



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

Action Publique

RECHERCHE & PRATIQUES

N°5



Directrice de la publication :

Virginie Madelin, directrice générale de l'IGPDE

Rédacteur en chef :

Marcel Guenoun, directeur de la Recherche à l'IGPDE

Rédactrice en chef adjointe :

Marie-Hélène Caitucoli, chargée de mission pour la House of Public Affairs, université Paris-Dauphine

Coordonnateur de la publication :

Jean-Gabriel Plumelle, chargé d'études à l'IGPDE

Comité de rédaction :

Claire Auplat, chargée de mission pour la House of Public Affairs, université Paris-Dauphine

Jean Dezert, chargé de veille et de recherche en gestion publique comparée à l'IGPDE

Edoardo Ferlazzo, chargé d'études et de diffusion des savoirs à l'IGPDE

Jean-Gabriel Plumelle, chargé d'études à l'IGPDE

Traduction française :

Les traductions de l'anglais vers le français ont été réalisées par le centre de traduction des ministères économiques et financiers

Si vous souhaitez recevoir par courriel la revue *Action Publique. Recherche et pratiques*, rendez-vous sur le site <https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications> pour vous inscrire à notre liste de diffusion.

Publication trimestrielle en accès libre – ISSN 2647-3135

✉ recherche.igpde@finances.gouv.fr

🐦 [@Igpde_Gp](https://twitter.com/Igpde_Gp)

📺 youtube.com/igpde

La revue *Action Publique. Recherche et pratiques* est réalisée en partenariat avec :

l'université Paris Dauphine

l'Institut International
des Sciences Administratives

Dauphine | PSL 
UNIVERSITÉ PARIS

HOUSE OF
PUBLIC AFFAIRS

IIAS  **IISA**
International Institute
of Administrative Sciences Institut International
des Sciences Administratives

SOMMAIRE

P.4 L'ÉDITORIAL

par Virginie Madelin, directrice générale de l'IGPDE

P.5 L'ARTICLE

**LOLF et *beyond budgeting*.
Comparaison de deux réformes budgétaires**

Nicolas Berland

P.16 L'ANALYSE COMPARATIVE

**L'impact du fardeau administratif
sur l'efficacité de la gouvernance publique
n'est pas une fatalité, et les moyens
d'y remédier**

Pamela Herd et Donald Moynihan

P.26 L'ŒIL DU CHERCHEUR

Revue des articles

Revue des thèses

Événements à venir

Dans ce cinquième numéro d'*Action publique. Recherche et pratiques*, nous continuons à faire le tour des savoirs sur les grands domaines de la transformation publique. Ainsi, après les ressources humaines, la transparence, le digital, la coproduction et la confiance, nous abordons aujourd'hui les thèmes de la gestion budgétaire et de la simplification. Bien qu'ils puissent sembler éloignés, ces deux sujets sont tous deux des piliers de l'amélioration de la gestion publique, et ils reviennent de manière cyclique au cœur des politiques de transformation. L'ambition de ce numéro est de montrer que ces deux domaines sont de moins en moins étanches.

Simplifier l'administration pour réduire les coûts

Une bonne partie des efforts de simplification trouve sa source dans la volonté de réduire les coûts occasionnés par la complexité administrative pour les entreprises et les usagers. Par-delà les techniques de comptabilisation des coûts liés aux procédures administratives, tel le *Standard Cost Model*, Pamela Herd et Donald P. Moynihan montrent que le fardeau administratif engendre des coûts d'apprentissage, de conformité et enfin des coûts psychologiques pour les usagers, en particulier les plus vulnérables. L'évaluation



Virginie Madelin
Directrice générale
de l'IGPDE

systematique de ces coûts liés aux fardeaux administratifs est une condition de leur pilotage et ainsi de leur réduction.

Un numéro qui célèbre le centenaire de la direction du Budget

La direction du Budget célèbre son centenaire en cette fin d'année 2019. Nous souhaitons participer à la célébration de ce « moine-soldat » de la bonne gestion publique en organisant un dialogue entre recherche et pratique. Vous trouverez donc, dans l'entretien vidéo de ce numéro, une entrevue passionnante entre Amélie Verdier, directrice du

Budget et Nicolas Berland, professeur à l'université Paris-Dauphine. L'entretien rend compte des évolutions croisées de la gestion budgétaire dans le public comme dans le privé. S'ajoute un article de Nicolas Berland qui présente le développement de l'approche *beyond budgeting* dans le secteur privé visant à simplifier les pratiques budgétaires et à les lier à la stratégie. L'article montre que plusieurs parallèles peuvent être faits avec la LOLF. À côté du regard rétrospectif dans le cadre du centenaire, il nous semblait intéressant de vous proposer une analyse des tendances et un peu de prospective.

