de la ville, le ministre chargé du Plan et, en tant que de besoin, les autres membres du Gouvernement.
Le Premier ministre et les ministres peuvent se faire représenter.
Siègent avec voix consultative un préfet de région, un préfet de département ainsi que deux chefs des services déconcentrés de l'Etat dans les régions et départements, désignés par arrêté du Premier ministre.
Les préfets de région ou de département sont entendus par le comité lorsque celui-ci examine une affaire relevant de leur circonscription.
Le secrétariat du comité est assuré par le secrétariat général du Gouvernement.
Art. 8. - Un comité permanent est constitué au sein du comité interministériel de l'administration territoriale.
Présidé par un représentant du Premier ministre, le comité permanent comprend:
Un représentant de chacun des ministres mentionnés à l'article 7;

1. Un représentant de chacun des ministres intéressés par les questions inscrites à l'ordre du jour.

Art. 9. - Le comité permanent instruit les dossiers soumis au comité interministériel de l'administration territoriale.
Il étudie et propose, en vue de leur examen par le comité interministériel de l'administration territoriale, toute mesure de déconcentration administrative.
A cette fin, il analyse, au regard des principes fixés par l'article 2 de la loi du 6 février 1992 susvisée, les attributions exercées par les administrations centrales.
Il soumet chaque année au comité interministériel de l'administration territoriale une évaluation des effets de la politique de déconcentration.
Art. 10. - Chaque ministre adresse avant la fin de chaque année civile au comité permanent:

1. Un état des compétences déconcentrées au cours de l'année et des compétences dont la déconcentration est envisagée au cours de l'année suivante;
2. Un état récapitulatif précisant le nombre d'agents en fonctions dans l'administration centrale, le nombre de ceux qui sont affectés dans les services déconcentrés et la répartition des effectifs par région;
3. Un état des transferts de postes ou de moyens financiers prévus entre l'administration centrale et les services déconcentrés au cours de l'année suivante.

CHAPITRE III
De l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat
Section 1
Dispositions communes
Art. 11. - Le préfet peut fixer, après consultation des chefs des services déconcentrés de l'Etat concernés, les moyens affectés à des actions communes à ces services.
Art. 12. - Lorsque plusieurs services de l'Etat relevant du même échelon territorial concourent à la mise en oeuvre d'une même politique, le préfet de région ou le préfet de département, selon le cas, peut désigner un chef de projet chargé d'animer et de coordonner l'action de ces services.
Ce chef de projet, choisi parmi les membres du corps préfectoral, les chefs des services déconcentrés de l'Etat, ou leurs plus proches collaborateurs,
reçoit du préfet une lettre de mission lui indiquant les objectifs qui lui sont assignés, la durée

de sa mission, les services auxquels il peut faire appel et les moyens mis à sa disposition.
Art. 13. - Les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat ainsi que, le cas échéant, des organismes assurant une mission de service public peuvent constituer un pôle de compétence pour l'exercice d'actions communes selon les modalités qu'ils déterminent conjointement. Lorsque tous les services concernés sont des services de l'Etat et relèvent du même échelon territorial, le préfet désigne le responsable du pôle de compétence et fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement de celui-ci.
Art. 14. - Des décrets en Conseil d'Etat fixeront, pour chaque ministère,
après consultation des instances paritaires compétentes, les délégations de pouvoirs accordées en matière de gestion des personnels exerçant leurs fonctions dans les services déconcentrés de l'Etat.
Section 2 De l'échelon régional
Art. 15. - Le décret no 82-390 du 10 mai 1982 susvisé est modifié ainsi qu'il suit:
I. - L'article 4 est remplacé par les dispositions suivantes:
Art. 4. - Le préfet de région fixe, après consultation de la conférence administrative régionale prévue à l'article 32, les orientations nécessaires à la mise en oeuvre des politiques nationale et communautaire concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire. Il les notifie aux préfets de département qui s'assurent de la conformité des décisions qu'ils prennent avec ces orientations et lui en rendent compte.
II. - L'article 9 est remplacé par les dispositions suivantes:
Art. 9. - Le préfet de région négocie et conclut au nom de l'Etat toute convention que ce dernier passe avec la région ou l'un de ses établissements publics.
Lorsqu'une convention a un champ d'application limité à un seul département, le préfet de département reçoit du préfet de région délégation pour la négocier et la conclure au nom de l'Etat.
III. - Au premier alinéa de l'article 16, les mots: à un chargé de mission, chargé de le suppléer sont remplacés par les mots: aux agents de catégorie A placés sous son autorité.
IV. - Il est ajouté à l'article 20 un troisième alinéa ainsi rédigé:
Les conventions, autres que celles qui relèvent du fonctionnement courant des services, passées par les établissements et organismes publics de l'Etat et les entreprises nationales avec la région et ses établissements publics sont transmises pour information au préfet de région préalablement à leur signature.
V. - L'article 23 est remplacé par les dispositions suivantes:
Art. 23. - Le préfet de région négocie et conclut, au nom de l'Etat, les conventions passées entre l'Etat et la région pour l'élaboration et l'exécution du plan.
VI. - L'article 32 est remplacé par les dispositions suivantes:
Art. 32. - Le préfet de région est assisté d'une conférence administrative régionale, placée sous sa présidence et composée:

1. Des préfets de département;
2. Du secrétaire général placé auprès du préfet du département où est situé le chef-lieu de la région;
3. Du trésorier-payeur général de région;

Pour les affaires relevant de leur compétence, des chefs ou responsables des services déconcentrés de l'Etat dans la région.
Le préfet de région peut proposer aux chefs de juridiction d'assister aux travaux de la conférence administrative régionale pour les affaires relevant de leur compétence. Il peut inviter toute personne qualifiée à être entendue.

Le secrétariat de la conférence administrative régionale est assuré par le secrétaire général pour les affaires régionales.
VII. - L'article 33 est remplacé par les dispositions suivantes:
Art. 33. - La conférence administrative régionale est une instance de consultation, de prospective et d'évaluation. Elle se prononce sur les orientations de l'action de l'Etat dans la région notamment en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire.
La conférence administrative régionale est consultée sur la préparation des contrats de plan entre l'Etat et la région ainsi que sur celle des programmes nationaux ou communautaires concernant la région. Elle en suit l'exécution.
Elle examine, avant le 15 juin de chaque année, les moyens nécessaires à la mise en oeuvre des politiques de l'Etat l'année suivante; à cette occasion, elle dresse le bilan de l'exécution de la programmation de l'année précédente, modifie la programmation de l'exercice en cours en fonction des dotations effectivement notifiées et des décisions d'utilisation ou de répartition prises et évalue les conditions de sa mise en oeuvre.
Pour l'application de l'article 26, elle se prononce, avant le 30 novembre de chaque année, sur le programme prévisionnel d'emploi des crédits de l'exercice suivant, élaboré dans le respect des orientations notifiées au préfet de région par chaque ministre.
Les décisions d'utilisation des autorisations de programme relatives aux investissements d'intérêt régional et les décisions de répartition des autorisations de programme relatives aux investissements d'intérêt départemental conformes au programme prévisionnel, initial ou modifié, ne sont pas soumises à l'avis de la conférence administrative régionale.
Les autres décisions d'utilisation et de répartition des autorisations de programme peuvent être prises par le préfet de région après consultation écrite de chacun des membres concernés de la conférence administrative régionale.
La conférence administrative régionale est informée avant le 15 juin de chaque année des prévisions d'utilisation des dotations de crédits d'intervention de l'exercice en cours et du compte rendu d'exécution de l'exercice écoulé.
Elle peut être réunie, à l'initiative du préfet de région et dans une composition restreinte qu'il détermine en fonction de l'ordre du jour, pour examiner les conditions d'organisation et de fonctionnement des services de l'Etat à vocation régionale en vue de l'harmonisation de la gestion des moyens ou de la mise en oeuvre d'actions communes. VIII. - Dans le premier alinéa des articles 35 et 36, les mots: après avis du comité interministériel institué à l'article 25 du décret du 10 mai 1982 précité sont remplacés par les mots: après avis du comité interministériel de l'administration territoriale.
IX. - Dans le deuxième alinéa des articles 35 et 36, les mots: institué à l'article 25 du décret no 82-389 du 10 mai 1982 précité sont supprimés.

Section 3 De l'échelon départemental
Art. 16. - Le décret no 82-389 du 10 mai 1982 susvisé est modifié ainsi qu'il suit:
I. - Le premier alinéa de l'article 4 est ainsi rédigé:
Le préfet est assisté dans l'exercice de ses fonctions d'un secrétaire général, des chefs des services déconcentrés de l'Etat, de sous-préfets,
ainsi que des services de la préfecture.
II. - L'article 10 est remplacé par les dispositions suivantes:
Art. 10. - Le préfet négocie et conclut au nom de l'Etat toute convention avec le département, une ou plusieurs communes, ainsi que leurs établissements publics.
III. - L'article 15 est complété par les dispositions suivantes:
Il élabore, après consultation du collège des chefs de service prévu à l'article 20-1, un schéma départemental des implantations des services de l'Etat qui indique les orientations de la

politique immobilière de l'Etat dans le département pour une période de dix ans. Ce schéma assure la cohérence des projets immobiliers de l'Etat dans le département et précise leur localisation.
Il prend en compte notamment:
Les orientations fixées par les ministres concernés en matière d'implantation et de développement des services déconcentrés;

1. Les projets des services déconcentrés de l'Etat dans la région définis par le préfet de région en application de l'article 14 du décret no 82-390 du 10 mai 1982;
2. Le schéma départemental d'équipement arrêté par le garde des sceaux, ministre de la justice, après consultation du préfet.

IV. - Il est inséré les articles 15-1 à 15-4 ainsi rédigés:
Art. 15-1. - Le schéma départemental des implantations de l'Etat est transmis au préfet de région, aux ministres concernés et à la commission interministérielle de la politique immobilière de l'Etat prévue à l'article 18 du décret no 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration.
Art. 15-2. - Le préfet élabore chaque année, avant le 30 novembre, un programme départemental d'équipement et d'entretien, synthèse des opérations immobilières projetées par les différents services administratifs de l'Etat et s'assure de la cohérence de ces opérations avec le schéma départemental des implantations de l'Etat.
Le programme annuel départemental d'équipement et d'entretien est adressé à chaque ministre concerné et à la commission interministérielle de la politique immobilière.
Le programme départemental annuel d'équipement et d'entretien précise l'état d'avancement des opérations immobilières en cours et la nature des opérations nouvelles prévues pour l'année suivante ainsi que le plan de financement prévisionnel.
Il est soumis, pour avis, au collège des chefs de service prévu à l'article 20-1.
Art. 15-3. - En cas de difficulté dans l'élaboration ou la mise en oeuvre du schéma départemental des implantations de l'Etat ou du programme annuel départemental d'équipement et d'entretien, le préfet saisit la commission interministérielle de la politique immobilière de l'Etat.
Art. 15-4. - Le préfet gère, au nom de l'Etat, les cités administratives communes à plusieurs services déconcentrés de l'Etat.
Il arrête la répartition des locaux des cités administratives situées dans le département et arrête le règlement de coaffectation de chacune de ces cités conformément à un modèle approuvé par le ministre chargé du domaine.
En sa qualité de syndic de ces cités administratives, le préfet arrête,
après avis de chaque conseil de cité, l'état des charges de chacun des occupants.
V. - Au 5o de l'article 17 les mots: aux fonctionnaires du cadre national des préfectures sont remplacés par les mots: aux agents en fonctions dans les préfectures.
VI. - Il est inséré un article 20-1 ainsi rédigé:
Art. 20-1. - Un collège des chefs de service est institué dans chaque département. Il comprend, sous la présidence du préfet:

1. Les membres du corps préfectoral en fonctions dans le département;
2. Les chefs ou responsables des services de l'Etat dans le département.
3. Le préfet peut proposer aux chefs de juridiction d'assister aux travaux du collège des chefs de service pour les affaires relevant de leur compétence.
4. Il peut inviter toute personne qualifiée à être entendue.

VII. - Il est inséré un article 20-2 ainsi rédigé:
Art. 20-2. - Le collège des chefs de service examine les conditions de mise en oeuvre des politiques de l'Etat dans le département et notamment les conditions d'organisation et de

fonctionnement des services de l'Etat en vue de l'harmonisation de la gestion des moyens ou de la mise en oeuvre d'actions communes.
Il est réuni à l'initiative du préfet soit en formation plénière, soit dans une composition restreinte que celui-ci détermine en fonction de l'ordre du jour.
VIII. - L'article 21 est complété par un second alinéa ainsi rédigé:
Les conventions, autres que celles qui relèvent du fonctionnement courant des services, passées par les établissements et organismes publics de l'Etat et les entreprises nationales avec le département, une ou plusieurs communes, ainsi que leurs établissements publics sont transmises pour information au préfet préalablement à leur signature.
IX. - Il est inséré un article 21-1 ainsi rédigé:
Art. 21-1. - Au plus tard le 15 juin de chaque année, les responsables des administrations, des établissements et organismes publics et des entreprises nationales sous tutelle de l'Etat communiquent au préfet de département les projets de réorganisation territoriale de leurs services. Sur cette base le préfet peut établir des schémas départementaux des services publics en zone rurale ainsi qu'en zone urbaine dans le cadre de la politique de développement social urbain.
Ces schémas concernent l'ensemble des services publics locaux relevant de l'Etat. Ils prennent en compte l'organisation des services des établissements, organismes publics et entreprises nationales sous tutelle de l'Etat ainsi que les schémas départementaux d'équipement de la justice arrêtés par le garde des sceaux, ministre de la justice.
X. - Dans le premier alinéa des articles 27 et 28, les mots: après avis du comité interministériel institué à l'article 25 sont remplacés par les mots: après avis du comité interministériel de l'administration territoriale.
XI. - Dans le deuxième alinéa des articles 27 et 28, les mots: institué à l'article 25 du présent décret sont supprimés.

Section 4 De l'arrondissement
Art. 17. - Il est inséré dans le décret no 82-389 du 10 mai 1982 susvisé un article 4-1 ainsi rédigé:
Art. 4-1. - Le sous-préfet d'arrondissement assiste le préfet pour les affaires relevant de son arrondissement.
Il est chargé sous l'autorité du préfet:
1. De veiller au respect des lois et des règlements notamment par le concours qu'il apporte au contrôle de légalité;
2. De coordonner l'action des services de l'Etat dans l'arrondissement;
3. De contribuer au développement local.

Le préfet peut lui confier des missions particulières, temporaires ou permanentes, le cas échéant hors des limites de l'arrondissement et, avec l'accord des autres préfets concernés, hors des limites du département.

CHAPITRE IV Dispositions diverses
Art. 18. - La commission interministérielle de la politique immobilière de l'Etat, présidée par le Premier ministre ou son représentant, est un organe de consultation en matière immobilière.
Elle siège en formation plénière ou en formation restreinte.
En formation plénière, elle comprend l'ensemble des ministres ou leurs représentants.
En formation restreinte, elle comprend, sous la présidence du Premier ministre ou de son représentant: le ministre chargé du domaine, le ministre chargé du budget, le ministre chargé de l'équipement, le ministre chargé de l'aménagement du territoire, le ministre de l'intérieur et les ministres concernés par les questions inscrites à l'ordre du jour, ou leurs représentants.
Art. 19. - Les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services

déconcentrés des administrations civiles de l'Etat seront modifiées avant le 31 décembre 1993 pour assurer l'application des articles 3, 4 et 5 du présent décret.
Art. 20. - Les articles 25 et 26 du décret no 82-389 du 10 mai 1982 susvisé sont abrogés. Le chapitre V de ce décret est intitulé Dispositions diverses.
Art. 21. - L'article 34 du décret no 82-390 du 10 mai 1982 susvisé est abrogé.
Art. 22. - Les ministres et le secrétaire d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.
Fait à Paris, le 1er juillet 1992.

FRANCOIS MITTERRAND Par le Président de la République:
Le Premier ministre, PIERRE BEREGOVOY
Le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique, PAUL QUILES
Le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale et de la culture, JACK LANG,
Le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, ROLAND DUMAS,
Le ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et des réformes administratives, MICHEL DELEBARRE,
Le garde des sceaux, ministre de la justice, MICHEL VAUZELLE,
Le ministre de l'économie et des finances, MICHEL SAPIN,
Le ministre du budget, MICHEL CHARASSE,
Le ministre de l'environnement, SEGOLENE ROYAL,
Le ministre de l'équipement, du logement et des transports, JEAN-LOUIS BIANCO
Le ministre de l'industrie et du commerce extérieur, DOMINIQUE STRAUSS-KAHN,
Le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, MARTINE AUBRY,
Le ministre de l'agriculture et de la forêt, LOUIS MERMAZ,
Le ministre des affaires sociales et de l'intégration, RENE TEULADE
Le ministre de la santé et de l'action humanitaire, BERNARD KOUCHNER
Le ministre des départements et territoires d'outre-mer, LOUIS LE PENSEC
Le ministre de la recherche et de l'espace, HUBERT CURIEN
Le ministre des postes et télécommunications, EMILE ZUCCARELLI
Le ministre de la jeunesse et des sports, FREDERIQUE BREDIN
Le secrétaire d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre, LOUIS MEXANDEAU

Premier ministre
JO du 28-07-1995

Paris, le 26 juillet 1995

Le Premier ministre
à Mesdames et Messieurs les ministres

Les citoyens de notre pays veulent un État et des services publics plus efficaces, plus économes et plus accessibles.

Cette volonté est partagée par les fonctionnaires et les agents publics dont le concours actif à l'entreprise de réforme de l'État est une condition indispensable du succès.

La France dispose d'une administration et de services publics d'une qualité élevée. Cette qualité ne peut cependant les dispenser d'une adaptation aux aspirations de nos concitoyens ainsi qu'aux exigences nouvelles d'une économie ouverte sur le monde et d'une société marquée par le développement des phénomènes d'exclusion.

En outre, alors que le redressement du pays et la priorité donnée à la lutte pour l'emploi exigent de l'ensemble de la collectivité nationale et de chacune de ses composantes des efforts de solidarité et de performance, l'État ne saurait s'exonérer de cette discipline commune.

Ainsi s'explique la volonté du président de la République de placer la réforme de l'État et des services publics au premier rang des préoccupations gouvernementales.

I. - Cinq objectifs prioritaires

J'assigne à l'action du Gouvernement en ce domaine cinq objectifs prioritaires.

1. *Clarifier les missions de l'État et le champ des services publics*

La position de l'État par rapport aux marchés et aux acteurs économiques et sociaux, mais aussi vis-à-vis des autres acteurs publics, notamment l'Union européenne et les collectivités territoriales, est devenue aujourd'hui obscure pour nos concitoyens, et parfois pour l'État lui-même.

Il me paraît donc essentiel qu'un effort très concret de clarification soit engagé.

Trois tâches principales devront être accomplies.

1.1. Le Gouvernement doit d'abord mieux préciser, domaine par domaine, la frontière entre les missions qui incombent aux personnes publiques et celles qui peuvent relever des acteurs privés (marchés, entreprises ou acteurs sociaux).

Le champ même des services publics fait aujourd'hui l'objet de débats. Le Gouvernement est déterminé à défendre la conception française des services publics assurant à tous, sur l'ensemble du territoire, les prestations que les citoyens d'une démocratie développée sont en droit d'attendre.

Nous ne pouvons pour autant nous dispenser d'approfondir l'usage des formules qui permettent d'associer des personnes privées à la gestion de services ou d'interventions publics.

De même, un examen attentif des conditions dans lesquelles les grands services publics, industriels et commerciaux, doivent s'adapter aux évolutions techniques et à des conditions de concurrence croissante doit être entrepris.

1.2. Vous devrez aussi, dans les différents secteurs dont vous avez la responsabilité, définir les modifications qui pourraient être apportées à l'actuel partage des compétences entre l'État et les différentes collectivités territoriales.

Cet examen servira de base à la loi de clarification des compétences dont j'ai annoncé la préparation dans le discours de politique générale du Gouvernement.

1.3. Il est nécessaire enfin, pour mieux distinguer les missions exercées respectivement par l'Union européenne et par l'État national, de donner une véritable consistance au principe de subsidiarité reconnu par le traité de l'Union européenne. La conférence intergouvernementale de 1996 devra être l'occasion d'un progrès décisif sur ce point. Dès maintenant, les différentes administrations doivent procéder au recensement des domaines dans lesquels le partage des attributions avec les institutions communautaires est susceptible d'engendrer des difficultés ou de rendre nécessaires des évolutions.

Les conséquences de ces trois chantiers sur l'organisation et les moyens des administrations centrales et déconcentrées de l'État devront être systématiquement et rapidement tirées, les redondances et les empilements administratifs actuels n'étant plus acceptables.

2. *Mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens*

La réforme de l'État n'a en vérité pas d'autre raison d'être : la clarification de ses compétences, la transformation des administrations centrales, la délégation des responsabilités, la modernisation de la gestion publique n'ont d'autre but que de permettre à l'État et aux services publics de mieux servir nos concitoyens.

Le Gouvernement conduira, en outre, trois actions spécifiques.

2.1. Une charte des citoyens et des services publics est en cours de préparation.

Elle donnera corps à des principes nouveaux - la qualité, l'accessibilité, la simplicité, la rapidité, la transparence, la médiation, la participation, la responsabilité - qui viendront compléter les principes traditionnels et essentiels du service public neutralité, égalité, continuité - qui seront confortés.

Vous voudrez bien transmettre au ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Citoyenneté des propositions en ce domaine pour la fin septembre. Je vous recommande à cette fin de recueillir l'avis de groupes d'usagers et de vos services en contact avec le public.

2.2. En se référant à ces principes, chaque service en contact direct avec les usagers établira un programme d'amélioration et de simplification de ses relations avec le public, en définissant des objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre.

Ces objectifs seront accompagnés systématiquement d'indicateurs permettant de mesurer la qualité du service rendu et la satisfaction des usagers.

2.3. L'Administration doit contribuer à relever les défis de notre société. L'implantation et l'organisation des services publics devront contribuer à l'action en faveur des quartiers urbains en difficulté ainsi qu'à la lutte contre la désertification rurale et contre l'exclusion.

3. *Changer l'État central*

La dimension centrale de l'État moderne consiste essentiellement à prévoir, analyser, concevoir, légiférer et évaluer. Ces fonctions de régulation doivent être clairement distinguées du rôle d'opérateur qui consiste à gérer, à appliquer des réglementations ou à servir des prestations. Le rôle d'opérateur n' a aucune vocation à être centralisé. Pourtant, l'examen des structures de l'État central montre qu'elles ne respectent pas assez nettement cette distinction.

J'attends donc du Gouvernement qu'il engage trois principaux chantiers.

3.1. Les tâches de gestion aujourd'hui encore prises en charge par les administrations centrales devront être résolument transférées vers les services déconcentrés.

Corrélativement, les effectifs réels des administrations centrales doivent être sensiblement réduits. Je fixe à cet égard, pour l'ensemble de l'État, un objectif de 10 % de réduction d'ici à la fin de l'année 1996. Cet objectif constitue la première étape d'un mouvement qui devra se poursuivre. Cette réduction des effectifs devra, bien entendu, s'accompagner d'une restructuration des directions d'administration centrale, aujourd'hui trop nombreuses et trop cloisonnées.

3.2. Dans le même temps, il est nécessaire d'améliorer les capacités de conception et de décision des administrations centrales.

Celles-ci seront ainsi mieux à même d'exercer leur rôle de proposition, de préparer les décisions du Gouvernement et d'évaluer l'efficacité des politiques publiques.

J'appelle tout particulièrement votre attention sur la nécessité de prévenir les graves dysfonctionnements du système de décision public qui sont apparus à plusieurs reprises au cours de ces dernières années et dont la répétition compromettrait la confiance des citoyens envers l'État. J'attends que vous engagiez les administrations placées sous votre autorité dans une démarche visant à améliorer, à simplifier et à sécuriser aux plans juridique, technique et financier les procédures de décision de l'État central.

Pour être plus efficace, l'État central doit aussi échapper à la dictature du court terme. Il doit fonder ses analyses sur une appréciation plus complète et plus précise des réalités. Il doit prolonger son action par l'évaluation systématique des résultats de ce qu'il entreprend.

Le développement en son sein des fonctions d'étude, de prospective, d'évaluation et de contrôle est, en conséquence, une priorité. Il conviendra toutefois d'éviter la redondance de ces fonctions entre les niveaux ministériel et interministériel.

Dans cette optique, le rôle des services d'inspection et de contrôle sera examiné. Une réforme profonde du commissariat au Plan, visant à construire à partir de cette structure un outil efficace de prospective et d'évaluation des politiques et de la dépense publiques, sera réalisée rapidement. Le fonctionnement de l'appareil statistique de l'État fera l'objet de la rénovation nécessaire.

3.3. L'État légifère et réglemente trop et souvent mal : la sécurité juridique des citoyens est menacée et les entreprises pénalisées.

Des mesures rigoureuses devront être prises pour inverser cette tendance. Je demande dès maintenant au secrétariat général du Gouvernement d'examiner les modifications à apporter aux procédures du travail gouvernemental pour progresser en ce sens. Dans ce cadre, sera expérimentée, à compter du 1er janvier 1996, l'obligation d'accompagner d'une véritable étude d'impact les projets de loi et les principaux projets de décret. Le Gouvernement devra, par ailleurs, se fixer, en pleine cohérence avec les efforts que le Parlement compte engager dans cette voie, des objectifs très ambitieux en matière de codification pour les trois ans à venir.

Afin de lutter contre la prolifération législative et réglementaire, je vous demande d'accompagner tout projet de texte nouveau de propositions d'abrogation de dispositions au moins équivalentes, en termes de niveau de norme et de volume.

Enfin, et contrairement à une dérive technique que je juge condamnable, vous veillerez à ce que les textes élaborés par vos administrations soient directement lisibles par les citoyens et les utilisateurs en éliminant, en particulier, les excès d'écriture par référence.

4. *Déléguer les responsabilités*

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a fait de la décentralisation le mode d'organisation de droit commun de l'administration de

l'État. La loi n° 95-115 du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire a complété et précisé le dispositif.

Beaucoup reste à faire pour inscrire ce principe dans la réalité.

Le Gouvernement conduira, sur ce sujet, trois actions principales.

4.1. Il convient d'abord de bâtir le schéma de réorganisation des services de l'État prévu par la loi du 4 février 1995.

Le principe qui guidera cette entreprise est simple.

Les fonctions qui visent à mettre en œuvre les politiques publiques, les législations et, plus généralement, les prestations de service public, doivent être, par principe, déléguées soit à des services déconcentrés à compétence territoriale ou nationale, soit à des établissements publics, en ayant le souci d'éviter tout recouvrement de compétences entre les uns et les autres.

Ces services opérateurs qui n'exercent pas, par définition, les fonctions centrales de l'État ont vocation à être implantés à l'extérieur de l'agglomération parisienne. Les décisions en la matière devront suivre une procédure transparente obéissant à des règles connues et apportant un soin particulier à la prise en compte des difficultés des agents publics concernés.

4.2. Le Gouvernement devra procéder au regroupement fonctionnel des services territoriaux de l'État d'ici à la fin 1996.

Un travail approfondi a été réalisé sur ce sujet par le comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations. Il s'agit maintenant de l'achever, puis de passer à la phase de mise en œuvre, en prenant d'abord en compte les besoins des usagers (citoyens, entreprises...). Cette réorganisation des services déconcentrés comprendra notamment le rapprochement entre les directions départementales de l'équipement et celles de l'agriculture et de la forêt qui doit être opéré dans les meilleurs délais. Elle comportera une réforme des services placés sous l'autorité du préfet afin de donner à celui-ci les moyens d'exercer pleinement ses responsabilités tant au plan départemental que régional.

4.3. Les relations entre l'État central et ses opérateurs devront être profondément rénovées.

Les progrès réalisés ces dernières années dans le cadre des centres de responsabilité ont permis de définir de nouveaux modes de gestion des crédits de fonctionnement qui peuvent être généralisés à l'ensemble des administrations : globalisation des crédits, établissement de budgets de service, suivi mensuel, élaboration et restitution aux services de ratios comparatifs, établissement de comptes rendus de gestion. Je demande à chaque ministre de prendre les dispositions nécessaires pour que l'ensemble de ses services déconcentrés fonctionnent selon ces règles de gestion d'ici à la fin de l'année 1996.

Au-delà de cet acquis, des contrats de service seront expérimentés dès le 1er janvier 1996, dans plusieurs ministères : ils permettront notamment de déterminer les objectifs assignés aux services opérateurs, les marges de manœuvre qui leur sont garanties dans la négociation d'un budget global incluant le personnel, les modalités d'évaluation de leurs coûts et de leurs résultats, et les conditions dans lesquelles les services et les agents peuvent bénéficier d'un intéressement aux gains de productivité. La comparaison systématique des performances des services sera recherchée. Dans les cas où les services exercent des fonctions également assurées par le secteur concurrentiel, la comparaison des performances avec ce dernier sera étudiée.

Les contrats de service devront résulter d'un dialogue approfondi entre le préfet et les chefs de service déconcentrés placés sous son autorité, d'une part, les administrations centrales, de l'autre. Ils devront être conjugués avec l'exercice de regroupement fonctionnel des services déconcentrés.

Parallèlement, de nouveaux contrats d'établissement seront passés, au cours de l'année 1996, entre l'État et ses établissements publics : ils préciseront les objectifs assignés à

l'établissement, la manière dont les résultats atteints seront mesurés, ainsi que les moyens alloués, dans un cadre pluriannuel. La mise en place et le respect de ces contrats permettront d'alléger, si nécessaire, le contrôle exercé sur les établissements publics et de donner tout son sens à leur autonomie de gestion.

5. *Rénover la gestion publique*

Les règles de notre gestion publique ont prouvé depuis longtemps leurs mérites. Elles doivent cependant être adaptées aux exigences d'un État moderne, dans lequel un meilleur partage des responsabilités est une condition de l'efficacité.

Le Gouvernement doit poursuivre en ce domaine deux objectifs essentiels.

5.1. La modernisation de nos fonctions publiques doit être poursuivie et accélérée. En effet, les compétences et le dévouement au service public des hommes et des femmes qui servent l'État sont des atouts essentiels pour réussir sa réforme.

Parmi les actions nombreuses pouvant concourir à cet objectif, j' insiste, en particulier, sur :

– une gestion de proximité, simplifiant les procédures et tenant compte de l'évolution des missions et des métiers des services publics ; pour y parvenir, il faudra diminuer le nombre des corps, développer les dispositions statutaires communes et poursuivre la déconcentration ;
– une meilleure prise en compte dans la rémunération et la carrière, des responsabilités exercées et des résultats obtenus par les fonctionnaires ; ceci n' est possible que si les méthodes d'évaluation individuelle sont modernisées et les régimes de rémunération accessoire clarifiés ;
– la diversification souhaitable des déroulements de carrière, qui passe par un accroissement de la polyvalence et de la mobilité fonctionnelle et géographique ainsi que par des dispositifs nouveaux en matière d'orientation ou de reconversion professionnelles ;
– une plus grande transparence dans l'accès aux emplois publics, notamment de direction, dont les avis de vacance devront permettre un meilleur rapprochement entre profil de poste et profil de carrière ;
– une réforme de l'encadrement supérieur de l'État ;
– une meilleure prise en compte des évolutions technologiques sur l'organisation du travail et sur le fonctionnement des services publics.

5.2. La modernisation de la gestion publique doit aussi concerner les procédures financières et les règles de la comptabilité publique.

La procédure de préparation du budget doit être profondément rénovée afin de mieux associer, dès le printemps, l'ensemble du Gouvernement à la fixation des économies et des priorités budgétaires, d'améliorer l'information fournie au Parlement et la lisibilité de la dépense publique et d'accroître la responsabilité de chaque ministre de répartir les moyens qui lui sont alloués à l'intérieur de contraintes budgétaires plus globales.

L'exécution budgétaire sera rendue transparente notamment par la publication trimestrielle de la situation des comptes de l'État et de la Sécurité sociale ; l'analyse de la gestion passée de chaque budget et le bilan des résultats obtenus devront désormais précéder la discussion budgétaire pour l'année suivante ; la création d'un cadre budgétaire pluriannuel, indispensable à la maîtrise ordonnée des finances publiques, sera consolidée. Enfin, les modalités de la régulation budgétaire seront revues afin de réduire les aléas qui hypothèquent une bonne gestion.

L'effort de modernisation des règles budgétaires et comptables sera poursuivi. Ainsi, la réforme du mode de gestion des crédits déconcentrés et du contrôle financier qui leur est

appliqué, expérimentée en 1995 dans deux régions, sera généralisée d'ici au début de la gestion 1997.

L'État veillera en outre à mieux gérer son patrimoine. A cette fin, sera créé un organisme chargé des affaires foncières et immobilières de l'État. Il aura notamment pour mission de mettre en place une véritable comptabilité patrimoniale de l'État. La déconcentration de la gestion du patrimoine de l'État sera poursuivie.

II. – La mobilisation du Gouvernement

1. Tous les ministres sont concernés, en tant que chefs de leur administration, par cet impératif de réforme de l'État et des services publics.

Le ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Citoyenneté est, quant à lui, chargé d'entretenir et de coordonner cet effort collectif. Le ministre de la Fonction publique veillera à ce que la modernisation de l'État devienne une des principales dimensions du dialogue social qu'il a la charge d'animer.

Sur tous les sujets que je viens d'évoquer, des réflexions approfondies ont été menées et des propositions ont été faites, au cours des dernières années, notamment dans le cadre des travaux du commissariat au Plan, du comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations et, en 1994, de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État. Des actions de modernisation ont, par ailleurs, été menées à la suite de la circulaire relative au renouveau du service public du 23 février 1989 et des circulaires du 18 septembre 1992 et du 23 juillet 1993.

Je demande à chacun d'entre vous, en s'appuyant en particulier sur les travaux déjà effectués dans le cadre des démarches que je viens d'évoquer, de me faire des propositions ambitieuses visant à accélérer le rythme et élargir le champ de la modernisation et à mettre en œuvre avec détermination et de façon concrète les réformes nécessaires.

2. Je souhaite être en mesure de présenter, avant la fin de l'année, un plan triennal de réforme de l'État et des services publics.

Je réunirai à la mi-septembre un séminaire gouvernemental que je demande au ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Citoyenneté d'organiser. Ce séminaire aura un double objet. Je souhaite d'abord qu'il permette à chacun d'entre vous de s'exprimer très librement sur les objectifs et les priorités de la réforme de l'État, sans se limiter à son domaine particulier d'attributions. Nous devrons, en second lieu, déterminer ensemble les principaux axes du plan triennal qui aura pour vocation d'engager la responsabilité du Gouvernement sur la réalisation effective d'un ensemble à la fois circonscrit et ambitieux de réformes précisément identifiées.

3. Je vous demande, dès maintenant, de bien vouloir préparer une note stratégique, d'une dizaine de pages, sur la modernisation de l'administration dont vous avez la charge.

Après un bref état des lieux, vous présenterez ensuite, en vous référant aux cinq objectifs prioritaires que j'ai retenus pour l'action du Gouvernement, les orientations stratégiques que vous envisagez de mettre en œuvre pour accélérer la réforme de vos services.

Ces notes seront adressées au ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Citoyenneté pour le 1er septembre au plus tard : elles permettront, en effet, de nourrir le débat de notre séminaire. Au cours de ce séminaire, des contributions écrites pour l'élaboration du plan triennal vous seront demandées ; elles seront remises au ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Citoyenneté pour le 15 octobre.

Vous veillerez à associer à vos réflexions le personnel d'encadrement de vos administrations et à consulter les représentants des personnels.

4. J'ai décidé de confier à un commissaire à la réforme de l'État, doté des moyens nécessaires, le soin de faire des propositions opérationnelles et de coordonner la mise en oeuvre des décisions prises.

Cette structure interministérielle de haut niveau, qui fédérera certains organismes existants, aura un rôle déterminant à jouer pour faciliter la mobilisation des administrations. Des décisions seront prises au cours de l'été pour préciser ses attributions, ses moyens et la durée de sa mission.

Vous désignerez, au sein de votre administration, un haut fonctionnaire ayant rang de directeur qui sera l'interlocuteur privilégié du commissariat à la réforme de l'État.

Un comité interministériel de la réforme de l'État sera mis en place. Il permettra de mieux associer l'ensemble des ministres à la définition et au suivi des actions engagées. Il reprendra notamment les missions actuelles du comité interministériel de l'administration territoriale.

5. Je demande enfin plus particulièrement :

– au ministre de la Fonction publique de poursuivre la concertation déjà engagée avec les organisations syndicales et de mettre à l'ordre du jour de la commission de modernisation des services publics placée auprès du Conseil supérieur de la Fonction publique de l'État les orientations que j' ai indiquées ci-dessus ; un travail équivalent sera mené par le ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Citoyenneté, pour la Fonction publique territoriale, et par le ministre de la Santé publique et de l'assurance maladie, pour la Fonction publique hospitalière ;
– au ministre de l'Économie et des Finances de me proposer, pour la fin septembre, une rénovation de la procédure budgétaire ainsi qu'une première série de mesures visant à renforcer la responsabilité des ordonnateurs, notamment secondaires, qui seront expérimentés dès janvier 1996 ;
– au ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Citoyenneté de recueillir, pour la fin septembre, les propositions des préfets sur l'amélioration du travail interministériel, au niveau territorial ;
– au ministre chargé de l'Intégration et de la Lutte contre l'exclusion de me proposer, pour la fin septembre, les mesures spécifiques de nature à améliorer l'efficacité de l'action de l'État dans les quartiers en difficulté ;
– au ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports d'animer un travail interministériel visant à déterminer les moyens d'assurer une présence plus satisfaisante de l'État dans les zones rurales en difficulté, fondée sur le recours aux principes de polyvalence et de mobilité, et de me proposer des mesures en ce sens pour la fin septembre ;
– au ministre du Développement économique et du Plan de proposer, pour la fin septembre, la réforme du commissariat général du Plan.

* * *

Chaque ministre a certes d'abord le souci de réaliser, dans son domaine de responsabilité, les réformes nécessaires. Cette ambition légitime conduit trop souvent à reporter à plus tard, voire à négliger totalement, l'indispensable modernisation de nos services publics. Or, nous devons nous convaincre que, sans une profonde réforme de l'État et des services publics, aucune action politique ne pourra relever les défis auxquels notre pays doit aujourd'hui faire face. Je demande donc au Gouvernement de se mobiliser pour entreprendre avec détermination une tâche de longue haleine : la construction, par un effort permanent d'innovation et d'adaptation, de l'État et des services publics de l'an 2000.

Alain JUPPE

Paris, le 3 juin 1998.
Le Premier ministre

À Mesdames et Messieurs les ministres

Par ma circulaire du 6 juin 1997, je vous ai indiqué les principes et les règles du travail gouvernemental. Afin d'assurer la cohésion sociale et territoriale de notre pays et de mieux répondre à l'attente de nos concitoyens, il est nécessaire de procéder à une profonde adaptation de l'Etat et à la poursuite de l'effort de rénovation du service public, conformément aux orientations définies par le Gouvernement, notamment lors du conseil des ministres du 5 novembre 1997 et du comité interministériel du 26 février 1998.

La modernisation de l'administration est permanente : de nombreuses actions ont déjà été conduites à ce titre ou sont en cours pour accroître l'efficacité de l'Etat. La nécessité de les accélérer et de les compléter implique que les services se dotent des outils appropriés pour conduire le changement de manière cohérente et lisible pour eux-mêmes et pour la collectivité nationale.

C'est la raison pour laquelle je vous demande de préparer, en liaison avec le ministre chargé de la réforme de l'Etat et le ministre chargé du budget, un programme pluriannuel de modernisation de votre administration dont la mise en oeuvre pourra s'étendre sur une période de trois à cinq ans.

Ce programme aura une double fonction d'outil d'impulsion et de conduite du changement. Il aura pour objet de déterminer les orientations stratégiques du ministère, de formaliser une volonté collective d'assurer avec efficacité les missions entrant dans ses attributions. Il présentera les évolutions à moyen terme envisagées, tant pour les services du ministère que pour les établissements publics placés sous sa tutelle. Il détaillera les résultats attendus, avec les indicateurs qui y sont associés. Il sera rendu public.

L'annexe ci-jointe énumère les différents sujets qui devront être abordés dans le programme pluriannuel de modernisation. J'appelle en particulier votre attention sur les points suivants :

1. La mise en oeuvre de ce programme, en ce qui concerne les effectifs et les crédits de fonctionnement, pourra donner lieu à une contractualisation préparée en 1999, pour la période 2000-2002, dans le cadre des évolutions que fixera le Gouvernement, d'ici à la fin de cette année en matière, notamment, d'effectifs. Ces contrats seront conclus avec le ministre chargé du budget et le ministre chargé de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ;

2. Il appartient à chaque ministère de contribuer activement à la cohérence et à l'unité de l'action de l'Etat dans les départements et les régions. Le programme pluriannuel de modernisation intégrera cette dimension en prenant bien en compte le rôle imparti au préfet dans la direction des services déconcentrés placés sous son autorité et la nécessité, pour l'ensemble des services locaux de l'Etat, de se coordonner et de coopérer en vue d'une plus grande efficacité.

Des travaux associant tous les ministères sont en cours, sous l'autorité du ministre chargé de la réforme de l'Etat, en vue de préparer les adaptations à apporter au fonctionnement et à l'organisation de l'administration territoriale de l'Etat. Chaque ministère veillera à assurer la cohérence entre ces travaux et le programme pluriannuel de modernisation.