Très bonne lecture !

LOLF et *beyond budgeting* Comparaison de deux réformes budgétaires

par Nicolas Berland

À partir de 2004, une vaste réforme des finances publiques s'est mise en place en France. La LOLF, ou loi organique relative aux lois de finances, visait à réorienter les principes d'engagement des dépenses publiques. Il s'agissait d'introduire une culture de résultat fondée sur un recours accru à des indicateurs de performance et une refonte du processus budgétaire. La réforme s'est également accompagnée de la mise en place de calcul de coûts, de réformes

organisationnelles et en matière de ressources humaines telles que les primes au mérite. Cet article traite de la réforme du budget en apportant des éléments de comparaison avec le *beyond budgeting*, une réforme de processus budgétaire menée dans plusieurs entreprises.



Nicolas Berland est professeur à l'université Paris-Dauphine. Il est spécialisé en pilotage des organisations et en contrôle de gestion. Ses recherches l'ont conduit à étudier l'histoire des pratiques de contrôle de gestion, la financiarisation du contrôle, les expériences de « gestion sans budget » et l'implantation du contrôle de gestion en milieu public.

La LOLF visait à introduire des outils transposés des pratiques des entreprises privées et adaptés à la culture publique. Les budgets ont alors été profondément modifiés. D'un budget classique organisé par chapitres de dépenses, on est passé à des BOP, pour budget opérationnel de programmes, c'est-à-dire des budgets dans lesquels les dépenses sont organisées par grandes finalités.

Si cette réforme s'est incontestablement inspirée des pratiques de management des entreprises, le changement opéré sur le budget revêt un caractère paradoxal dans la mesure où, à la même période, un certain nombre d'entreprises étaient elles-mêmes engagées dans une réforme de leur propre processus budgétaire. En effet, les budgets des entreprises ont fait, dans les années 1990 et 2000 l'objet de vives critiques qui ont conduit certaines d'entre elles à modifier en profondeur

leur processus budgétaire. Ce mouvement a pris le nom de *beyond budgeting* ou gestion sans budget. Les solutions que ces entreprises mettent en place sont parfois très proches de celles adoptées dans le cadre de la LOLF.

Pour mener à bien cette comparaison, cet article propose une illustration de la gestion sans budget à travers la présentation d'une pratique budgétaire développée par Rhodia, groupe multinational français né en 1999 de la filialisation des activités chimie de Rhône-Poulenc et fusionné en 2011 avec le groupe belge Solvay. En ce qui concerne les BOP, il existe également un volume important de publications et d'exemples qui sont dans le domaine public (<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>) ou issus de l'expérience d'interventions menées par l'auteur.

La gestion sans budget chez Rhodia Une réforme budgétaire menée dans un contexte de restructuration

Le 1^{er} janvier 1999, Rhône-Poulenc se sépare de Rhodia, sa filiale chimique qui devient une société anonyme cotée en Bourse. Rhodia est alors un groupe de dimension internationale employant 27 000 employés répartis sur 19 sites à travers le monde et générant un chiffre d'affaires de 7 milliards de dollars US.

Cette même année, à l'automne 1999, Rhodia décide de rompre avec l'orthodoxie budgétaire et se démarque des approches comptables traditionnelles en lançant le projet *Spring* afin de supprimer le contrôle budgétaire dans la multinationale.

Une pratique de « gestion sans budget » : le cas Rhodia

Avant d'aborder le cas de Rhodia qui sera examiné ici, il convient de préciser qu'il n'existe pas une pratique unique de gestion sans budget, mais plutôt plusieurs exemples d'entreprises qui, loin d'avoir supprimé leur budget, l'ont plutôt adapté. Plutôt qu'une suppression du budget, il s'agit donc davantage d'une forte adaptation du processus budgétaire autour de principes forts.