3. Le programme fixera les orientations ministérielles en matière de développement de la déconcentration. Il en décrira les objectifs et le calendrier. Le mouvement de transfert de compétences des administrations centrales vers les services déconcentrés, les services à compétence nationale et les établissements publics conduira à ériger ces derniers en pôles de

responsabilités ayant la maîtrise de leurs moyens et de leurs objectifs opérationnels, dans le cadre des orientations que vous aurez définies.
Les engagements réciproques entre les administrations centrales et les services déconcentrés, les services à compétence nationale et les établissements publics, portant sur les crédits de fonctionnement et les effectifs, les objectifs des services, ainsi que sur le dispositif de comptes rendus et de mesure des résultats donneront lieu à contractualisation.
Le programme précisera les modifications et aménagements à apporter aux différentes fonctions internes (systèmes d'information, gestion du personnel et dialogue social, allocation des moyens, contrôle de gestion, pilotage des services, prospective et évaluation des politiques publiques, etc.) pour donner une autonomie effective aux services précités.
4. Je vous invite à développer une gestion des ressources humaines qui aille au-delà d'une simple administration du personnel pour mieux répondre aux besoins des services, favoriser l'initiative et la prise de responsabilité et aussi mieux répondre aux aspirations des agents.
Chaque ministère se dotera, d'une part, des outils de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, d'autre part, d'une capacité de conseil aux agents.
C'est dans cette perspective que la déconcentration du dialogue social, des actes relatifs à la gestion du personnel (recrutement, formation, gestion des carrières, procédures disciplinaires) et de l'action sociale est souhaitée. Cette déconcentration devra être menée dans la transparence et en étroite association avec les représentants du personnel.
5. Enfin, le programme pluriannuel de modernisation comprendra les actions de développement des nouvelles technologies de l'information utiles à sa mise en oeuvre, en cohérence avec le programme d'action gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information.
Je tiens, aussi, à appeler votre attention sur la méthode de préparation, puis de mise en oeuvre, de votre programme pluriannuel de modernisation.
Il sera transmis au ministre chargé de la réforme de l'Etat et au ministre chargé du budget avant la fin de l'année 1998, de manière à pouvoir être arrêté, après discussion interministérielle si cela est nécessaire, au début de l'année prochaine.
Le haut fonctionnaire chargé de la modernisation et de la déconcentration que vous avez désigné assurera l'unité de la démarche et garantira la réalisation du programme dans les délais impartis.
La relance de la réforme de l'Etat suppose, outre votre implication personnelle, celle de l'encadrement supérieur de votre ministère et l'association la plus étroite des personnels et de leurs représentants.
Tout au long du processus de réforme que vous conduirez, vous associerez le plus complètement possible les organisations syndicales et les organes paritaires compétents. Vous veillerez, également, à ce que l'avis des usagers soit sollicité, lors de la préparation et de la mise en oeuvre des réformes, après les avoir utilement informés.
Pour conduire la réflexion sur les missions et vous assister dans le pilotage de cette réforme, je vous invite à vous appuyer sur vos corps d'inspection et de contrôle et à faire appel, en tant que de besoin, aux inspections générales à caractère interministériel. Enfin, les services dont dispose le ministre chargé de la réforme de l'Etat vous apporteront les concours nécessaires.
Lionel Jospin
ANNEXE : SUJETS A TRAITER DANS LES PROGRAMMES PLURIANNUELS DE MODERNISATION

I. - Réflexion sur les missions de l'Etat
L'Etat assume un rôle fondamental de garant de l'intérêt général et de la cohésion sociale et territoriale de la nation. La préparation et la mise en oeuvre des programmes pluriannuels de

modernisation seront l'occasion privilégiée d'une réflexion approfondie et prospective sur ce rôle dans le champ couvert par chaque ministère.

Cette réflexion est un préalable indispensable. Elle s'appuiera en particulier sur une analyse des besoins des usagers de l'administration ; elle sera conduite en tenant compte des conséquences tant de la construction européenne que de la décentralisation.
La réflexion sur les missions de l'Etat portera sur l'ensemble des missions du ministère, qu'elles soient assurées au plan central ou déconcentré ou par des organismes distincts de l'Etat (établissements publics, GIP, associations...) placés sous la tutelle ou le contrôle du ministère. Cette réflexion aura pour objectif la recherche d'une organisation et d'une efficacité optimales au regard, notamment, des finalités des politiques publiques mises en oeuvre, des impératifs de maîtrise de la dépense publique et de l'amélioration du travail interministériel.

II. - Examen des procédures de travail, des circuits de décision et de l'organisation des services
Le programme pluriannuel de modernisation précisera, compte tenu des résultats de la réflexion sur les missions, les objectifs d'évolution que le ministère se fixe en matière de procédures de travail, de circuits de décision et d'organisation, d'échanges d'informations entre services centraux, services déconcentrés, services à compétence nationale et établissements publics.
Ces objectifs vous conduiront à mettre en oeuvre, en tant que de besoin, une réforme de l'administration centrale de chaque ministère en fonction des principes fixés, dès 1992, par les textes relatifs à l'administration territoriale de la République (loi du 6 février 1992 et décret du 1er juillet 1992) et par les dispositions de la circulaire du 9 mai 1997. Le programme pluriannuel détaillera ainsi les modalités d'adaptation de l'administration centrale de chaque ministère.
Cette adaptation s'inscrira nécessairement dans la durée. Il ne s'agit pas d'effectuer de simples ajustements d'organigrammes, mais de procéder d'abord à une modernisation en profondeur des circuits de décision, en favorisant la responsabilisation des différents échelons hiérarchiques dont le nombre pourra être réduit. Il conviendra, en particulier, de renforcer la capacité de l'Etat central en matière de prospective, de conception et d'évaluation, de pilotage des services déconcentrés et des organismes placés sous sa tutelle et d'élaboration des textes législatifs et réglementaires ; il conviendra aussi d'intégrer complètement la dimension européenne dans les travaux des administrations françaises.
La création des services à compétence nationale, dont les modalités d'organisation et de fonctionnement ont été fixées par le décret no 97-464 du 9 mai 1997, permettra de faire assurer, dans un cadre juridique adapté, les missions de caractère opérationnel (gestion, études techniques, formation, production de biens, prestations de services...) qui présentent un caractère national et ne peuvent, de ce fait, être déconcentrées au niveau territorial. Ainsi, les administrations centrales pourront se consacrer pleinement à leurs missions essentielles.
Le programme pluriannuel précisera les mesures permettant à l'administration centrale d'assurer au mieux sa fonction de pilotage des services déconcentrés, notamment dans un souci de décloisonnement, quand plusieurs réseaux de services déconcentrés existent.

III. - Amélioration de la gestion des ressources humaines
Dans le prolongement des travaux de modernisation de la gestion des ressources humaines conduits au niveau interministériel (fusion de corps, bourse interministérielle d'offres et de demandes d'emplois, etc.), le programme pluriannuel précisera les actions prévues dans les prochaines années au sein de chaque ministère pour mettre en valeur les compétences et les responsabilités des agents et pour moderniser les conditions du dialogue social. Il portera en

particulier sur les points suivants. La rénovation des méthodes et des outils de gestion des ressources humaines.

Le programme pluriannuel traitera du développement des outils de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein du ministère ainsi que de l'évolution des systèmes de gestion informatisée des personnels. Il indiquera les mesures envisagées pour renforcer la mobilité géographique et fonctionnelle des personnels et pour favoriser une alternance entre les responsabilités exercées en administration centrale et en services déconcentrés. Il précisera, en outre, les dispositions retenues pour rénover la notation et l'évaluation individuelle des agents. Il mentionnera, enfin, les mesures prises pour renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes, en particulier dans l'accès aux postes de responsabilité.
La déconcentration de la gestion.
Les modalités et le calendrier de mise en oeuvre de la déconcentration de la gestion du personnel et de l'amélioration du dialogue social au niveau local (création de comités techniques paritaires, de comités d'hygiène et de sécurité et de commissions administratives paritaires...) seront précisés. Il en ira de même pour la déconcentration des concours de recrutement et l'organisation de concours interministériels.

Le développement des actions de formation des personnels.
Un effort accru de formation des personnels est nécessaire, tant pour valoriser les compétences professionnelles des agents et leur permettre de mettre en oeuvre un projet personnel de carrière que pour favoriser leur mobilité et pour adapter la fonction publique aux évolutions des missions des ministères comme aux besoins de leurs usagers. Le programme pluriannuel précisera notamment les perspectives de mise en oeuvre du congé de formation-mobilité institué par le décret du 13 novembre 1997. Un accent particulier sera mis sur la formation de l'ensemble des personnels aux nouvelles technologies et sur la formation au management du personnel d'encadrement. Les priorités mentionnées dans le plan pluriannuel porteront à la fois sur la formation initiale et sur la formation continue ; elles seront établies en cohérence avec les orientations retenues dans les accords-cadres sur la formation continue de chaque ministère.

IV. - Modernisation des outils et méthodes de la gestion publique.

Le programme pluriannuel doit être l'occasion d'une réflexion approfondie sur la modernisation des outils et des méthodes de la gestion publique. Il s'agit, en s'appuyant sur les actions déjà entreprises en matière de modernisation, de franchir une nouvelle étape sur la voie d'une administration plus efficace et rendant un meilleur service à l'usager. Le programme comportera des propositions précises sur les sujets suivants.

L'amélioration des relations avec les usagers et le développement de la qualité des services.
Il convient de donner un essor aux démarches qualité entreprises dans chaque administration en insistant sur la fonction d'écoute et d'accueil des usagers, sur les dispositifs de prévention des litiges, sur la définition d'indicateurs de qualité, sur les méthodes d'accompagnement et d'évaluation des politiques de qualité et sur la formulation d'engagements concernant la nature et les modalités de délivrance des prestations offertes aux usagers.

La mise en place d'outils de contrôle de gestion et de connaissance du coût de l'activité des services.
Une connaissance approfondie des coûts et moyens de toute nature attachés aux activités des

services, conjuguée à une explicitation des objectifs qui leur sont assignés et à une mesure des résultats obtenus, est indispensable pour favoriser une allocation optimale des moyens et, par là même, améliorer l'efficacité globale de l'Etat. Le développement et l'amélioration des outils du contrôle de gestion doivent figurer au nombre des objectifs de chaque programme pluriannuel de modernisation.

Le développement de la contractualisation interne

Le programme indiquera les procédures retenues pour permettre aux services déconcentrés, services à compétence nationale et établissements publics sous tutelle d'inscrire leur action dans une perspective pluriannuelle. Le recours à la contractualisation avec les directions d'administration centrale devra se faire dans le respect de la procédure budgétaire.

Les contrats porteront sur les objectifs des services, les indicateurs et outils de gestion mis en oeuvre et sur les moyens de fonctionnement alloués.

V. - Développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication

Le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information rendu public le 16 janvier 1998 a mis l'accent sur l'importance des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'amélioration des relations de l'Etat avec les citoyens et dans l'accroissement de son efficacité interne.

La participation de l'administration à la société de l'information suppose un engagement déterminé de chaque ministère qui aille au-delà des mesures à caractère interministériel déjà arrêtées.

Le programme pluriannuel de modernisation doit être l'occasion de préciser les orientations et les modalités d'actions retenues en la matière, notamment en ce qui concerne la numérisation et la mise en ligne des données publiques, la dématérialisation des procédures et le développement des réseaux de communication utilisant les solutions apportées par l'Internet. Chaque ministère en tiendra compte pour l'établissement ou la modification de son schéma directeur des systèmes d'information et des télécommunications.

Annexe 14.

Les principales décisions des comités interministériels de réforme de l'Etat entre 1999 à 2001[595]

CIRE Thème	13 juillet 1999	12 octobre 2000	15 novembre 2001
Stratégies ministérielles territoriales **Et** **Déconcentration**	- Comité national de l'évaluation (CNE) - Projet territorial de l'Etat (PTE) - Système d'information territorial (SIT) - Directive nationale d'orientation (DNO) - Contractualisation (Plan pluriannuel de modernisation PPM)	- Rapport d'activité ministériel	
	Organisation - Délégation inter-services (DIS) - Ingénierie Publique IP Budget - Globalisation	- Création de la commission locale interministérielle de coordination (CLIC) - Formation agents	Expérimentations
Relation avec les usagers	- Loi DCRA, du 12 avril 2000 relative aux Droits des Citoyens dans leurs Relations avec l'Administration - Simplification charte qualité (PPM)	- Politique qualité, - Rapport d'activité ministériel (RAM) - Simplification	
Administration électronique (AE)	- Développer l'usage des NTIC (PPM)	Impulsion nouvelle aux NTIC	2ème étape de l'AE
Gestion des ressources humaines	Charte de la GRH (PPM)	- Plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et compétences (GPEEC)	- Recrutement - Gestion carrières
Gestion publique	- CNE - Contrôle de gestion - Contractualisation (PPM)	- Réformer ordonnance 1959 - Contrôle de gestion et contractualisation	Réformer ordonnance 1959 (création de 11 groupes de travail)

[595] Chantiers prioritaires pour la réforme de l'Etat en matière de modernisation de la gestion et des structures de l'Etat, annexe au document de travail, Secrétariat de l'Etat à la réforme de l'Etat, 18 juin 2003.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

MAP
Mission d'Aide au Pilotage
par le contrôle de gestion

Paris, le 6 mai 2003
N° SS/DEF/MAP/BG 03

NOTE

LA CARTE STRATEGIQUE :

premier élément du tableau de bord du ministre

Utilisée pour le tableau de bord du ministre, la carte stratégique, dont les principes d'élaboration et de présentation ont été validés par le ministre de la défense, est un instrument majeur du contrôle de gestion au service du décideur.

1- Qu'est-ce qu'une carte stratégique ?

La carte stratégique est un outil synthétique d'aide à la décision permettant de traduire concrètement la stratégie ou la politique du ministère, en efficacité et en efficience, et de préciser le chemin à emprunter pour y parvenir.

La carte stratégique ou *balanced scorecard* (fruit des travaux de deux professeurs d'Harvard dans les années 1990) est notamment utilisée par les ministères de la défense britannique et allemand et par l'armée de terre américaine.

14, rue Saint-Dominique 00450 ARMEES ☎ : 01.42.19.38.24 : 01.42.19.54.15 map@sga.defense.gouv.fr

La carte stratégique formule la politique à moyen terme et la décline en objectifs stratégiques organisés autour de quatre axes de performance :

- L'axe de performance externe ou axe "clients" (axe 1) regroupe les objectifs de résultats à atteindre.
- L'axe financier (axe 2) présente les objectifs financiers nécessaires pour atteindre les résultats.
- L'axe interne (axe 3) porte sur les processus ou ensembles d' actions – clés qui conditionnent l'atteinte des résultats de performance externe.
- L'axe d'apprentissage-développement (axe 4) détermine les objectifs de compétences et de formation de la ressource humaine indispensables à l'atteinte des résultats. Il y associe les objectifs relatifs aux systèmes d'information.

Pour certaines politiques ou fonctions, un cinquième axe dit "axe des partenariats" peut être introduit, afin de prendre en compte les relations de sous-traitance ou d'externalisation qui contribuent directement et fortement à la performance de la fonction analysée (l'exemple classique est celui des constructeurs automobiles en relation étroite de partenariat avec leurs sous-traitants).

Ces axes de performance sont hiérarchisés et reliés par des rapports de cause à effet (représentés par des flèches bleues sur le modèle de carte stratégique joint).

La lecture de la carte peut, ainsi, se faire de deux manières. Une lecture par le haut permet de formuler la politique, puis de la décliner en objectifs majeurs des axes 1 et 2. Une lecture par le bas souligne l'articulation des objectifs des différents axes : la qualité des personnels (axe 4) liée à l'amélioration des processus internes (axe 3) conditionne et conduit naturellement à l'atteinte des résultats (axe 1) sous contrainte financière (axe 2).

2- A quoi sert une carte stratégique ?

La carte stratégique est un outil d'aide à la décision qui a un rôle prospectif, d'anticipation et de mise en cohérence des objectifs par rapport à une stratégie ou une politique. Elle illustre le fait qu'il ne peut y avoir d'indicateur pertinent sans objectif défini au préalable. A ce titre, la carte stratégique est bien le premier élément du tableau de bord du ministre.

La carte stratégique permet également de communiquer et d'expliquer, à tous les niveaux, la stratégie ou politique ministérielle. Elle facilite l'évaluation de la mise en œuvre des actions et l'avancement vers les objectifs stratégiques. La carte stratégique favorise, en outre, la responsabilisation et permet à chacun de situer son action. Enfin, elle donne non seulement la vision actuelle et prospective de la performance atteinte, mais aussi de ses générateurs, clarifiant ainsi les priorités et enjeux du pilotage par le contrôle de gestion.

De ce fait, la carte stratégique et les indicateurs associés constituent l'ossature du tableau de bord du ministre. La démarche carte stratégique et indicateurs associés peut être adoptée par chacun des grands ensembles du ministère, jusqu'au niveau des grands commandements régionaux.

3- Comment est élaborée une carte stratégique ?

La carte stratégique d'une politique ou fonction transversale est le fruit de propositions émises en groupe de pilotage, impliquant les acteurs des fonctions transversales concernées (par exemple, maintien en condition opérationnelle des matériels, ressources humaines, logement…).

La validation finale d'une carte stratégique est une décision de commandement. Les cartes stratégiques du tableau de bord du ministre sont validées par les membres du comité des chefs d'état-major élargi, présidé par le ministre de la défense.

Son élaboration répond aux étapes itératives suivantes :

- Proposition, par le groupe de pilotage d'une stratégie à moyen terme et des libellés d'objectifs stratégiques (axes 1 et 2),
- Proposition, en cohérence avec la politique à moyen terme, des libellés d'objectifs des axes 3 et 4,
- Mise en cohérence et pondération des objectifs de la carte stratégique,
- Validation finale par les membres du comité des chefs d'état-major élargi, présidé par le ministre.

Les propositions de politique à moyen terme et d'objectifs stratégiques doivent rester en cohérence avec les décisions déjà prises (notamment au titre de la loi de programmation militaire ou des directives ministérielles) et s'appuyer sur les rapports d'inspection ou d'audit et sur le retour d'expérience.

Le contrôleur des armées G.BLONDE
Chef de la mission d'aide au pilotage

Annexe 17
Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale

Guide d'entretien

Manel BENZERAFA

Thèse sur :
L'universalité d'un outil de gestion en question : Cas de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'État
Université Paris X

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Contexte de l'entretien
  - Cet entretien s'inscrit dans le cadre d'une thèse en sciences de gestion intitulée *« L'universalité d'un outil de gestion en question : Cas de la Balanced Scorecard dans les organisation publiques »*.
  - Cette recherche porte sur les conditions et les limites du transfert d'un outil de gestion dans un contexte autre que celui pour lequel il a été initialement conçu.
    - L'outil en question c'est la Balanced Scorecard
    - Le contexte est celui des administrations françaises de l'État.
    - Celles-ci sont engagées, depuis plusieurs années, dans un mouvement de modernisation de leurs outils et pratiques de gestion dans le cadre de l'amélioration de leur performance.

Mars 2006 Manel Benzerafa 2

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Objectifs de l'entretien
  - Analyser le processus : Étudier l'adoption du concept : Retracer les étapes du projet BSC au sein de votre structure
  - Analyser l'objet (résultat du processus): Étudier l'adaptation du concept BSC par la MAP

Mars 2006 Manel Benzerafa 3

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Connaître votre structure
  - Mission (s) :
  - Réalisation (s) :
  - Destinataire(s)/ Client (s) :
  - Moyens:
    - Humains :
    - Financiers :

Mars 2006 Manel Benzerafa 4

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Vous connaître
  - Description de votre fonction
  - Depuis quand occupez-vous ce poste ?
  - Quelle est la nature de votre intervention dans le projet BSC

Mars 2006 Manel Benzerafa 5

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Rappel historique
  - Quand et comment avez-vous pris connaissance du concept BSC?
  - Existaient-ils des instruments de CDG avant l'introduction de la BSC
    - Si oui, lesquels
    - Quelle est votre appréciation de ces outils?
  - Quels sont les faits marquants de votre contexte avant l'introduction de la BSC?
    - Internes :
    - Externes :

Mars 2006 Manel Benzerafa 6

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Rappel historique
  - Quels étaient les besoins de votre structure à ce moment ?
    - Techniques : élaboration ou harmonisation des outils de gestion
    - Socio-organisationnels: amélioration du dialogue de gestion, …
    - Autres

Mars 2006 Manel Benzerafa 7

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Motivations
  - Pourquoi avez-vous (ou votre hiérarchie a -t-elle) décidé d'introduire la BSC?
  - Quels sont, à votre avis, les avantages offerts par cette méthode?
    - Dans l'absolu
    - Comparée à une autre méthode de gestion (exp. un autre type de tableaux de bord)
  - Quels sont ces inconvénients?

Mars 2006 Manel Benzerafa 8

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Processus d'élaboration de la BSC
  - Un plan a-t-il était élaboré pour la mise en œuvre de la BSC?
  - A-t-il reçu la validation de la hiérarchie ?
  - Quels étaient vos objectifs et sur quelle durée ?

Mars 2006 Manel Benzerafa 9

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Processus d'élaboration de la BSC
  - Phase 1 : ..... (Nom de l'étape)

Objet de l'étape	▪
Date du lancement Durée	▪
Acteur(s) impliqué(s)	▪
Principale(s) difficulté(s)	▪
Réalisation (s)	▪

Mars 2006 Manel Benzerafa 10

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Processus d'élaboration de la BSC
  - Phase 2 : ..... (Nom de l'étape)

Objet de l'étape	▪
Date du lancement Durée	▪
Acteur(s) impliqué(s)	▪
Principale(s) difficulté(s)	▪
Réalisation (s)	▪

Mars 2006 Manel Benzerafa 11

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Processus d'élaboration de la BSC
  - Phase 3: ..... (Nom de l'étape)

Objet de l'étape	▪
Date du lancement Durée	▪
Acteur(s) impliqué(s)	▪
Principale(s) difficulté(s)	▪
Réalisation (s)	▪

Mars 2006 Manel Benzerafa 12

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Processus d'élaboration de la BSC
  - Phase 4: ..... (Nom de l'étape)

Objet de l'étape	▪
Date du lancement Durée	▪
Acteur(s) impliqué(s)	▪
Principale(s) difficulté(s)	▪
Réalisation (s)	▪

Mars 2006 Manel Benzerafa 13

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Votre évaluation

Degré de difficulté	1 très simple	2	3	4	5 très difficile
Faire accepter le principe de l'introduction de la méthode en interne					
Clarifier la stratégie et la vision					
Construire un consensus autour de la stratégie					
Identifier les facteurs clés de succès					
Modéliser les perspectives Définir les objectifs stratégiques					
Elaborer les indicateurs de performance (fiches d'indicateurs)					
Construire ou fiabiliser le système d'information					
Aligner les initiatives aux ambitions					

Mars 2006 Manel Benzerafa 14

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Liaison entre la stratégie et la BSC
  - Quelles la vision et la stratégie véhiculées par la BSC ?
    - Vision
    - Stratégie

Mars 2006 Manel Benzerafa 15

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Axes de la BSC:
  - Comment se déclinent-elles (ou se traduisent-elles) sur les axes de la BSC?
    - Axe 1 (supérieur)
    - Axe 2
    - Axe 3
    - Axe 4

Mars 2006 Manel Benzerafa 16

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Axes de la BSC:
  - Comment définissez-vous votre performance (finale)?
  - Comment la mesurer vous cette performance ?

Mars 2006 Manel Benzerafa 17

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Axes de la BSC:
  - Qui est votre client final?
  - Comment mesurer vous l'impact de votre stratégie sur ce dernier?

Mars 2006 Manel Benzerafa 18

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Axes de la BSC:
  - Processus Internes, Pourquoi ce choix ?
  - Exemple de coût administratif calculé et mis sous contrôle dans la BSC

Mars 2006 Manel Benzerafa 19

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Axes de la BSC:
  - La définition concrète de l'axe apprentissage
  - Exemples d'objectifs et d'indicateur

Mars 2006 Manel Benzerafa 20

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Aspects de la BSC:
  - La causalité
    - Avez-vous identifiez des relations de causalité dans votre BSC?
      - Si oui, A quel niveau ce situent t-elles (axes, objectifs, indicateurs)?
      - Exemple(s)

Mars 2006 Manel Benzerafa 21

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Aspects de la BSC:
  - La causalité
    - Comment les avez-vous identifiées?
    - Comment vous assurez-vous de la validité de ces relations?
    - Si non pourquoi?

Mars 2006 Manel Benzerafa 22

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Aspects de la BSC :
  - L'équilibre
    - Existe-il un équilibre entre les indicateurs financiers et non financiers
      - Dans l'ensemble de la BSC
      - Au sein de chacun des axes
    - Existe-il un équilibre entre les indicateurs de résultats et les indicateurs avancés
      - Dans l'ensemble de la BSC
      - Au sein de chacun des axes

Mars 2006 Manel Benzerafa 23

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Aspects de la BSC:
  - La prospection
    - Comment se reflète cet aspect au sein de la BSC?
    - Exemple

Mars 2006 Manel Benzerafa 24

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Communication autour de la BSC:
  - Le projet a-t-il fait l'objet d'une communication ? Si oui ;
    - A quel moment ?
    - Par quel moyen ou sous quelle forme ?
    - A qui cette communication s'est-elle adressée ?
  - Si non, pourquoi?

Mars 2006 Manel Benzerafa 25

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Automatisation de la BSC :
  - Quand est intervenue la décision de porter la BSC par une solution informatique?
    - Dès la conception du projet
    - Après une période d'expérimentation sans solution informatique
    - Autres
  - Quelles sont les motivations de cette décision (A quels besoins cette solution répond t-elle?)

Mars 2006 Manel Benzerafa 26

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Automatisation de la BSC :
  - Quel est selon vous l'apport de cette solution v/s une maquette sur Excel?
  - Quelle influence, pensez-vous que cette solution pourrait avoir sur l'appropriation de la BSC par les (futurs) utilisateurs?

Mars 2006 Manel Benzerafa 27

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Évaluation du projet BSC :
  - Existence d'un cadre préalable pour l'évaluation des résultats obtenus à l'issus de ce projet
    - Si oui, quels sont les objectifs qui lui ont été fixés?
    - Par qui?
    - Et selon quel processus :
      - Contractualisation
      - Ou décision unilatérale prise par l'autorité hiérarchique supérieure

Mars 2006 Manel Benzerafa 28

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Fiabilité, traçabilité et contrôle interne :
  - Existe-il des procédures de contrôle de la fiabilité des informations, et/ou des procédures d'assurance- qualité des principales chaînes d'alimentation des tableaux de bord (système d'information)?

Mars 2006 Manel Benzerafa 29

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Exploitation de la BSC
  - Avez-vous exploité la BSC dans le processus de prise de décisions:
    - Stratégique et de politique générale (ex : rôle du tableau de bord dans la réorientation ou l'explicitation de la stratégie)
    - De gestion GRH, budget, … (ex : de décision prise suite à un indicateur révélé par le tableau de bord)
    - D'organisation (ex : de changement dans les structure ou les méthodes de travail suite des dysfonctionnement dévoilé par le tableau de bord.
      - Si oui comment ?(exemple)
      - Si non Pourquoi pas?

Mars 2006 Manel Benzerafa 30

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Appréciation générale du projet
  - Quelles sont les principaux obstacles que vous avez rencontrés dans le cadre de ce projet ?
    - À quelle phase du projet ?
      - En amont: exemples:
        - Promouvoir l'idée de la BSC
        - Débloquer les moyens nécessaires
      - Au cours du projet :
      - En aval :

Mars 2006 Manel Benzerafa 31

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Appréciation générale du projet
  - De quelle origine sont-ils ?
    - Techniques
    - Politiques
    - Socio-organisationnels
    - Culturels
    - Autres
  - Les avez-vous surmontés?
    - Si oui comment ?
    - Si non, pourquoi ?

Mars 2006 Manel Benzerafa 32

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Appréciation générale du projet
  - quels sont, à votre avis, les facteurs clés de succès de ce projet :
    - dans un administration de l'État d'une manière générale
    - Et au Ministère de la Défense plus particulièrement ?
  - Quel est votre pronostic concernant projet dans 3ans?

Mars 2006 Manel Benzerafa 33

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Appréciation du rôle du consultant
  - Quel était le rôle du consultant dans ce projet ?
  - Quelle est, selon vous, sa valeur ajoutée ?

Mars 2006 Manel Benzerafa 34

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard au Ministère de la Défense Nationale
Guide d'entretien

- Appréciation du rôle du consultant

Degré d'importance de l'intervention du consultant Principales étapes du projet	1 Essentielle	2 Très Importante	3 Utile	4 Négligeable	5 Inutile
Clarifier la vision et la stratégie					
Construire un consensus autour de la stratégie					
Motiver d'une équipe autour d'un projet commun					
Identifier les facteurs clés de succès					
Modéliser les perspectives / Définir les objectifs stratégiques					
Choisir et les indicateurs de performance (construire fiches d'indicateurs					
Aligner les initiatives aux ambitions stratégiques (définir des plans d'action					
Définir les rôles et les responsabilités					
Construire et ou fiabiliser le système d'information					
Mettre en œuvre la solution					

Mars 2006 Manel Benzerafa 35

Annexe 17. Arrêté fixant les attributions de la mission d'aide au pilotage

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Arrêté fixant les attributions de la mission d'aide au pilotage

La ministre de la défense,

Vu le décret n° 99-164 du 8 mars 1999 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense, modifié par le décret n° 99-949 du 15 novembre 1999 et le décret n° 2002-831 du 2 mai 2002,

Art. 1er. - La mission d'aide au pilotage est chargée d'animer et de coordonner les actions de pilotage par le contrôle de gestion au sein du ministère de la défense.

A ce titre et en complément des démarches engagées par chaque organisme du ministère, la mission d'aide au pilotage :

- prépare le tableau de bord du ministre,
- garantit la fiabilité des informations relatives à la performance transmises au Parlement,
- assure la cohérence des actions entreprises,
- assure la mutualisation des expériences.

Art. 2. - La mission est rattachée au secrétariat général pour l'administration. Elle est dirigée par un chef de mission.

La mission d'aide au pilotage exerce ses attributions en liaison avec les responsables de programme et les chefs d'état-major pour ce qui concerne l'élaboration du tableau de bord du ministre et les travaux relatifs à la performance.

Art. 3. - Pour remplir ses missions, la mission d'aide au pilotage :

- anime le réseau ministériel de contrôleurs de gestion,
- participe aux travaux ministériels et interministériels sur le contrôle de gestion,
- participe aux travaux ministériels sur l'analyse des coûts,
- est informée de toute décision relative au pilotage par le contrôle de gestion.

Art. 4. -La secrétaire générale pour l'administration est chargée de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au bulletin officiel des armées.

La ministre de la défense,

Annexe 18.

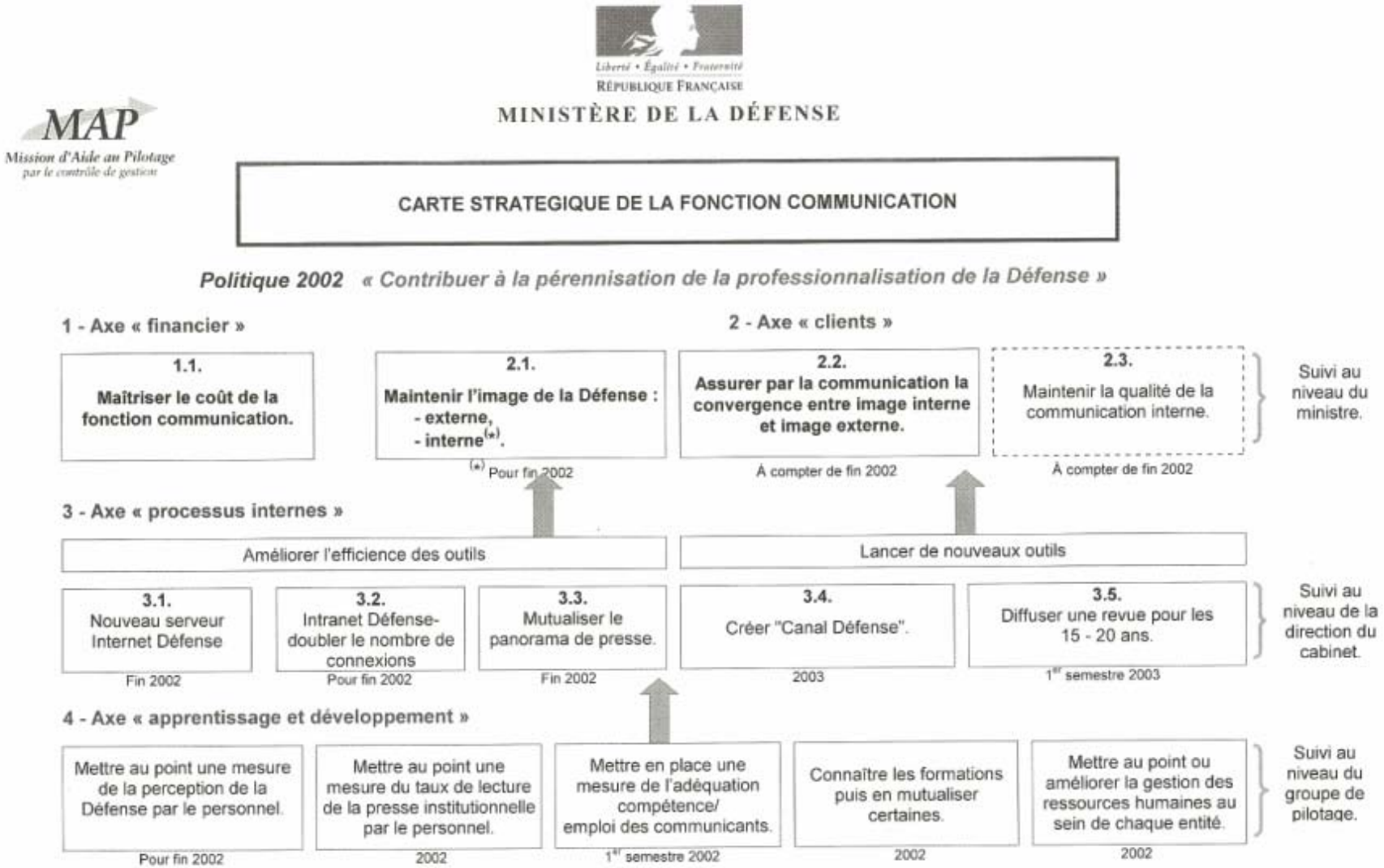
Version	Priorité	Programme	Actions	Axes	Pilote
SMR 2004	Prioritaire	Gendarmerie nationale	Externalisation de la gestion des logements domaniaux	Immobilier	DMPA
SMR 2004	Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Montée en puissance de la DIRISI	Logistique	EMA
SMR 2004	Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Externalisation du stockage et de la délivrance des vivres	Logistique	SGA
SMR 2004	Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Réorganisation des réseaux d'approvisionnement en vivres	Logistique	SGA
SMR 2004	Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Réforme des attributions du CEMA	Gouvernance	EMA
SMR 2004	Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Mettre en oeuvre la déconcentration de la gestion du personnel civil	RH	DFP
SMR 2004	Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Développer un système d'information unique pour le personnel civil	RH	DFP
SMR 2004	Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Externalisation de la gestion gamme commerciale (VL et TC)	Autre soutien	DAF
SMR 2004	Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Pilotage des crédits d'infrastructure par le SGA	Immobilier	DMPA
SMR 2004	Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Regroupement des services d'infrastructure	Immobilier	DMPA
SMR 2004	Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Accentuation des cessions d'immeubles	Immobilier	DMPA
SMR 2005	Prioritaire	Equipement des forces	Certification qualité ISO 9001 de la DGA	Qualité	DGA
SMR 2005	Prioritaire	Liens entre la nation et son armée	Optimisation de la performance de la fonction communication	Autre soutien	DICOD
SMR 2005	Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Optimisation des achats de télécom	Achats	DG SIC
SMR 2005	Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Création d'une direction générale des SIC	Logistique	Sec Dir
SMR 2005	Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Optimisation du MCO aéronautique	Logistique	MMA
SMR 2005	Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Optimisation de la fonction habillement	Logistique	DCCAT
SMR 2005	Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Développer l'utilisation de logiciels libres	Achats	DG SIC
SMR 2005	Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Développer la dématérialisation des procédures d'achats	Achats	DGA
SMR 2004	Non Prioritaire	Gendarmerie nationale	Redéployer les forces de gendarmerie dans le cadre de la politique de sécurité publique	Réorganisation	DGGN
SMR 2004	Non Prioritaire	Gendarmerie nationale	Réorganiser le commandement territorial de la gendarmerie	Réorganisation	DGGN
SMR 2004	Non Prioritaire	Gendarmerie nationale	Mettre en place un dispositif d'animation et d'évaluation de la charte accueil des victimes par la DGGN	Qualité	DGGN
SMR 2004	Non Prioritaire	Mémoire, reconaissance et réparation en faveur du monde combattant	Définir les dispositifs à mettre en œuvre pour recueillir périodiquement l'avis des usagers sur la qualité des services rendus par le ministère	Qualité	GT qualité
SMR 2004	Non Prioritaire	Mémoire, reconaissance et réparation en faveur du monde combattant	Démarche qualité en matière d'instruction des demandes de pensions militaires d'invalidité	Qualité	DSPRS
SMR 2004	Non Prioritaire	Mémoire, reconaissance et réparation en faveur du monde combattant	Améliorer les délais de délivrance de la carte du combattant aux militaires (OPEX)	Qualité	DSPRS

Version	Priorité	Programme	Actions	Axes	Pilote
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Restructurations 2003-2008	Réorganisation	DAR
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Renforcer les attributions du commandement outremer	Gouvernance	EMA
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Poursuivre les actions de mutualisation dans le domaine du transport aérien au niveau européen	Logistique	EMAA
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Regrouper les centres de documentation en créant un pôle documentaire à l'École militaire	Autre soutien	DEMS
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Développer un système d'information unique pour le personnel militaire	RH	SGA
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Externalisation de la flotte d'hélicoptères (base école de Dax)	Logistique	EMAT
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Externalisation - Soutien des OPEX	Logistique	EMA
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Rénover et exploiter l'EIS (école interarmées des sports) de Fontainebleau	Logistique	EMAT
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Externalisation de la maintenance des aéronefs de l'école de l'armée de l'air de Cognac	Logistique	EMAA
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Engins de travaux publics non opérationnels	Logistique	EMAT
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Véhicules porteurs polyvalents terrestres (PPT)	Logistique	EMAT
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers (B.S.A.H.)	Logistique	EMM
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Exploiter et réaliser le centre d'entraînement au combat en zone urbaine (CENZUB)	Logistique	EMAT
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Formation initiale commune des commissaires des trois armées	RH	SGA
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Mutualiser la formation des pilotes de combat dans le cadre d'une coopération européenne	Logistique	EMAA
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Simplifier la gestion et de la comptabilité des matériels	Qualité	CGA
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Préparer les décrets d'application de la loi sur le statut général des militaires	RH	DFP
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Adapter les statuts particuliers	RH	DFP
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Réserves: renforcer le partenariat avec les entreprises	RH	DFP
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Étudier des mesures d'incitation pour les employeurs	RH	DFP
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Présenter un projet de loi d'adaptation du dispositif réserve	RH	DFP
SMR 2004	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Simplifier la réglementation indemnitaire à la suite des travaux sur les statuts particuliers	RH	DFP
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Simplifier les procédures de versement et de communication des archives	Qualité	DMPA
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Développer l'utilisation des TIC pour moderniser la fonction " Archives ".	Qualité	DMPA
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Placer la fonction archives sous contrôle de gestion	Qualité	DMPA
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Mettre en place un dispositif de synthèse du contrôle de gestion au niveau du ministère	Gouvernance	SGA
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Signer des contrats pluriannuels d'objectifs avec les établissements publics	Gouvernance	SGA
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Créer une cellule polyvalente d'expertise, de conseil et de contrôle	Achats	CGA
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Rationaliser la fonction " achat " en administration centrale (réduction du nombre de PRM)	Achats	SMG

Version	Priorité	Programme	Actions	Axes	Pilote
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Renforcer le suivi ministériel des démarches qualité	Qualité	GT qualité
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Généraliser les démarches processus dans le domaine administratif	Qualité	GT qualité
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Faire un effort de formation à la qualité du management supérieur du ministère	Qualité	GT qualité
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Élaborer une cartographie qualité des organismes du ministère	Qualité	GT qualité
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Démarche qualité du service de pensions des armées	Qualité	DFP
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Mettre en œuvre la charte de l'accueil téléphonique en administration centrale	Qualité	SMG
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Coordonner les démarches de GPEEC afin de se doter des capacités d'anticipation et de décision	RH	DFP
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Disposer d'un entrepôt de données RH civiles et militaires	RH	DFP
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Réduire à terme le nombre de corps de fonctionnaires à une quinzaine	RH	DFP
SMR 2004	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Préparer la déconcentration de la gestion des personnels civils	RH	DFP
SMR 2005	Non Prioritaire	Equipement des forces	Dématérialisation des demandes de CIEEMG	Achats	DGA
SMR 2005	Non Prioritaire	Equipement des forces	Développer la performance du pôle informatique d'administration générale de la DGA	Autre soutien	DGA
SMR 2005	Non Prioritaire	Gendarmerie nationale	Réorganisation de la fonction Achats de la gendarmerie	Achats	DGGN
SMR 2005	Non Prioritaire	Gendarmerie nationale	Réduction du nombre de stations de distribution de carburant	Logistique	DGGN
SMR 2005	Non Prioritaire	Gendarmerie nationale	Réduction du nombre d'ateliers d'entretien des véhicules	Logistique	DGGN
SMR 2005	Non Prioritaire	Liens entre la nation et son armée	Etendre la démarche qualité aux établissements public et notament aux musées	Qualité	GT qualité
SMR 2005	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Réorganisation des directions régionales du service de santé des armées	Réorganisation	DCSSA
SMR 2005	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Examen critique des contenus et missions des structures d'Etats Majors, y compris régionaux	Gouvernance	CGA
SMR 2005	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Réforme de la gouvernance du soutien outre mer	Gouvernance	EMA
SMR 2005	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Création d'un service Achats dans les HIA	Achats	DCSSA
SMR 2005	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Etudier l'optimisation des CTAC de l'armée de terre	RH	DCCAT
SMR 2005	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Réforme de la gouvernance de l'administration centrale	Gouvernance	Cab Ministre
SMR 2005	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Réorganisation de la géographie militaire	Autre soutien	EMA
SMR 2005	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Réorganisation du SHOM	Autre soutien	EMM
SMR 2005	Non Prioritaire	Préparation et emploi des forces	Transfert de la maintenance industrielle vers les industriels (APIC)	Logistique	DCMAT
SMR 2005	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Mise en œuvre de la carte d'achat en administration centrale	Achats	SMG
SMR 2005	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Optimisation des achats SMG	Achats	SMG
SMR 2005	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Externalisation de la fonction alimentation de l'îlot Saint-Germain	Autre soutien	SGA
SMR 2005	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Dématérialisation du bulletin officiel	Autre soutien	SGA

Version	Priorité	Programme	Actions	Axes	Pilote
SMR 2005	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Optimisation des moyens d'impression et de reprographie	Autre soutien	CGA
SMR 2005	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Etendre la rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale	RH	SGA
SMR 2005	Non Prioritaire	Soutien de la politique de la défense	Etudier une politique de rémunération au résultats pour les métiers de nature commerciale	RH	DFP

Annexe 19. Carte stratégique de la fonction communication



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

SGA
Secrétariat général pour l'administration

Paris, le 7 décembre 2004
N° 305/DEF/SGA/MAP/BG 04

MISSION D'AIDE AU PILOTAGE

Affaire suivie par OA Philippe Lupotto
Chargé de mission
Tél. : 01 44 42 55 17
Fax : 01 44 42 51 21
Intramail : philippe.lupotto@sga.defense.gouv.fr

NOTE

OBJET : La démarche d'aide au pilotage.