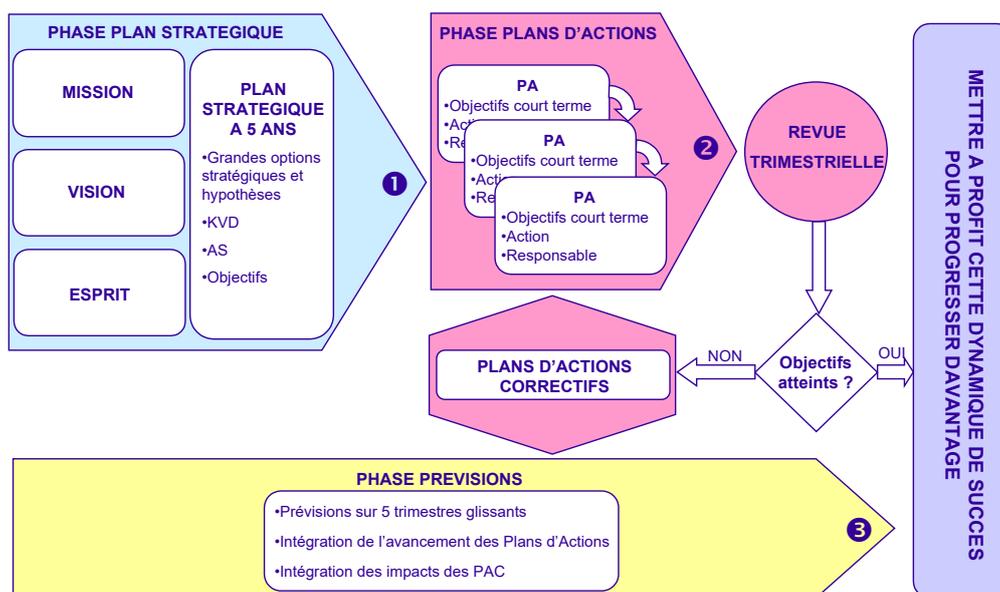
Les principes du système

Le groupe Rhodia lance le projet *Spring* de suppression du contrôle budgétaire durant l'automne 1999. *Spring* comprend trois phases :

1. Élaboration de la stratégie.
2. Élaboration de plans d'action en ligne avec la stratégie.
3. Élaboration de prévisions glissantes sur un an.

Les trois phases du processus Spring

BOKS : un processus en 3 phases pour atteindre les résultats annoncés



Dans le cadre du projet *Spring*, le mode de fixation traditionnel des objectifs annuels a été revu. D'une part, la participation des opérationnels s'est accrue, des managers de haut niveau jusqu'aux opérationnels. Un des critères de qualité du système réside dans la capacité des opérationnels à situer leurs objectifs par rapport aux objectifs globaux de l'entreprise. D'autre part, le nombre d'objectifs a été réduit pour ne concentrer le chiffre économique que sur ceux ayant une réelle signification stratégique. C'est là sans doute l'originalité du système de Rhodia qui rompt ainsi avec le caractère exhaustif de la procédure budgétaire classique.

La définition du plan stratégique est réalisée au niveau des entreprises. Des objectifs stratégiques ou KVD (*key value drivers* en anglais) sont tout d'abord déterminés par les membres du comité de direction (le « Codir ») de chacune des entreprises du groupe. Une fois les KVD déterminés, chaque responsable doit définir une liste d'actions stratégiques (les « AS ») ou leviers opérationnels à entreprendre dans les cinq prochaines années pour parvenir à atteindre les objectifs assignés par la Direction générale groupe (la « DGG ») et atteindre les KVD. Chaque AS fait l'objet d'une évaluation financière pour mesurer son impact en termes de création de valeur. Seules les AS les plus significatives sont retenues (application du principe de Pareto ou « loi des 80/20 »).

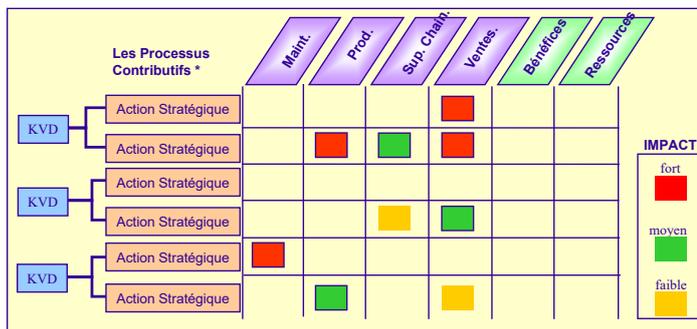
Les KVD sont en nombre limité et représentent les quelques leviers qui vont être déterminants pour assurer à l'entreprise un avantage concurrentiel et lui permettre de réaliser sa vision. Il ne s'agit donc pas de tout couvrir, mais de se concentrer sur les points clés (*key*), c'est-à-dire les 20 % de variables qui ont une influence sur 80 % de la valeur de l'entreprise.