P. JOINTE : Guide méthodologique

Le pilotage est une responsabilité de commandement ou de direction. Piloter est en effet un mode d'exercice du management, qui est défini au ministère de la défense depuis janvier 2000 comme "décider et agir ensemble de manière de plus en plus performante".

Le contrôleur de gestion, placé auprès d'une autorité, a un rôle fonctionnel d'aide à la décision. Pour remplir sa mission, le contrôleur de gestion s'appuie sur une démarche d'ensemble, qualifiée de "démarche d'aide au pilotage". Cette démarche méthodologique consiste :
- à identifier et organiser d'une manière synthétique et structurée les orientations stratégiques définies par son autorité,
- puis à mettre sous contrôle de gestion ces orientations stratégiques, en vue d'un véritable pilotage de la performance de l'organisation.

La démarche d'aide au pilotage a pour objectif de mettre sous contrôle de gestion la performance d'une organisation ou d'une fonction. Elle s'appuie sur des outils d'aide à la décision, dont le plus innovant est la carte stratégique, qui regroupe sous une forme synthétique et cohérente les objectifs de performance majeurs à piloter. Utilisée pour préparer le tableau de bord du ministre, la carte stratégique est en effet un instrument essentiel de

pilotage stratégique au service d'une autorité. C'est un outil d'aide à la décision, qui s'inscrit dans un processus global de pilotage de la performance.

La démarche d'aide au pilotage est articulée en deux grandes phases :
✓ la définition des orientations stratégiques de l'organisation,
✓ leur mise en œuvre et leur pilotage.

Chacune de ces deux phases est constituée d'étapes clés, qui permettent d'assurer la cohérence des réflexions engagées. Il est possible de conduire chacune de ces étapes d'une manière plus ou moins approfondie en fonction des enjeux et des ressources de l'organisation. En revanche, il est risqué de manquer l'une de ces étapes, sauf à se limiter à un simple "reporting" (ou exercice de compte rendu) et renoncer à un véritable pilotage de la performance. Il ne peut y avoir, en effet, "d'indicateur utile sans objectif préalable", "d'objectif pertinent sans lien avec une stratégie clairement formulée" ni "de pilotage sans plan d'action".

La première phase consiste à établir les orientations stratégiques. Elle comprend quatre étapes clés.

A1 – Préciser la vision (ou l'ambition) du décideur c'est fixer le but qu'il souhaite atteindre pour son organisation.

La vision est l'idée que se font les décideurs de la situation dans laquelle devra se trouver l'organisation dans les années à venir.

La vision du décideur pour son organisation, souvent implicite et non formulée, s'appuie sur les missions de l'organisation et l'analyse des politiques déjà mises en œuvre. Une étude des documents publiés et des entretiens avec le décideur, permettent de préciser cette vision (ou ambition), qui devra être explicitée et partagée par les principaux acteurs de l'organisation.

Toutefois, se donner une vision n'a de sens que si l'organisation se donne effectivement les moyens de l'atteindre.

A2 – Formuler la stratégie c'est définir le chemin à parcourir pour atteindre la vision.

La stratégie est le moyen de réaliser la vision. Ainsi, la stratégie constitue le chemin que l'organisation doit parcourir pour atteindre le but recherché par l'autorité.

La stratégie s'attachera à satisfaire l'ensemble des "clients" et des parties prenantes, élément fondamental de la performance de l'organisation. L'analyse stratégique est l'outil méthodologique qui aide à formuler la stratégie. Cette analyse consiste, d'une manière pragmatique, à répondre à une série de questions pertinentes sur l'environnement externes mais aussi internes de l'organisation :

- Les missions : sont-elles clairement formulées, précises, sont-elles pérennes, comprises de la même manière par les différents acteurs de l'organisation ?
- Les menaces et les opportunités : il s'agit d'évaluer les éléments exogènes à l'organisation sur les aspects, politiques, économiques, socioculturels et technologiques (méthode PEST).
- Les forces et les faiblesses : il s'agit ici, d'évaluer les éléments endogènes de l'organisation. Cette évaluation porte sur le fonctionnement global de l'organisation,

sur sa structure, ses ressources humaines et financières, ses moyens techniques, ses produits, ses services, ses processus (méthode CAF : Cadre d'auto évaluation de la fonction publique.

- Les "clients" au sens large : quelles sont les attentes des différentes parties prenantes de l'organisation, clients, fournisseurs, donneurs d'ordre ?

Les réponses apportées à ces questions permettent d'identifier les facteurs clés de succès de la stratégie. Un facteur clé de succès est un atout, un savoir-faire indispensable à maîtriser, pour réaliser sa stratégie. L'analyse stratégique permet explicitement d'identifier ces facteurs clés de succès.

La stratégie traduit ainsi la vision du décideur. Elle va donner du sens aux objectifs permettant d'assurer la cohérence des actions pour le pilotage de l'organisation.

A3 – Élaborer la carte stratégique pour organiser le pilotage de la performance.

A31. Définir les objectifs stratégiques en s'appuyant sur les facteurs clés de succès pour jalonner le chemin à parcourir.

La définition des objectifs stratégiques, qui seront inscrits dans la carte stratégique, s'appuie sur l'identification préalable des facteurs clés de succès de la stratégie. L'objectif stratégique est la traduction, en verbe d'action, chiffré et daté, d'un facteur clé de succès.

Cette étape de définition est importante pour élaborer la carte stratégique, qui assure un lien logique entre la stratégie, les objectifs stratégiques et les indicateurs associés.

A32. Identifier les liens de causalité pour déterminer les véritables leviers d'action.

La deuxième étape, indispensable pour construire la carte stratégique, consiste à établir les liens de causalité entre les différents objectifs stratégiques. La méthode proposée repose sur la construction d'un arbre des causes et des effets. Cette méthode permet d'identifier les liens de causalité et de compléter les objectifs stratégiques de nouveaux facteurs clés de succès.

L'analyse des causes et des effets permet par les réponses obtenues à deux questions fondamentales, de valider et le cas échéant de compléter, les facteurs clés de succès précédemment identifiés :

- quels sont les éléments qui me permettent de réussir mes objectifs stratégiques et comment sont-ils liés ?
- quelle pourrait être la cause de la non atteinte d'un objectif stratégique et sur quoi cela aura un impact ?

In fine, l'identification des objectifs stratégiques et l'analyse de leurs liens de causalité constitue la carte stratégique, qui est construite sur deux niveaux. Le "haut de la carte stratégique" présente les résultats à atteindre, en regroupant sur l'axe externe ou clients les objectifs de performance. Le "bas de la carte stratégique" présente les leviers d'action, en regroupant sur l'axe des processus et l'axe d'apprentissage les objectifs d'action.

A4 – Construire les indicateurs pour mesurer la performance.

Un indicateur est une représentation chiffrée d'un phénomène que l'on souhaite mettre sous contrôle de gestion. Chaque indicateur dispose d'une cible permettant de s'assurer dans le temps, par étape, de la progression de l'organisation vers l'atteinte des objectifs stratégiques.

Les indicateurs de résultat (ou de performance) formalisent la performance relative aux objectifs de l'axe externe et de l'axe financier.
Les indicateurs d'action (ou de pilotage) formalisent quant à eux les leviers d'action décrits par les objectifs de l'axe des processus et de l'axe d'apprentissage.

La deuxième phase consiste à déployer les orientations stratégiques et mettre en œuvre le contrôle de gestion. Deux étapes clés sont à conduire.

La mise en oeuvre du contrôle de gestion permet d'aligner dans le temps l'organisation, et l'ensemble de ses composantes (ressources, processus, structures) sur la stratégie qui a été définie.

B1 – Décliner la stratégie pour déterminer le plan d'action

Les objectifs stratégiques issus de l'analyse stratégique et les indicateurs qui en découlent, constituent un système de pilotage cohérent pour l'organisation, qui prend tout son sens s'il débouche sur les actions à mener. Il est en effet essentiel de définir les actions prioritaires à lancer, de déterminer les moyens nécessaires et de les planifier dans le temps en fonction du délai de mise en œuvre mais aussi des liens de causalité existant entre les différents objectifs. Ceci constitue le plan d'action stratégique, qui fait ensuite l'objet d'une déclinaison au sein de l'organisation.

L'élaboration du plan d'action s'effectue exclusivement à partir des objectifs stratégiques de l'axe des processus et de l'axe d'apprentissage (le "bas de la carte stratégique") qui formalisent les véritables leviers d'action permettant d'améliorer la performance.

B2 – Mesurer les résultats, analyser et proposer pour préparer la prise de décision.

Les résultats, mesurés par les indicateurs appropriés, sont analysés périodiquement. Une réunion de dialogue de gestion ou de commandement, conduite par l'autorité, est un moment nécessaire pour évaluer la situation et les propositions au regard des cibles à atteindre et des objectifs arrêtés. Le plan d'action pourra être actualisé, les priorités revues, les actions réplanifiées, afin de corriger ou d'inverser les tendances pour atteindre le but recherché.

Ainsi, la mise en oeuvre du contrôle de gestion permet, à partir d'une stratégie définie et formalisée, de s'assurer en permanence que l'organisation mobilise ses ressources pour une finalité claire, cohérente et partagée.

Contrôleur des armées Gérard Blondé
Chef de la mission d'aide au pilotage

SYNTHESE

GUIDE METHODOLOGIQUE DE LA DEMARCHE D'AIDE AU PILOTAGE

Le pilotage est une responsabilité de direction ou de commandement.
Le contrôleur de gestion a un rôle fonctionnel d'aide au pilotage.

N°	ACTIONS	METHODES – OUTILS	DOCUMENTS
A – Définir les orientations stratégiques			
A1	Préciser la vision du dirigeant pour son organisation	✓ Étude des missions ✓ Analyse des politiques en cours et des documents publiés ✓ Entretiens avec les dirigeants	• La vision (l'ambition)
A2	Formuler la stratégie	Analyse stratégique ✓ Diagnostic externe (opportunités et menaces) ✓ Diagnostic interne (forces et faiblesses) ✓ Formalisation des attentes des "clients" internes et externes (entretiens et questionnement)	• Les facteurs clés de succès de la stratégie • La stratégie (une phrase)
A3	Élaborer la carte stratégique	✓ Traduction des facteurs clés de succès en objectifs stratégiques quantifiés et datés	• Les objectifs stratégiques
		✓ Élaboration du diagramme des causes et des effets permettant de formaliser les liens de causalité entre les objectifs ✓ Vérification de l'équilibre entre les objectifs de performance externes et financiers et les objectifs de processus et d'apprentissage	• La carte stratégique
A4	Construire les indicateurs	✓ Formalisation des objectifs stratégiques en indicateurs pertinents et mesurables ✓ Détermination de la valeur cible des indicateurs	• Le tableau de bord
B – Mettre en œuvre le contrôle de gestion			
B1	Déployer la stratégie	✓ Précision et déclinaison des actions, des priorités et des moyens associés ✓ Réflexions sur les processus clés et formalisation du pilotage des processus	• Le plan d'action
B2	Mesurer les résultats Analyser et proposer	✓ Consolidation des données et des commentaires	• Le tableau de bord
		✓ Évaluation des écarts entre les résultats atteints et les cibles définies	• La synthèse et les propositions d'action
	Préparer la prise de décision	✓ Organisation du dialogue de gestion	• Synthèse • Carte stratégique • Tableau de bord • Suivi du plan d'action

Ministère de la défense / Mission d'aide au pilotage par le contrôle de gestion / Edition de janvier 2005

Annexe 21.Tableau de bord de synthèse des indicateurs de résultats

MODELE-TYPE

DIFFUSION RESTREINTE

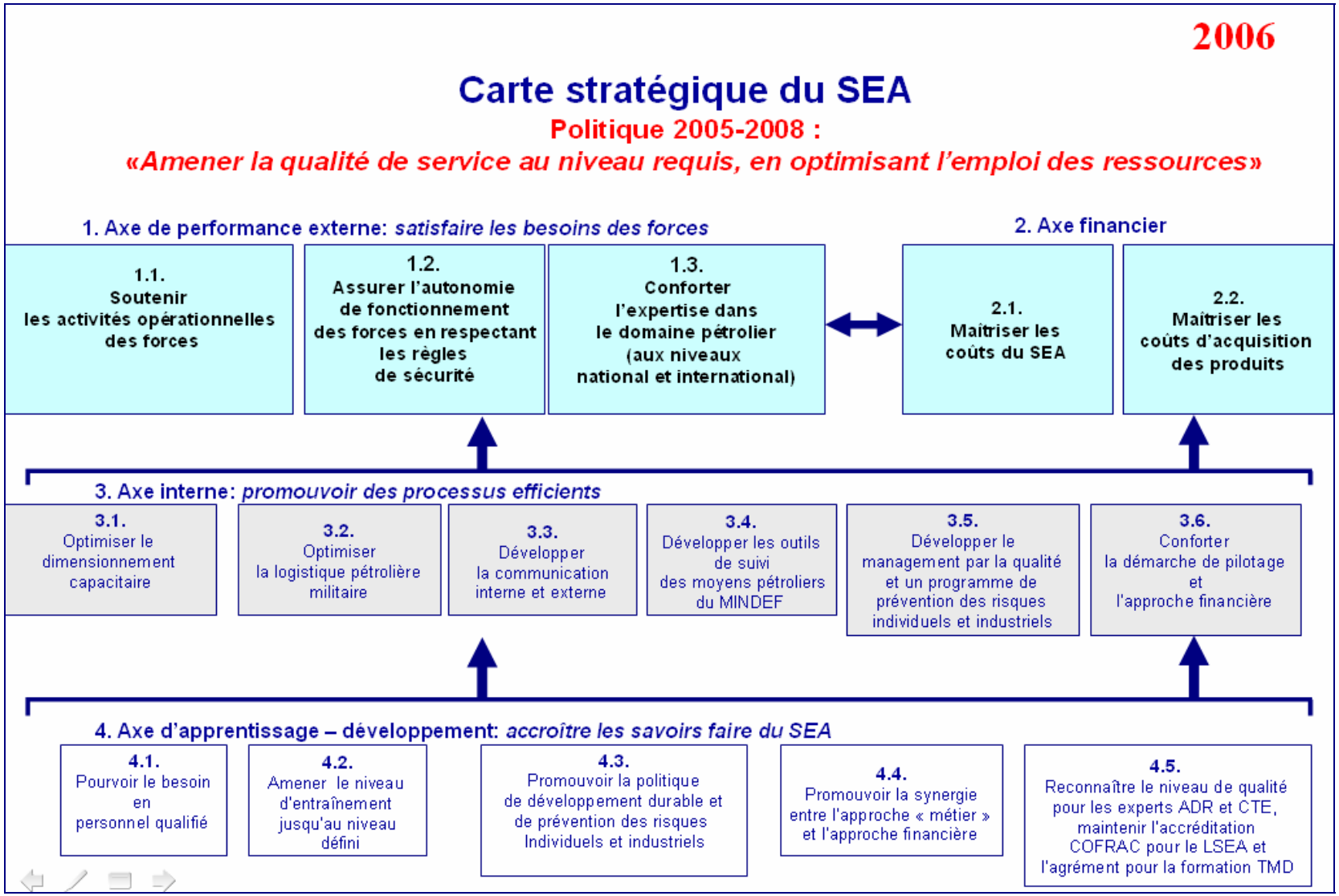
Ministère de la défense / Mission d'aide au pilotage / Tableau de bord du ministre - Fonction «...» *Édition du ...*

Tableau de synthèse des indicateurs de résultats

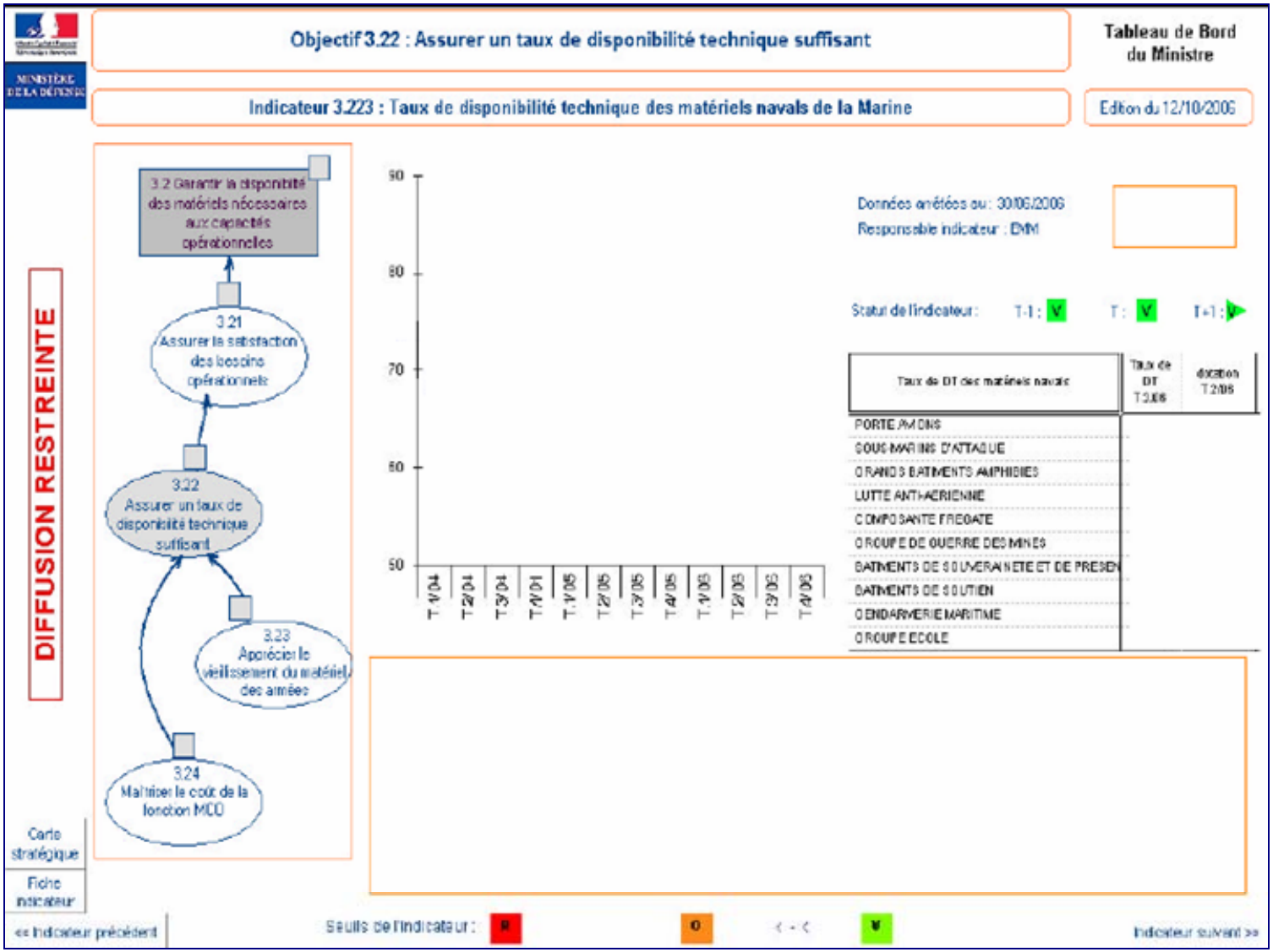
Objectifs	Indicateurs	Commentaires
1.1. [Rappel du libellé de la carte stratégique]	[Titre de l'indicateur] Terre Marine Air ... *[Constat]* → *[Tendance]*	Le CEMAT : ... Le CEMM : ... Le CEMAA : ... ... : ...
1.2. ...	[Titre de l'indicateur]	
1.3. ...	[...]	

Convention de calcul : ☐ ☐ ☐

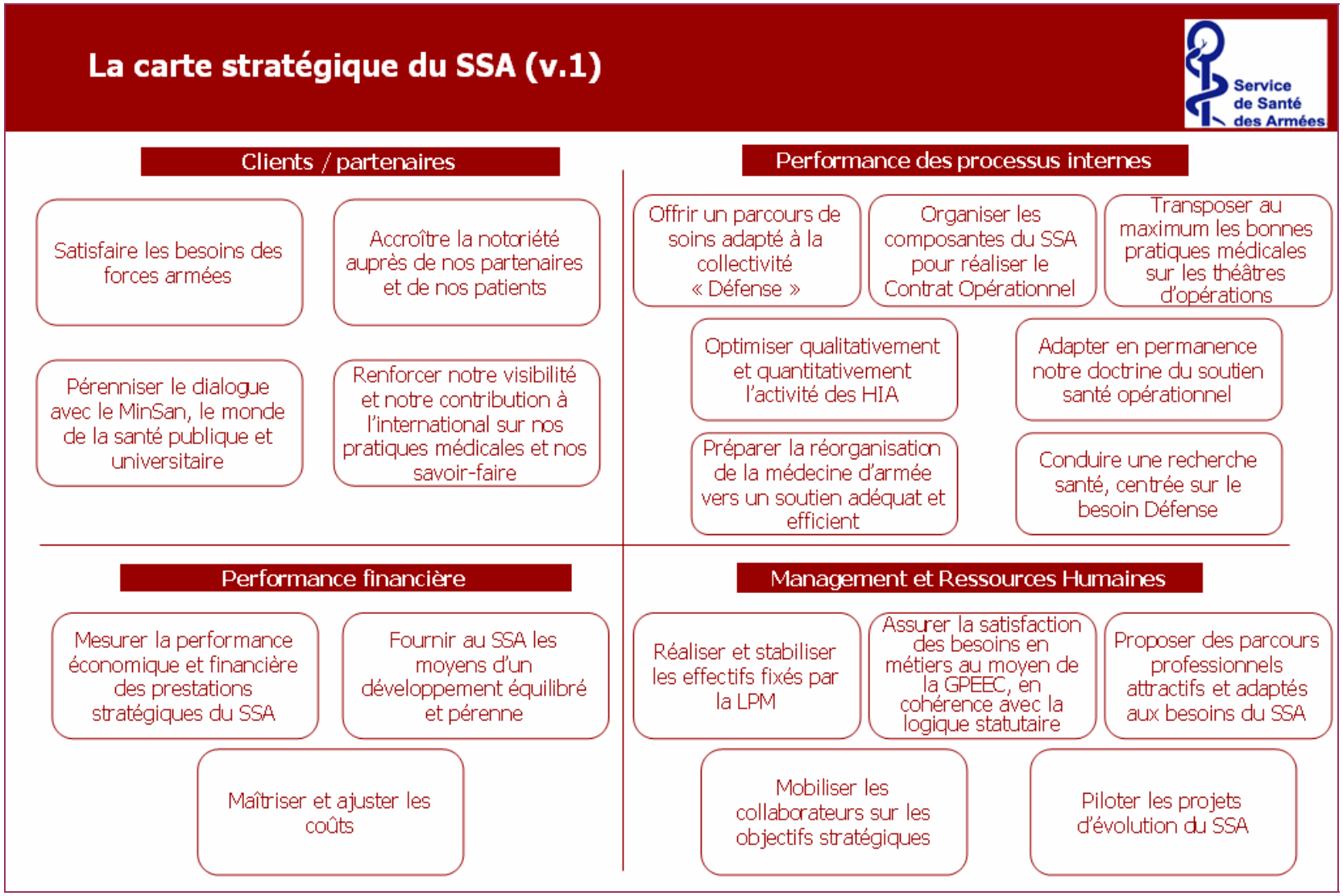
Annexe 22.Carte stratégique du service des essences de l'armée



Annexe 23. Exemple de fiche d'objectif



Annexe 24. Carte stratégique du SSA



Annexe 25. Exemple de fiche d'indicateur MINDEF

FICHE DE DOCUMENTATION DE L'INDICATEUR	
Indicateur (intitulé de l'indicateur)	
Code de l'indicateur	
Objectif	
Document de référence	Référence de la directive fixant les objectifs (Nouveau - 13/01/06)
Date de création	
1. Description de l'indicateur	
Unité de mesure	*Pourcentage, taux, nombre de…*
Périodicité de la mesure	*Mensuel, trimestriel, annuel*
Date d'échéance	
Domaine stratégique	
Sous-Domaine stratégique	
Destinataire de l'information	*Chef de la sphère de pilotage PITAGORE*
Source de l'information	
Responsable de l'indicateur	
1er niveau de validation de l'indicateur	
2ème niveau de validation de l'indicateur	
Validation finale de l'indicateur	
2. Rattachement organique (Nouveau - 13/01/06)	
Niveau N	*Ministre*
Niveau N-1	*Etat-Major - Direction - Délégation - Secrétarait Général*
Niveau N-2	*Décomposition du Niveau N-2*
Niveau N-3	*Décomposition du Niveau N-3*
Niveau N-4	*Décomposition du Niveau N-4*
Niveau N-5	*Décomposition du Niveau N-5*
2. Si indicateur exportable vers les tableaux de bord de la LOLF	
Mission	*Libellé de la mission (Nouveau - 11/01/06)*
Programme	*Numéro et intitulé du programme*
Action	*Numéro et intitulé de l'action*
Sous-action	*Numéro et intitulé de la sous-action*
Objectif	*Numéro et intitulé de l'objectif*
Code et indicateur dans la LOLF	*Numéro et intitulé de l'indicateur*
3. Si indicateur exportable vers les tableaux de bord BOP (Nouveau - 13/01/06)	
Mission	*Libellé de la mission*
Programme	*Numéro et intitulé du programme*
BOP	*Budget opérationnel de programme*
Sous-BOP	*Sous-Budget opérationnel de programme*
Code et indicateur dans le BOP ou Sous-BOP	*Numéro et intitulé de l'indicateur*
4. Si indicateur exportable vers le tableau de bord métier	
Domaine métier	*Domaine métier SIAG*
Processus de rattachement	*Processus de niveau n*
Sous-processus de rattachement	*Processus de niveau n-1*
Activité de rattachement	*Activité du processus*
5. Si indicateur exportable vers le tableau de bord du ministre	
Fonction transverse / Domaine	*Intitulé de la fonction transverse / Domaine*
Objectif/axe de performance correspondant	*Numéro et intitulé de l'objectif*
Code de l'indicateur dans le tableau de bord de la fonction transverse du ministre	

FICHE DE DOCUMENTATION DE L'INDICATEUR			
6. Zone gérographique			
Zone territoriale	*Intitulé de la zone géographique*		
Région	*Intitulé de la région goégraphique*		
Département	*Intitulé du département*		
Localité	*Intitulé de la localité*		
7. Normes / seuils			
Cible fixée	Échéance	Valeur cible	
Derniers résultats connus	*Dates*	*Valeurs*	
	résultats de la période compris….		
	résultats de la période compris….		
	résultats de la période compris….		
8. Élaboration de l'indicateur			
Nature précise des données de bases	*Distinguer le numérateur et le dénominateur en cas de ratio ; préciser le champ couvert : notamment, lorsque c'est opportun, les conventions de rattachement des données à l'exercice analysé*		
Modalités de calcul	*Façon dont est calculé l'indicateur à partir des données de base (ex : formule paramétrique, pondération), en distinguant dans le cas d'un ratio, le numérateur et le dénominateur. Donner si besoin un exemple de calcul.*		
Mode de collecte des données de base	*Mode d'obtention des données de base servant au calcul : Système automatisé de gestion et d'information (préciser lequel et les modalités de saisie) ; comptages manuels (préciser les modalités) ; enquêtes (préciser les modalités)*		
9. Modalités d'interprétation de l'indicateur			
Limites et biais connus	*Préciser les limites et biais connus de l'indicateur et justifier le choix de l'indicateur malgré ses limites*		
Modalités d'interprétation	*Si nécessaire, préciser la signification, les modalités de lecture et de compréhension de l'indicateur*		
10. Plan de construction ou d'amélioration de l'indicateur			
Date de livraison de l'indicateur	*Donnée déjà disponible depuis (année) ou année de livraison prévue*		
Plan d'amélioration ou de construction de l'indicateur	*Décrire les travaux prévus et leurs échéances en vue de construire ou d'améliorer le dispositif de collecte ou d'interprétation de l'indicateur*		

Annexe 28
Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la Caisse Nationale des Allocations Familiales CNAF
Guide d'entretien

Manel BENZERAFA

Thèse sur :
L'universalité d'un outil de gestion en question : Cas de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'État
Université Paris X

- Contexte de l'entretien
  - Cet entretien s'inscrit dans le cadre d'une thèse en sciences de gestion intitulée *« L'universalité d'un outil de gestion en question : Cas de la Balanced Scorecard dans les organisation publiques »*.
  - Cette recherche porte sur les conditions et les limites du transfert d'un outil de gestion dans un contexte autre que celui pour lequel il a été initialement conçu.
    - L'outil en question c'est la Balanced Scorecard
    - Le contexte est celui des administrations françaises de l'État.
    - Celles-ci sont engagées, depuis plusieurs années, dans un mouvement de modernisation de leurs outils et pratiques de gestion dans le cadre de l'amélioration de leur performance.

- Objectifs de l'entretien
  - Analyser de le processus : Étudier l'adoption du concept : Retracer les étapes du projet BSC au sein de votre structure
  - Analyser de l'objet (résultat du processus): Étudier l'adaptation du concept BSC par la CAF

- Connaître votre structure
  - Mission (s) :
  - Réalisation (s) :
  - Destinataire(s)/ Client (s) :
  - Moyens:
    - Humains :
    - Financiers :

- Vous connaître
  - Description de votre fonction
  - Depuis quand occupez-vous ce poste ?
  - Quelle est la nature de votre intervention dans le projet BSC
  - À quel moment êtes vous intervenu?

- Rappel historique
  - Quand et comment avez-vous pris connaissance du concept BSC?
  - Existaient-ils des instruments de CDG avant l'introduction de la BSC
    - Si oui , lesquels
    - Quelle est votre appréciation de ces outils?
  - Quels sont les faits marquants de contexte de la CNAF avant l'introduction de la BSC?
    - Internes :
    - Externes :

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Rappel historique
  - Quels étaient les besoins de votre structure à ce moment ?
    - Techniques : élaboration ou harmonisation des outils de gestion
    - Socio-organisationnels: amélioration du dialogue de gestion, ...
    - Autres

Février 2006 Manel Benzerafa 7

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Motivations
  - Pourquoi avez-vous (ou votre hiérarchie a -t-elle) décidé d'introduire la BSC?
  - Quels sont, à votre avis, les avantages offerts par cette méthode?
    - Dans l'absolu
    - Comparée à une autre méthode de gestion (exp. un autre type de tableaux de bord)
  - Quels sont ses inconvénients ?
  - **Pensez vous que la BSC va changer votre manière de travailler ?**
    - **Si oui, comment sur quoi portera le changement à votre avis ?**
    - **Si non, pourquoi?**

Février 2006 Manel Benzerafa 8

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Processus d'élaboration de la BSC
  - Un plan a-t-il était élaboré pour la mise en œuvre de la BSC?
  - A-t-il reçu la validation de la hiérarchie ?
  - Quels étaient les objectifs et sur quelle durée ?

Février 2006 Manel Benzerafa 9

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Processus d'élaboration de la BSC
  - Phase 1 : ..... (Nom de l'étape)

Objet de l'étape	▪
Date du lancement Durée	▪
Acteur(s) impliqué(s)	▪
Principale(s) difficulté(s)	▪
Réalisation (s)	▪

Février 2006 Manel Benzerafa 10

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Processus d'élaboration de la BSC
  - Phase 2 : ..... (Nom de l'étape)

Objet de l'étape	▪
Date du lancement Durée	▪
Acteur(s) impliqué(s)	▪
Principale(s) difficulté(s)	▪
Réalisation (s)	▪

Février 2006 Manel Benzerafa 11

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Processus d'élaboration de la BSC
  - Phase 3: ..... (Nom de l'étape)

Objet de l'étape	▪
Date du lancement Durée	▪
Acteur(s) impliqué(s)	▪
Principale(s) difficulté(s)	▪
Réalisation (s)	▪

Février 2006 Manel Benzerafa 12

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Processus d'élaboration de la BSC
  - Phase 4: ..... (Nom de l'étape)

Objet de l'étape	▪
Date du lancement Durée	▪
Acteur(s) impliqué(s)	▪
Principale(s) difficulté(s)	▪
Réalisation (s)	▪

Février 2006 Manel Benzerafa 13

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Votre évaluation

Degré de difficulté	1 très simple	2	3	4	5 très difficile
Faire accepter le principe de l'introduction de la méthode en interne					
Clarifier la stratégie et la vision					
Construire un consensus autour de la stratégie					
Identifier les facteurs clés de succès					
Modéliser les perspectives Définir les objectifs stratégiques					
Élaborer les indicateurs de performance (fiches d'indicateurs)					
Construire ou fiabiliser le système d'information					
Aligner les initiatives aux ambitions					

Février 2006 Manel Benzerafa 14

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Liaison entre la stratégie et la BSC
  - Quelles la vision et la stratégie véhiculées par la BSC ?
    - Vision
    - Stratégie

Février 2006 Manel Benzerafa 15

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Axes de la BSC:
  - Comment se déclinent-elles (ou se traduisent-elles) sur les axes de la BSC?
    - Axe 1 (supérieur)
    - Axe 2
    - Axe 3
    - Axe 4

Février 2006 Manel Benzerafa 16

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Axes de la BSC:
  - Comment définissez-vous la performance de la CNAF (finale)?
  - Comment est –elle mesurée dans le cadre de la BSC ?

Février 2006 Manel Benzerafa 17

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Axes de la BSC:
  - Qui est votre client final?
  - Comment mesurer vous l'impact de votre stratégie sur ce dernier?

Février 2006 Manel Benzerafa 18

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Axes de la BSC:
  - Quels sont vos processus clés ?
  - Pourquoi ce choix ?
  - Exemple de coût administratif calculé et mis sous contrôle dans la BSC

Février 2006 Manel Benzerafa 19

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Axes de la BSC:
  - La définition concrète de l'axe apprentissage
  - Exemples d'objectifs et d'indicateur

Février 2006 Manel Benzerafa 20

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Aspects de la BSC:
  - La causalité
    - Avez-vous identifiez des relations de causalité dans votre BSC?
      - Si oui, A quel niveau ce situent t-elles (axes, objectifs, indicateurs)?
      - Exemple(s)

Février 2006 Manel Benzerafa 21

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Aspects de la BSC:
  - La causalité
      - Comment les avez-vous identifiées?
      - Comment vous assurez-vous de la validité de oes relations?
    - Si non pourquoi?

Février 2006 Manel Benzerafa 22

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Aspects de la BSC :
  - L'équilibre
    - Existe-il un équilibre entre les indicateurs financiers et non financiers
      - Dans l'ensemble de la BSC
      - Au sein de chacun des axes
    - Existe-il un équilibre entre les indicateurs de résultats et les indicateurs avancés
      - Dans l'ensemble de la BSC
      - Au sein de chacun des axes

Février 2006 Manel Benzerafa 23

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Aspects de la BSC:
  - La prospection
    - Comment se reflète cet aspect au sein de la BSC?
    - Exemple

Février 2006 Manel Benzerafa 24

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Communication autour la BSC:
  - Le projet a-t-il fait l'objet d'une communication ? Si oui ;
    - A quel moment ?
    - Par quel moyen ou sous quelle forme ?
    - A qui cette communication s'est–elle adressée ?
  - Si non, pourquoi?

Février 2006 Manel Benzerafa 25

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Automatisation de la BSC :
  - Quand est intervenue la décision de porter la BSC par une solution informatique?
    - Dès la conception du projet
    - Après une période d'expérimentation sans solution informatique
    - Autres
  - Quelles sont les motivations de cette décision (A quels besoins cette solution répond t-elle?)

Février 2006 Manel Benzerafa 26

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Automatisation de la BSC :
  - Quel est, selon vous, l'apport de cette solution v/s une maquette sur Excel?
  - Quelle influence, pensez-vous que cette solution pourrait avoir sur l'appropriation de la BSC par les (futurs) utilisateurs?

Février 2006 Manel Benzerafa 27

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Évaluation du projet BSC :
  - Existence d'un cadre préalable pour l'évaluation des résultats obtenus à l'issus de ce projet
    - Si oui, quels sont les objectifs qui lui ont été fixés?
    - Par qui?
    - Et selon quel processus :
      - Contractualisation
      - Ou décision unilatérale prise par l'autorité hiérarchique supérieure

Février 2006 Manel Benzerafa 28

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Fiabilité, traçabilité et contrôle interne :
  - Existe-il des procédures de contrôle de la fiabilité des informations, et/ou des procédures d'assurance- qualité des principales chaînes d'alimentation des tableaux de bord (système d'information)?

Février 2006 Manel Benzerafa 29

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Exploitation de la BSC
  - Avez-vous exploité la BSC dans le processus de prise de décisions:
    - Stratégique et de politique générale (ex : rôle du tableau de bord dans la réorientation ou l'explicitation de la stratégie)
    - De gestion GRH, budget, … (ex : de décision prise suite à un indicateur révélé par le tableau de bord)
    - D'organisation (ex : de changement dans les structure ou les méthodes de travail suite des dysfonctionnement dévoilé par le tableau de bord.
      - Si oui comment ?(exemple)
      - Si non Pourquoi pas?

Février 2006 Manel Benzerafa 30

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Appréciation générale du projet
  - Quelles sont les principaux obstacles que vous avez rencontrés dans le cadre de ce projet ?
    - À quelle phase du projet ?
      - En amont: exemples:
        - Promouvoir l'idée de la BSC
        - Débloquer les moyens nécessaires
      - Au cours du projet :
      - En aval :

Février 2006 Manel Benzerafa 31

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Appréciation générale du projet
  - De quelle origine sont-ils ?
    - Techniques
    - Politiques
    - Socio-organisationnels
    - Culturels
    - Autres
  - Les avez-vous surmontés?
    - Si oui comment ?
    - Si non, pourquoi ?

Février 2006 Manel Benzerafa 32

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Appréciation générale du projet
  - Quels sont, à votre avis, les facteurs clés de succès de ce projet :
    - Dans un administration de l'État d'une manière générale
    - Et à la CNAF plus particulièrement ?
  - Quel est votre pronostic concernant projet dans 3ans?

Février 2006 Manel Benzerafa 33

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Appréciation du rôle du consultant
  - Quel était le rôle du consultant dans ce projet ?
  - Quelle est, selon vous, sa valeur ajoutée ?

Février 2006 Manel Benzerafa 34

Étude de l'introduction de la Balanced Scorecard à la CNAF - Guide d'entretien -

- Appréciation du rôle du consultant

Degré d'importance de l'intervention du consultant / Principales étapes du projet	1 Essentielle	2 Très importante	3 Utile	4 Négligeable	5 Inutile
Clarifier la vision et la stratégie					
Construire un consensus autour de la stratégie					
Motiver d'une équipe autour d'un projet commun					
Identifier les facteurs clés de succès					
Modéliser les perspectives / Définir les objectifs stratégiques					
Choisir et les indicateurs de performance (construire fiches d'indicateurs					
Aligner les initiatives aux ambitions stratégiques (définir des plans d'action					
Définir les rôles et les responsabilités					
Construire et ou fiabiliser le système d'information					
Mettre en œuvre la solution					

Février 2006 Manel Benzerafa 35

Annexe 27. Conseil d'administration CNAF

*(Source site Internet de la CNAF **www.cnaf.fr**)*

Les membres des conseils d'administration de la CNAF et des CAF sont désignés pour 5 ans. Leur nouveau mandat prend effet à dater du 1er octobre 2001.