Une fois cette première étape terminée (phase du plan stratégique) commence la phase dite des plans d'action, déclinaison à court terme des objectifs opérationnels à atteindre. Dans cette deuxième phase, il s'agit de décrire les actions à entreprendre au cours de l'année à venir. Toute la difficulté consiste à conserver une liaison forte entre les objectifs de long terme, les KVD, les AS et les actions qui vont être prises à court terme. Pour cela, Rhodia a développé un outil de gestion, la matrice d'impact, qui permet de « documenter et de valider » les actions stratégiques sélectionnées et d'en déduire les plans d'action annuels. La matrice d'impact est un outil proposé aux opérationnels pour améliorer leur prise de décision, mais elle n'est en aucun cas obligatoire. Cette matrice croise les KVD et les AS avec les processus qui contribuent à les réaliser. Dans la mesure où elle joue un rôle charnière entre des préoccupations de long terme et leur mise en œuvre à court terme, la matrice d'impact, présentée ici comme la première

“ *Un des critères de qualité du beyond budgeting réside dans la capacité des opérationnels à situer leurs objectifs par rapport aux objectifs globaux de l'entreprise* ”

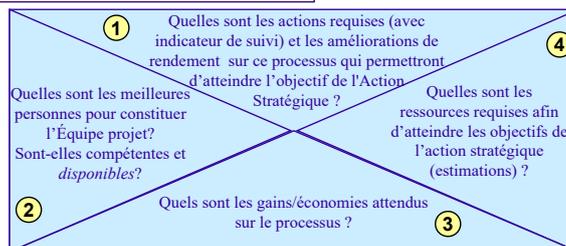
La matrice d'impact

Choix des Plans d'Action (Matrice d'impact)



Préparer la matrice préliminaire (faire une liste de toutes les Actions Stratégiques et des Processus) et identifier les plus fortes contributions aux Actions Stratégiques...

... puis pour chaque "contribution la plus forte" aux Actions Stratégiques, documenter comme ci-contre :



étape de la phase de plan d'action, est le plus souvent décrite aux opérationnels comme la dernière étape de la phase de plan stratégique. Ce basculement est caractéristique de la volonté de relier vision de long terme et actions de court terme.

Avec la matrice d'impact, les membres du Codir commencent tout d'abord à évaluer l'effet des différents processus sur la réalisation des AS. Cet impact doit se concrétiser par des tâches et des activités à réaliser pour que l'action stratégique soit réellement mise en œuvre. Le développement de cette matrice a été rendu nécessaire car, bien souvent, des actions étaient lancées sans que leur impact ait fait l'objet d'une étude quantifiée et sans que les ressources nécessaires (compétences humaines disponibles, ressources financières et matérielles) aient été estimées. Ce manque de préparation se traduisait alors par des AS incomplètement ou non réalisées et par des ressources insuffisantes pour mener à terme les AS, causant ainsi des prévisions d'activité erronées. Cette impréparation entraînait surtout des externalités entre services importantes, source d'une transversalité mal maîtrisée ou mal négociée. Ainsi, la matrice d'impact permet de définir des priorités entre les projets afin de concentrer les effets des actions. Il s'agit aussi d'éviter ou de limiter l'allocation irraisonnée des ressources.

“ Dans le processus budgétaire classique, une part trop importante du temps était consacrée au chiffrage ”

L'originalité de cette pratique du *beyond budgeting*

Cette procédure budgétaire présente des singularités par rapport aux procédures traditionnelles. Le fait de passer très rapidement des objectifs chiffrés, négociés par chaque entreprise, à des plans d'action permet de les décliner plus efficacement dans tout le groupe. Les responsables sont impliqués dans la déclinaison de la stratégie en fonction des plans d'action qui les concernent et non plus en leur qualité de responsable de centre de responsabilité. Ainsi, chez Rhodia, la Direction générale groupe, les responsables de divisions, les comités de direction des différentes entreprises sont tous concernés par la déclinaison stratégique du processus budgétaire. La stratégie est déclinée selon un mode uniforme jusqu'à un niveau assez bas de la hiérarchie et prend la forme d'une discussion et d'une concertation avant d'être une compilation de chiffres économiques. Dans le processus budgétaire classique, une part trop importante du temps était en effet consacrée au chiffrage, ce qui impliquait parfois la suppression de la phase de détermination des plans d'action. Avec son nouveau système de management, Rhodia cherche à rééquilibrer l'attention respectivement portée aux plans d'action et aux chiffres au bénéfice des premiers.