A la CNAF, le conseil d'administration comprend 35 membres titulaires[596] :

- 13 représentants des organisations syndicales de salariés (3 CGT - 3 CFDT - 3 CGT/FO - 2CFE/CGC - 2 CFTC) ;
- 10 représentants des employeurs
- 3 représentants des travailleurs indépendants.

Ces représentants sont désignés par leurs organisations nationales :

- 5 représentants des associations familiales, désignés par l'UNAF ;
- 4 personnalités qualifiées désignées par l'État.
- De plus, 3 représentants du personnel, ayant voix consultative, assistent au conseil d'administration.

Le conseil d'administration arrête notamment la politique de l'institution, vote les budgets, contrôle l'activité du directeur et de l'agent comptable. Il est consulté par l'État en matière de réglementation et intervient auprès des conseils d'administration des CAF en cas de dysfonctionnement de celles-ci. Il se réunit en moyenne une vingtaine de fois par an.

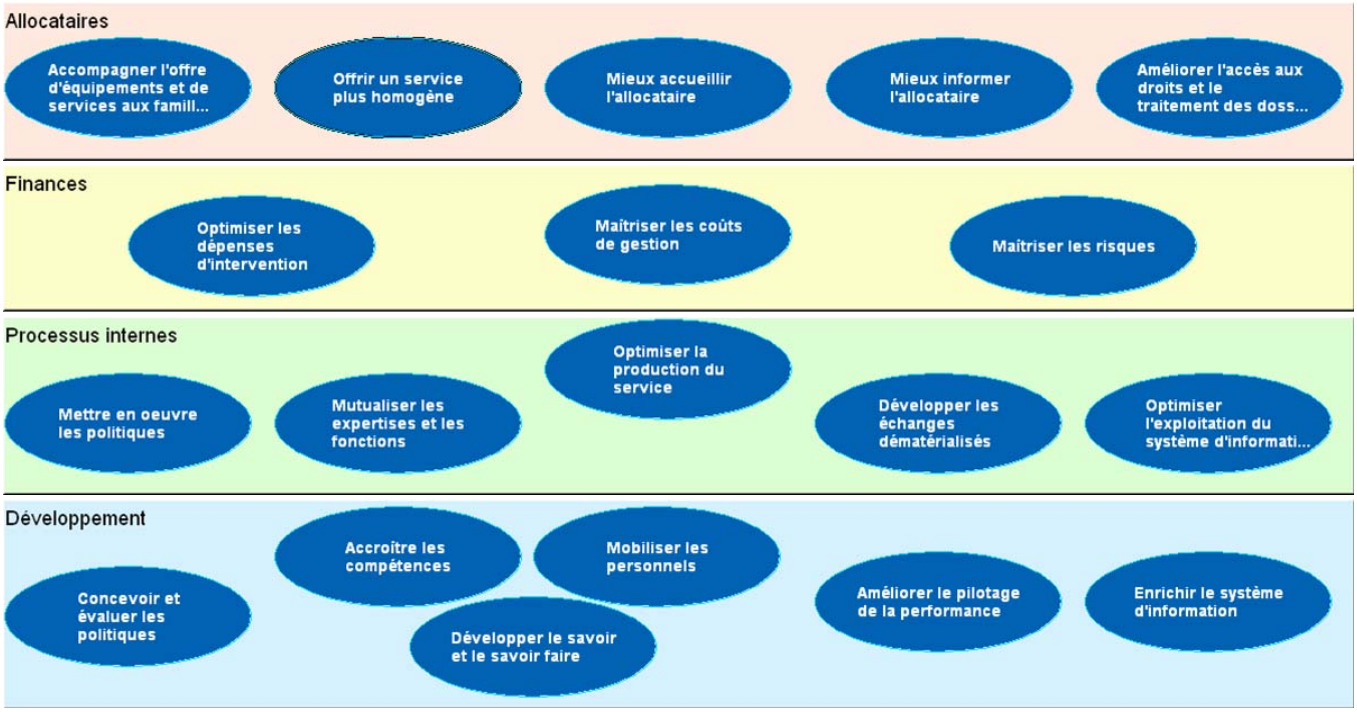
Il existe sept commissions : administration générale, action sociale, prestations légales, financement, information et communication, recherche et prospective, relations internationales. Le conseil d'administration leur délègue, à titre permanent ou temporaire, une partie de ses attributions sur les domaines relevant de leur compétence.

[596] Des membres suppléants sont également désignés sauf pour les personnes qualifiées.

Annexe 28.Composition du groupe de travail Tableau de Bord Equilibré CNAF (personnes interviewées)

Nom du participant	CNAF /CAF
Bequignon Daniel	CNAF
Prévost Gaëlle	CAF Bordeaux
Hamouni Pascal	CAF Manche
Guery Patrick	CAF Yvelines
Arnould Philippe	CAF La Rochelle
Broillard Cyrille	CNAF
De France Nadine	CNAF
Jullian Lucien	CAF Lyon
Palomino Sébastien	CNAF
Vielpeau Eliane	CNAF
Leydet Joceline	CAF Avignon
Pelamourgues Bernard	CNAF D statistique
Stltzen Bruno	CNAF DSI

Annexe 29. Deuxième version de la carte stratégique de la CNAF (06/07/2006)



Les tableaux ci-après reprennent en partie les propositions des groupes de travail et également certains des indicateurs associés à la Cog. Ils distinguent les indicateurs nationaux et les indicateurs locaux qui ne se recouvrent pas nécessairement. Certains restent à définir et à préciser et l'ensemble est perfectible.

Axe « allocataires »

Objectifs	Indicateurs nationaux	Indicateurs locaux
Offrir un service plus homogène	% de caisses au socle sur l'accueil téléphonique (annuel) % de caisses au socle sur l'accueil physique (annuel) % de caisses au socle sur les délais de traitement (annuel)	Respect du socle de service sur l'accueil téléphonique (annuel) Respect du socle sur l'accueil physique (annuel) Respect du socle sur les délais de traitement (annuel)
Améliorer l'accès aux droits et le traitement des dossiers	Part des délais de traitement < 15 jours (trimestriel)	Part des délais de traitement < 15 jours (trimestriel)
Mieux accueillir l'allocataire	Taux d'appels à un agent traités (trimestriel) Part des temps d'attente < 20 mn (trimestriel)	Taux d'appels à un agent traités (trimestriel) Part des temps d'attente < 20 mn (trimestriel)
Mieux informer l'allocataire	*A définir*	*A définir*
Accompagner l'offre d'équipements et de services aux familles	*A définir*	*A définir*

Axe « finances »

Objectifs	Indicateurs nationaux	Indicateurs locaux
Maîtriser les coûts de gestion	% de caisses respectant la limite du Cref (annuel) Ratio allocataires pondérés/agent (annuel) Coût global par allocataire pondéré (annuel)	Respect de la limite du Cref (annuel) Ratio allocataires pondérés/agent (annuel) *avec mise en évidence de l'écart au groupe* Coût global par allocataire pondéré (annuel) - *avec mise en évidence de l'écart au groupe* *Ecart au crédit d'objectif 2010 (annuel) ?*
Maîtriser les risques	% de caisses respectant l'objectif de 30 % de faits générateurs contrôlés (annuel) - *avec mise en en évidence du taux de contrôle* % de caisses respectant les objectifs de contrôle des aides d'action sociale (annuel) - *avec mise en en évidence du taux de contrôle AFI et AFC* % de caisses respectant le taux de couverture du référentiel des risques (annuel) Taux de régularisation associée aux contrôles des allocataires	Respect de l'objectif de contrôle de 30 %des faits générateurs (annuel) avec mise en en évidence du taux de contrôle Respect de l'objectif de contrôle des aides d'action sociale (annuel) - *avec mise en évidence du taux de contrôle AFI et AFC* Respect du taux de couverture du référentiel des risques (annuel) *avec mise en évidence du taux de couverture* Taux de régularisation associée aux contrôles des allocataires

Objectifs	Indicateurs nationaux	Indicateurs locaux
Optimiser les dépenses d'intervention	*A définir :* *Respect des enveloppes limitatives d'action sociale ?* *Qualité de la prévision budgétaire des prestations de service ?* *Taux de régularisation sur charges à payer en action sociale ?*	*A définir :* *Respect des enveloppes limitatives d'action sociale ?* *Qualité de la prévision budgétaire des prestations de service ?* *Taux de régularisation sur charges à payer en action sociale ?*

Axe « processus internes »

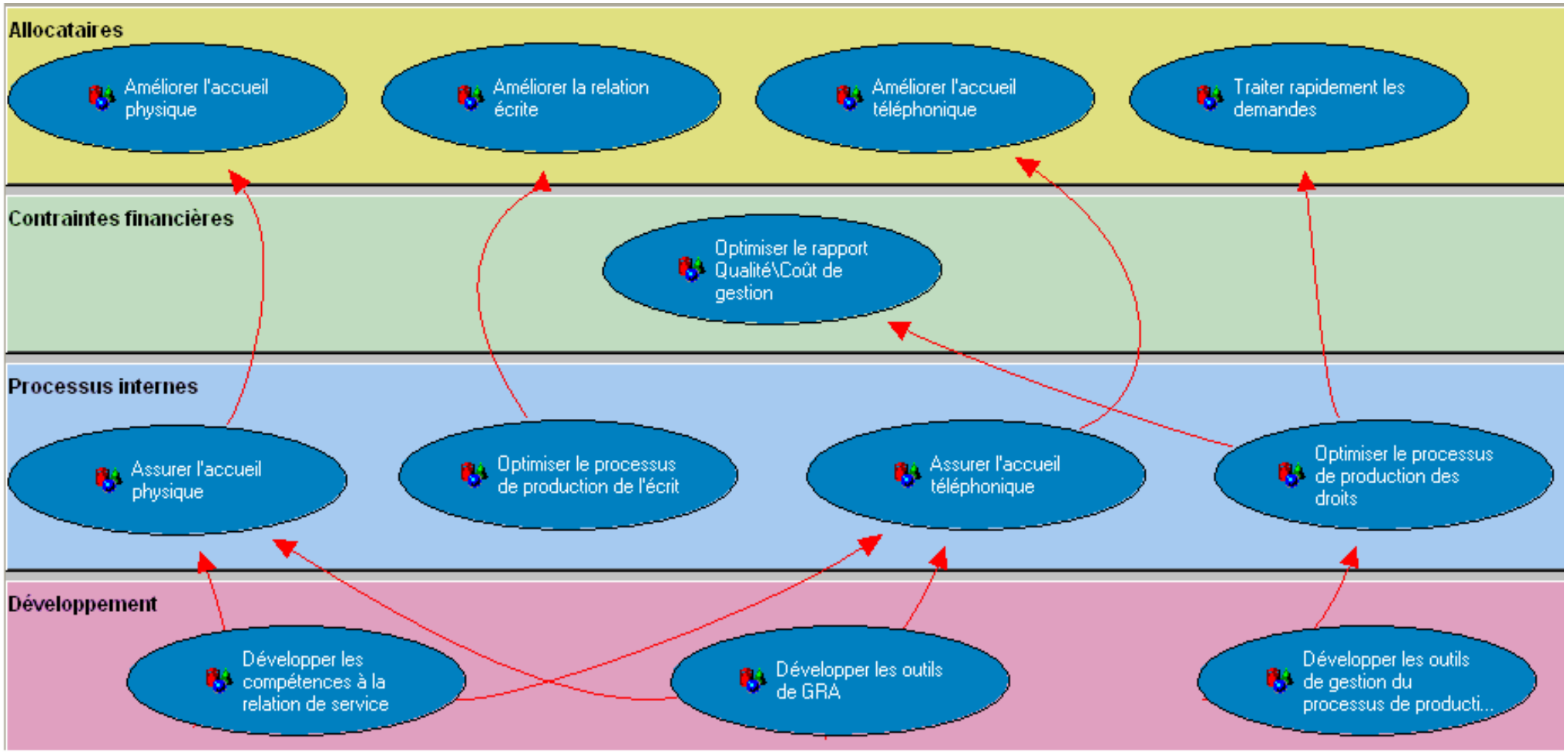
Objectifs	Indicateurs nationaux	Indicateurs locaux
Optimiser la production du service	Solde de pièces à traiter (trimestriel) Taux d'aller/retours et de mises en instance (trimestriel) Taux de rejets comptables Nombre de pièces traitées par agent (annuel) ou Indicateur charges/moyens à créer (annuel)	Solde de pièces à traiter (trimestriel) *avec mise en évidence de l'écart au national* Taux d'aller/retours et de mises en instance (trimestriel) *avec mise en évidence de l'écart au national* Taux de rejets comptables (annuel) Nombre de pièces traitées par agent (annuel) ou Indicateur charges/moyens à créer (annuel)
Développer les échanges dématérialisés	Taux de formalités effectuées sur Internet Taux échanges a priori avec les institutions partenaires/allocataires *Ratio consultations internent « personnalisées » par allocataire ?* *Nombre de courriels échangés par allocataire ?*	Taux de formalités effectuées sur Internet Ratio échanges a priori avec les institutions partenaires/allocataires *Ratio consultations internent « personnalisées » par allocataire ?* *Nombre de courriels échangés par allocataire ?*
Mettre en œuvre les politiques	*A définir*	*A définir(peut-être pas pertinent dans un tdb institutionnel)*
Mutualiser les expertises et les fonctions	*A définir*	*A définir*
Optimiser l'exploitation du système d'information ***(responsabilité Certi et Dsi)***	Taux de disponibilité du système d'information Taux de respect des échéances de traitement *Taux de disponibilité de l'architecture téléphonique ?* *Taux de disponibilité de la communication électronique ?*	Taux de disponibilité du système d'information Taux de respect des échéances de traitement *Taux de disponibilité de l'architecture téléphonique ?* *Taux de disponibilité de la communication électronique ?*

Axe « développement »

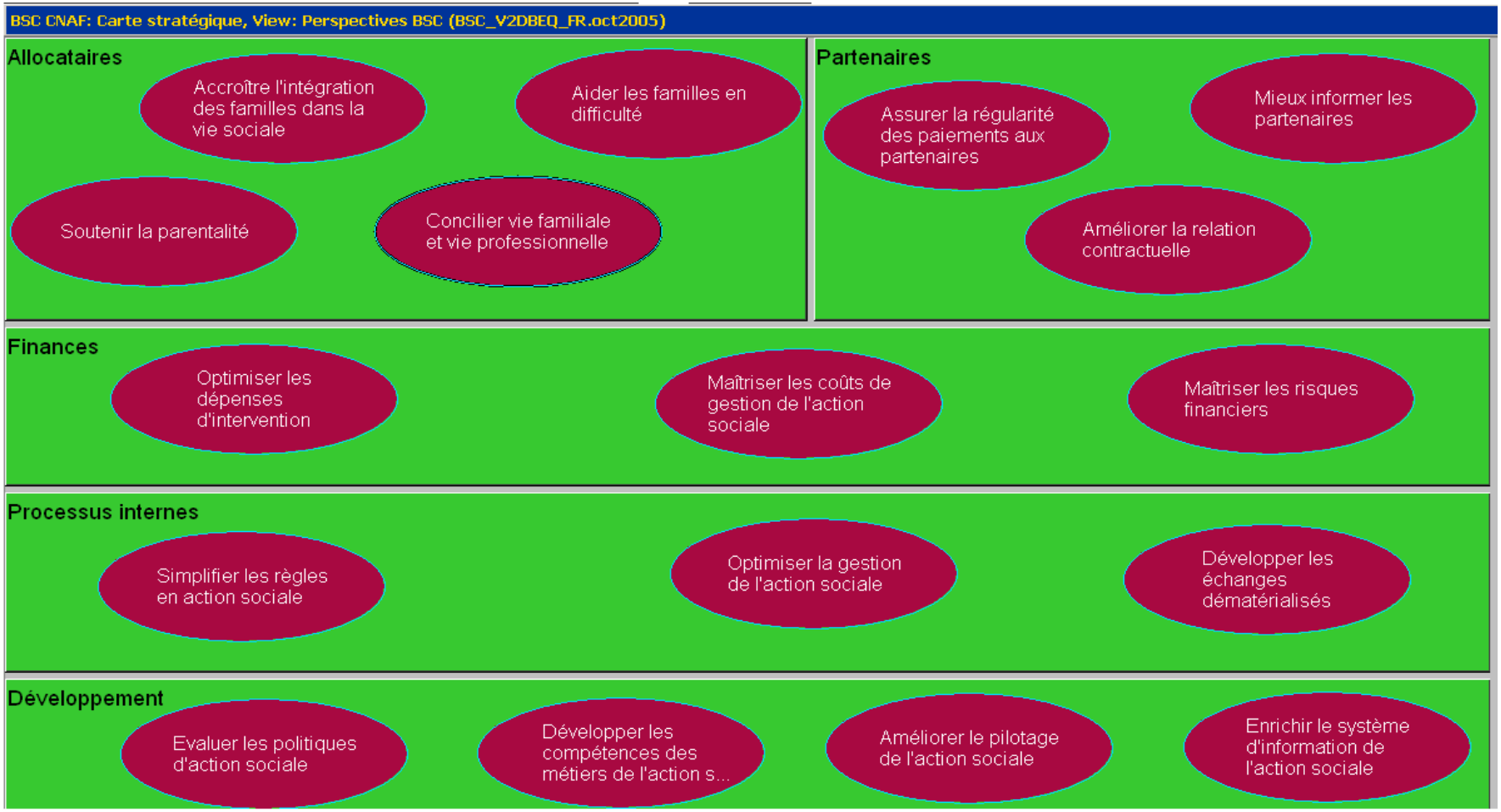
Objectifs	Définition	Indicateurs locaux
Mobiliser les personnels	*A définir* *Taux d'absentéisme de courte durée ?*	*A définir* *Taux d'absentéisme de courte durée ?*

Objectifs	Définition	Indicateurs locaux
	Ecart au montant maximum de la prime d'intéressement ?	*Ecart au montant maximum de la part locale d'intéressement* ?
Accroître les compétences	*A définir* *Taux de réalisation des entretiens d'évaluation ?* …	*A définir* *Taux de réalisation des entretiens d'évaluation ?* …
Développer le savoir et le savoir faire	*A définir*	*A définir*
Enrichir le système d'information	Taux de respect des objectifs du schéma directeur	*A définir* *Taux de déploiement du SI national ?*
Améliorer le pilotage de la performance	*A définir*	*A définir*
Concevoir et évaluer les politiques	*A définir*	*A définir(peut-être pas pertinent dans un tdb institutionnel)*

Annexe 31. Maquette d'une carte stratégique d'une CAF



Annexe 32. Maquette de la carte stratégique de l'action sociale



Contexte et objectif

La série d'entretiens, basée sur ce guide, a pour but de comparer les pratiques de pilotage stratégique par les tableaux de bord dans les administrations centrales - notamment dans le cadre de la LOLF- avec la Balanced Scorecard.

Cette étude comparative se penche sur les aspects suivants :

- La définition des missions stratégiques de la structure ;
- L'élaboration des instruments du pilotage de ses missions en l'occurrence les tableaux de bord ;
- Alimentation des tableaux de bord ;
- L'exploitation des ces instruments de pilotage ;

Structure du guide

1- **Présentation de la structure :**

Information générale sur la structure et sur l'organisation de la fonction de contrôle de gestion

2- **Positionnement hiérarchique et dialogue de gestion avec l'autorité supérieure (relation entre les différents niveaux de pilotage)**

3- **Elaboration des instruments de CDG : tableaux de bord:** *Travaux préliminaires*

4- **Aspects des tableaux de bord**

a. **Liaison avec la stratégie**

b. **Liaison avec la stratégie**

- *Concernant la déclinaison de la stratégie en objectifs*
- *Concernant la communication de la stratégie*

c. **Structure des tableaux de bord**

- *Concernant l'axe financier*
- *Concernant le client final et la mesure de l'impact*
- *Concernant les processus*

d. **L'équilibre**

e. **La prospection**

f. **La causalité**

5- **Alimentation des tableaux de bord :** *Dialogue de gestion en tant qu'autorité supérieure*

6- **Exploitation des tableaux de bord :** *L'apprentissage par les tableaux de bord*

1- PRESENTATION DE LA STRUCTURE

Information générale sur la structure et l'organisation et de la fonction de contrôle de gestion

1. Fiche de présentation, identification de la structure chargée du CDG :

Nature et **appellation** de la structure chargée du CDG:

On remarque une grande divergence dans la nature des structures administratives chargées du CDG (direction, sous-direction, service, bureau ou seulement un chargé de mission). Sur certains organigrammes la mention de CDG est totalement absente parce qu'elle est inexistante ou simplement parce que le nom CDG ne figure pas dans l'appellation.

Le ministère de rattachement :

Nom de la direction centrale DC de rattachement:
Responsable du CDG :
Grade :
Téléphone E-mail:

2. Budget global de la direction pour assurer son fonctionnement courant :

Budget total Mil. €
Dont dépenses de personnel Mil. €
Dont dépenses de fonctionnement Mil. €
Dont dépenses d'investissement Mil. €

3. Effectifs physiques (réel) de la direction (moyenne annuelle) :

Personnes

4. La direction a-t-elle des fonctions qui génèrent des recettes (taxes, cessions, chiffre d'affaires, …) et qui sont imputées à son budget :

a. Non
b. Oui,

Volume annuel des recettes générées : Mil. €

5. la fonction contrôle de gestion :

- De puis quelle année la fonction contrôle de gestion a t-elle été créée au sein de la DC?
- Quel est votre champ de compétences (les programmes, actions mis sous contrôle) *demande de document justifiant ce champ de compétence (notamment la lettre de mission, ainsi que les décrets ou arrêtés d'attributions et de délégations de signature)*
- Quel est le profil des contrôleurs de gestion : agents publics formés au CDG ou privés reconvertis dans le secteur public?
- Qui a déterminé les profils et les fiches de postes de recrutement ?
- Y a t-il eu une formation professionnelle interne initiale ou continue au contrôle de gestion ?
- Si oui, quels ont été la durée totale et les thèmes des modules ?
- Combien de contrôleurs votre structure[597] compte-t-elle ? Vos contrôleurs travaillent–ils à temps plein sur le CDG ou pas ? Avez-vous recours à des correspondants qui participent à temps partiel ?
- Quel est le positionnement hiérarchique des contrôleurs de gestion ?
- A votre avis, cet effectif est-il suffisant comparé aux missions qui vous sont attribuées ? Pourquoi, pourquoi pas ?

[597] Direction, sous-direction, service, bureau selon les cas.

6. Coordination entre les différentes structures chargées du CDG : Existence -ou pas- d'un réseau interne de CDG dans le ministère :

Objectif : Les réponses ainsi que les documents récoltés nous permettront de comparer les objectifs recherchés, les démarches adoptées et les instruments mis en œuvre au sein du ministère : indice de l'existence d'une certaine coordination et d'une stratégie globale dans la mise en place du CDG (stratégie de pilotage)

- Existent-ils des réunions des contrôleurs de gestion du ministère ? si oui
- Sont-elles périodiques ou occasionnelles ? Si occasionnelle depuis quand date la dernière réunion ?
- Qui s'occupe de l'organisation et de la coordination de ces travaux ?
- Quels sont les sujets abordés au cours de ces réunions ?
- Les instruments de CDG font-ils l'objet de réflexions au cours de ces réunions ?
- Etes vous systématiquement au courant de l'avancement et des résultats réalisés par les autres structures de CDG dans les autres directions ? si oui par quels moyens *(intranet, mail, lettre d'information,…)*

2- DIALOGUE DE GESTION AVEC L'AUTORITE SUPERIEURE

- Quelles sont les autorités à qui vous rendez compte des résultats de vos actions ou de l'accomplissement de vos missions ?
- Pourriez-vous me la (ou les) citer:
- Avez-vous conclu un contrat (convention, protocole ou engagement, inclus dans la fiche de poste) avec cette ou ces autorités? *(L'objectif ici étant de savoir si les rôles sont connus et délimités par un texte. Demande d'une copie si possible si non poser la question suivante*
- Ce document comporte-il la description des missions ou la définition d'objectifs ?
  - i. Non
  - ii. Oui, *éléments d'orientation de la réponse :*
    - Description des missions, du périmètre d'activités
    - Définition précise d'objectifs (volume, quantités, délais, …)
- Ces objectifs sont-ils associés à des indicateurs avec de valeurs cibles ?
- Combien estimez-vous (en %) la part de votre activité globale concernée par un engagement ?

  %
- Ce contrat est-il établi pour une période déterminée?
  - i. Non
  - ii. Oui, quelle durée
- Existe-t-il des réunions des directeurs concernant cet (ces) engagement(s) ?

3- L'ELABORATION ET LA STRUCTURE DES INSTRUMENTS DE CDG : TABLEAUX DE BORD

Travaux préliminaires

- Existaient-ils des instruments de CDG avant la création de votre structure (direction, sous-direction, service, bureau ou seulement un chargé de mission) ?
  - i. Non,
  - ii. Oui :
- Quels sont-ils ? Demande d'explication et de documents si possible
- Continuez-vous à utiliser ces mêmes ? Ou bien votre structure a adopté de nouveaux instruments ?

- Si oui, quelles sont les raisons qui justifient ce changement *(réponse attendue La LOLF (notamment la connaissance des coûts et la réduction de l'emploi public et la réforme des carrières qui pourraient être une motivation (certes utopique) vers une démarche de CDG*

- Pourriez-vous me présenter **les étapes d'élaboration de vos instruments de CDG** ?

Voir notamment :

  - Si un plan a été élaboré, a-t-il reçu la validation de la hiérarchie ? Quels étaient vos objectifs et sur quelle durée ?
  - Qui était demandeur de ce plan ? la hiérarchie ou vous même ?
  - Un diagnostic a-t-il été effectué ? Combien de temps a t-ils duré ?
  - Si oui, sur quels aspects particuliers a-t-il porté ? exemple : organisation des structures, les processus, la gestion des RH, la gestion immobilière, les finances et la comptabilité…
  - Quels étaient les résultats de ce diagnostic ?
  - Quels sont les acteurs qui ont participé à ces travaux ? Avez-vous fait appel à des compétences et des experts extérieurs à votre structure ? Extérieurs à l'administration (degré de sous-traitance) ?
  - Quel est de degré d'implication et de participation des membres de votre structure dans ce processus (action de sensibilisation, d'information, …)

- Pourriez-vous nous donner une idée du coût de ces travaux ? *Recrutement, formation, coût d'étude et expertise extérieures, …*

4- ASPECTS DES TABLEAUX DE BORD

a. Liaison avec la stratégie

Avec un an d'avance, le gouvernement a décidé de transmettre dès cette année au Parlement une première version des *« projets annuels de performances »*. Nous allons nous appuyer sur les missions et les programmes définis par chacun des ministères pour déceler l'existence ou l'absence d'une liaison entre la stratégie définie par le niveau politique « le ministre » et les aspects mis sous contrôle par le niveau exécutif « l'administration ».
L'existence de cette liaison nous permettra de constater comment les engagements du niveau politique sont déclinés dans le système de pilotage de l'administration. En d'autres termes voir si les objectifs figurent ou pas sur les tableaux de bord et comment ils ont été traduits en terme d'indicateurs. Pour cela on prévoit de demander l'accès aux fiches d'indicateurs correspondants à ces objectifs.

Des questions porteront aussi sur la prise en charge -dans le système de pilotage- de l'obligation d'efficience exigée par le ministère de l'économie et des finances à toutes les administrations de l'Etat *« maintien ou réduction des coûts »*[598].

- *Concernant la déclinaison de la stratégie en objectifs :*

- Pourriez vous m'indiquer les politiques publiques auxquelles l'a DC participe?
- Pourriez vous m'indiquer les missions et les programmes et les actions sur lesquels votre ministère s'est engagé dans le cadre du budget 2005 ?
- Quels sont les programmes et les actions qui concernent votre structure ? *Identification du rôle de la structure dans la mise en place de la stratégie formulée par le ministre.*
- Ces programmes font-ils l'objet d'une déclinaison en terme d'objectifs et d'indicateurs sur les tableaux de bord ?

[598] Cependant, ces questions ne consterneront que les politiques dont l'efficience ne fait pas partie des objectifs exprimés par le niveau politique.

- Si oui, avez-vous repris in extenso les indicateurs figurant au projet annuel de performance ?
- Avez vous élaboré d'autres indicateurs que ceux du PAP ?
- Si oui pourquoi ?
- Quels sont les principaux types d'indicateurs que vous associez à chacun des objectifs ? Pourquoi ce choix ?
- Quel est le nombre moyen d'indicateurs associés à chaque objectif ?
- Veuillez m'expliquer la procédure du montage de vos indicateurs *(les étapes principales et les acteurs associés à l'opération)*?
- Pouvez-vous me citer 3 facteurs clés qui conditionnent l'atteinte de ces objectifs stratégiques de votre structure et que vous mettez sous contrôle ?
- Les indicateurs coïncident ils avec ces facteurs clefs ?
- Avez vous imaginé des indicateurs d'éclairage ?
- Avez vous travaillé de façon spécifique sur les indicateurs de coûts ?
- Si oui, quels sont ceux que vous avez retenus et pourquoi ?

▪ *Concernant la communication de la stratégie :*

- Les objectifs stratégiques ont-ils fait l'objet d'une communication élargie dans votre structure ? En d'autres termes les services et bureaux sous votre responsabilité sont sensibilisés par rapport à l'atteinte de ces objectifs ou pas ?

b. Structure des tableaux de bord

▪ *Concernant l'axe financier :*

- Quelles sont les mesures prises par votre structure pour répondre à l'obligation d'efficience exigée par le ministère des finances s'appelle en abrégé le MINEFI en matière de maintien et/ou de réduction des coûts ?

La LOLF dispose que les coûts doivent être exposés par action, un ensemble d'actions composant un programme.

- Pourriez-vous m'exposer votre présentation des actions et des coûts associés ?
- Comment (ou selon quelle méthode) êtes–vous arrivez à cette représentation ?
- Quelles sont les difficultés (techniques, organisationnelles, …) qui vous rencontrez lors de cet exercice ?

▪ *Concernant le client final (de la structure questionnée) :*

Le but ici est d'identifier le client final qui est il le citoyen électeur contribuable ou simplement le client direct du service public en question : autrement dit se préoccupe t-on et sous quelle forme donc à partir de quel indicateur du problème de l'impact ?

Cependant dans certains les cas le client final peut être une autre administration ou le niveau supérieur. Les questions seront ainsi adaptées selon la nature de la structure questionnée

- La satisfaction du client/usager est au cœur de l'action publique, quelle est votre identification du destinataire et de l'impact final de vos actions?
- Quels sont les indicateurs qui vous permettront de mesurer la satisfaction de vos clients ?
- Quels sont les indicateurs qui vous permettront de mesurer l'impact de vos actions ?

▪ *Concernant les processus*

- Quels sont vos processus ? Les mettez-vous sous contrôle ? Si oui, Quels sont les indicateurs mis en place pour cela ?
- Quelles sont les causes qui ont motivé la mise sous contrôle de tout ou partie du processus ?
- Des changements ont-ils été introduits sur l'organisation dans votre structure afin de répondre à toutes ces exigences de gestion et de performance ou pas ?
    - Si non ; pourquoi ?
    - Si oui ;

- Quelles sont les considérations qui vous ont conduit à modifier les structures et sur quelles bases d'informations avez vous établi vos considérations ?
- Qu'attendez-vous exactement de ces remaniements ?
- Avez vous mis sous contrôle le résultat attendu de ces remaniements ?
- Quels sont les principaux obstacles qui compromettent la mise en cohérence de la structure et des processus avec les la stratégie ?

c. L'équilibre[599]

- Adoptez-vous une répartition spécifique des mesures au sein du tableau de bord ?
- Si oui, sur quelle base se fait cette répartition ?
- Quels sont les principaux volets ou axes de vos tableaux de bord ?
- Sur quelle base repose cette répartition et selon quels critères a- t-elle été décidée ?
- Existe t–il un d'équilibre entre les principaux axes dans les tableaux de bord de pilotage ?
  i. Oui
  ii. Non
  - Quels sont les axes prépondérants dans vos tableaux de bord ?
  - Quelle est la justification de la structure de vos tableaux de bord ?

d. La prospective

- Quelles sont les grandes catégories d'indicateurs que vous utilisez ? Sur quelle base repose cette classification ?
- A quel stade la réflexion sur les indicateurs a-t-elle débuté dans votre structure : *(le but est de savoir avant la clarification de la stratégie ou après, afin de définir par la suite s'il existe des liens entre les deux processus ou pas, d'où la question suivante)*
- Selon quel processus ces indicateurs ont-ils été élaborés ?
- Quels sont les acteurs qui ont contribué au processus du montage des indicateurs : internes[600], externes, les deux ?
- Quel est le nombre maximum d'indicateurs que vous détenez à votre niveau ?
- Quelle est la périodicité des indicateurs et pourquoi cette périodicité ?
- Y a t il une périodicité différenciée entre les indicateurs ? si oui, pourquoi ?

e. La causalité

- Qu'elle est la logique globale qui structure de votre tableau de bord? En d'autre terme quel rapport (ou interaction) existe-t-il entre les différentes mesures ?
- Peut-on identifier les liens entre les indicateurs ?

5- ALIMENTATION DES TABLEAUX DE BORD / DIALOGUE DE GESTION EN TANT QU'AUTORITE SUPERIEURE

- Quelles ont les structures que couvrent votre champ de compétence ?
  - Nombre de sous directions
  - Nombres de services
  - Nombre de services déconcentrés
- Cette compétence inclut-elle un contrat (convention, protocole ou engagement inclus dans la fiche de poste) conclu avec votre structure ou avec votre autorité supérieure ?
- Si oui combien d'entre elles ?
- Ce contrat couvre t-il l'activité de ces structures ou bien il ne concerne qu'une partie précise ? Laquelle ? Ce contrat comporte-il la définition de misions et/ou d'objectifs ?

[599] L'existence de cet aspect sera extraite des documents fournis, si ceci n'est pas possible les questions suivantes seront posées. Cette remarque s'applique aussi sur la prospection et la causalité.
[600] Pour cette catégorie d'acteurs, préciser le niveau de responsabilité ou d'exécution.

- Ce contrat est-il établi sur une période déterminée ?
- Si le contrat prévoit des objectifs, sont-ils associés à des indicateurs avec des valeurs cibles ?
- Quelle est la périodicité des objectifs fixés aux structures sous votre tutelle ou sous votre autorité ?
- Quels sont les instruments qui vous permettent de contrôler l'atteinte de ces objectifs ? *tableaux de bord transmis*
- Quelles autres informations recevez-vous des ces services ?
- Les tableaux de bord détenus par ces services ont-ils fait l'objet de votre validation ? Si oui quels sont les critères de cette validation ?

6- EXPLOITATION DES TABLEAUX DE BORD

- Vos tableaux de bord ont-ils connu des remaniements depuis leur première mise en place ?
- Pour quelle raison ces modifications ont-elles été effectuées ?

Ou bien :

- Y a t-il une périodicité prévue pour la révision de vos instruments de pilotage (…sur la base des résultats des années précédentes par exp.) ?

Ou bien :

- Existe-il des procédures de contrôle de la fiabilité des principales informations, et/ou des procédures d'assurance- qualité des principales chaînes d'alimentation des tableaux de bord ?
- Les services disposent-ils, à échéance régulière, d'informations sur les attentes et la satisfaction respective des partenaires et usagers ?
- qu'elles sont les décisions significatives qui ont été prises depuis la mise en place de votre système de pilotage :
    i. Changement de la façon dont certaines taches ont été effectuées ;
    ii. Recrutement, formation, reconversion, action de motivation ;
    iii. Modification de l'organisation de certains services et départements.

Annexe 34. Liste des personnes interviewées

Liste des personnes interviewées

Prénom Nom	Fonction (au moment de l'entretien)	Organisme de rattachement
Arnould Philippe	Directeur CAF de La Rochelle	Caisse nationale des allocations familiales
Béquignon Daniel	Sous-directeur du contrôle de gestion - CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
Broillard Cyrille	Centre national d'étude et de développement informatique de Lyon	Caisse nationale des allocations familiales
Guery Patrick	Contrôleur de gestion - CAF des Yvelines	Caisse nationale des allocations familiales
Jullian Lucien	Directeur CAF de Lyon	Caisse nationale des allocations familiales
Leydet Joceline	Contrôleur de gestion - CAF d'Avignon	Caisse nationale des allocations familiales
Palomino Sébastien		Caisse nationale des allocations familiales
Pelamourgues Bernard	Direction des statistiques ….	Caisse nationale des allocations familiales
Prévost Gaëlle	Contrôleur de gestion - CAF de Bordeaux	Caisse nationale des allocations familiales
Stltzen Bruno	Direction des systèmes d'information	Caisse nationale des allocations familiales
Vielpeau Eliane	Directeur Adjoint Caf de l'Anjou - CAF d'Angers	Caisse nationale des allocations familiales
Vilpeau Eliane		Caisse nationale des allocations familiales
Cornachia	Contrôle de gestion	Direction des Affaires maritimes
Faujour Françoise	Contrôleur de gestion	CHU Lyon
Noël Jean-Marie	Directeur des affaires maritimes	Direction des Affaires maritimes
Migeon François-Daniel	Délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat	DMGPSE
Fendt Anne	Mission contrôle de gestion, direction d'administration générale	Ministère de la culture et de la communication
Alix Gérard	Ancien contrôleur général des armées	Ministère de la Défense
Blanchard Jean-Philippe	Ingénieur en chef de 2e classe - direction centrale du service des essences des armées	Ministère de la Défense
Blondé Gérard	Contrôleur général des armées - mission d'aide au pilotage	Ministère de la Défense
Carrein Jean Jaques	Colonel - chargé de mission - mission aide au pilotage	Ministère de la Défense
Derely Nicolas	Chargé de mission -mission d'aide au pilotage	Ministère de la Défense
Desmerges Eric	Commissaire en chef	Ministère de la Défense
Duttein Gilles	Délégation générale à l'armement	Ministère de la Défense
Espieux Bruno	Commissaire colonel état major armée de l'air	Ministère de la Défense
Ferrand Alain	Commissaire colonel - Chef de la cellule de pilotage - état major armée de terre	Ministère de la Défense
Foucault Hubert	Général de la brigade aérienne	Ministère de la Défense
Gauthier M.	Général - directeur générale de la direction centrale du service des essences des armées	Ministère de la Défense
Le Roux Alain	Médecin en chef - direction centrale du service de santé des armées	Ministère de la Défense
Loudes M.	Médecin général Inspecteur	Ministère de la Défense
Lucas M.	Directeur adjoint au secrétaire général pour l'administration	Ministère de la Défense
Muller Laurent	Général - chargé du pilotage auprès du directeur général	Ministère de la Défense
Philippe Luppotto	OPCTA A - chargé de mission - mission d'aide au pilotage	Ministère de la Défense
Pilard Didier	Contrôleur de gestion	Ministère de la Défense
Piotre Christian	Secrétaire général pour l'administration	Ministère de la Défense

Prénom Nom	Fonction (au moment de l'entretien)	Organisme de rattachement
TaconJean-Paul	Contre-amiral - directeur du centre de formation au management de la défense	Ministère de la Défense
Macabeis Jean	Chef de bureau de la programmation de l'information et de la communication	Ministère de la justice
Calice Nicole	Direction d'aide à la gestion	Ministère de la région Wallonne
Renaud Christian	Contrôleur de gestion	Ministère de la région Wallonne
Volvert Marie-Louise	Chargée de mission - secrétariat général	Ministère de la région Wallonne
Philippe D'Issernio	Contrôleur de gestion	Ministère de l'agriculture de la pêche
Girard Hubert	Département de la prospective de la synthèse et des statistiques - direction générale des impôts	Ministère de l'économie et des finances
Vall Cristian	Direction générale des impôts	Ministère de l'économie et des finances
Armenoult Georges	Contrôleur de gestion	Ministère de l'équipement
Classen Cécile	Conseillère en gestion et en management	Ministère de l'équipement
Gripois Marie	Collaboratrice auprès du secrétaire général du ministère de l'équipement	Ministère de l'équipement
Léglise Michel	Chargée du développement du contrôle de gestion à la sous direction des affaires financières.	Ministère de l'équipement
Serradji Cristian	Directeur des affaires financières et de l'administration générale DAFAG	Ministère de l'équipement
Belba Jean-Luc	Contrôleur de gestion	Ministère de l'intérieur
Bescos Guillermo	Contrôleur de gestion	Ministère de l'intérieur
Canépa Daniel	Secrétaire général	Ministère de l'intérieur
François Villaumey	Chargé de mission sous - direction du contrôle de gestion et des études intérieur	Ministère de l'intérieur
Inglebert Xavier	Ancien sous directeur contrôle de gestion - Direction de la performance administrative et financière	Ministère de l'intérieur
Pétonnet Isabelle	Chargée de mission au SGA Ministère de l'intérieur	Ministère de l'intérieur
Du jonchay Géraud	Chargé de mission - mission Moderfi	Ministère de l'outre mer
Millard Emmanuel	Mission ministérielle contrôle de gestion	Ministère des affaires étrangères
Vaillant Corine	Chef de mission - délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle	Ministère du travail
Borel Patrice	Chef du service - service du financement et de la modernisation - délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle	Ministère du travail
Hodal Are	Gouverneur de la prison d'Oslo	Prison d'Oslo
Bousquet Pierre	Consultant SAS	SAS performance management
Gaillot Vincent	Direction de l'Administration Générale et de la Modernisation des services DAGEO	Secrétariat de l'Etat de l'emploi et du travail Ministère du travail
Lambert Alain	Ancien ministre du budget Sénateur de l'Orne	Sénat
Patrick Garcin	Consultant	Macpartnership
Damag Joelle	Consultant	Bearingpoint
Joncour Yves	Consultant	Axes Management