D'un budget comptable à un budget stratégique

Le modèle traditionnel du budget est un modèle comptable qui a vocation à prendre en compte toutes les recettes et toutes les dépenses de l'entreprise. Or, ces dépenses ne présentent pas toutes le même degré de pertinence pour décliner la stratégie. Un temps considérable est donc passé à chiffrer le superflu. Par sa nature comptable globalisante, qui peut être perçue comme un avantage dans la mesure où elle boucle avec la comptabilité, le budget passe à côté de son objectif premier : décliner ce qui est important. La question qui se pose est alors de savoir si un système de maîtrise de la gestion et de la déclinaison de la stratégie de l'entreprise doit forcément avoir pour objectif de couvrir toutes les charges et tous les produits. *A priori*, rien ne justifie ce besoin, si ce n'est le désir de disposer d'un moyen de contrôle de la véracité des chiffrements réalisés.

Or, l'une des caractéristiques du système de management mis en place par Rhodia concerne la gestion des priorités. Le contrôle de gestion que le groupe a mis en place ne cherche pas à mettre sous contrôle l'intégralité de la société, mais à prendre en compte les 20 %

d'éléments qui contribuent à générer 80 % de la valeur du groupe (loi de Pareto). On peut y voir une version du principe d'exception. Dans le système de contrôle budgétaire classique, le principe d'exception consistait à ne considérer que les écarts qui font sens soit par leur montant, soit par rapport à la stratégie. Dans le cas présent, Rhodia considère *a priori* les éléments qui font sens par rapport à la stratégie pour focaliser l'attention des acteurs du terrain. Le principe d'exception est déplacé d'une analyse *ex post* à une analyse *ex ante*. Ainsi, les KVD et les AS considérés sont en nombre limité. Il s'agit pour les opérationnels de se mettre d'accord, après avoir fait une analyse stratégique, sur ceux ou celles qui sont les plus importants. Au contrôle exhaustif se substitue un contrôle partiel. L'entreprise est apparemment partiellement sous contrôle, car toutes les dépenses ne sont pas couvertes par le nouveau système de gestion (les gommes et les crayons ne font pas l'objet d'un pilotage spécifique). Mais c'est précisément en n'étant pas exhaustif que l'essentiel est mis en lumière. Cette incomplétude du contrôle ne signifie pas pour autant que le processus de management de Rhodia soit laxiste.

La remise en cause des centres de responsabilité et des boucles budgétaires

Le modèle classique du contrôle souffre toutefois d'un certain nombre de faiblesses. Tout d'abord, il suppose que l'entreprise peut être décomposée en centres de responsabilité autonomes. Or, la nature de l'entreprise est systémique, et les actions développées dans un service vont avoir une incidence sur ses autres composantes. Ce problème est précisément traité à l'aide des navettes budgétaires. Elles sont des ajustements itératifs entre les différents services afin de tenir compte de toutes leurs contraintes. Mais dans le système budgétaire classique, ces navettes, et leur chiffrage économique, sont très nombreuses. Cela alourdit notablement le fonctionnement budgétaire. En effet, les ajustements portent d'abord sur les plans d'action qui sont revus puis à nouveau sur leur chiffrage économique. On comprend ainsi pourquoi les variations d'une année sur l'autre du budget de l'année antérieure restent faibles. Le processus est effectivement coûteux en ajustement et en coordination. L'équilibre du passé une fois rompu, un nouvel équilibre est long à obtenir du fait de la lourdeur du processus qui inclut l'élaboration des plans d'action, leur chiffrage économique et leur remise en cause. Il peut alors être plus judicieux, comme le fait Rhodia, de construire un budget non sur les centres de responsabilité, mais sur les actions transversales que sont les KVD, les AS et les plans d'action.

“ Par sa nature comptable globalisante, le modèle traditionnel du budget passe à côté de son objectif premier : décliner ce qui est important ”

La révision du budget dans la cadre de la LOLF

Chaque année, en France, le gouvernement présente à l'automne, devant le Parlement, le projet de budget pour l'année suivante, qui rassemble, dans un document unique, l'ensemble des dépenses de l'État et la prévision de ses recettes. En 2001, le Parlement décide de réformer la préparation et le suivi du budget de l'État, en adoptant la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui rénove les règles budgétaires et comptables datant de 1959. Promulguée le 1^{er} août 2001, cette loi est appliquée pour la première fois en 2006. Ce nouveau cadre budgétaire est fondé sur le principe d'une budgétisation non plus par nature de dépenses, mais orientée vers les résultats. Il s'organise en trois niveaux :

- **Les missions.** Elles correspondent aux grandes politiques de l'État et relèvent d'un ou de plusieurs ministères.
- **Les programmes.** Ils regroupent les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère.

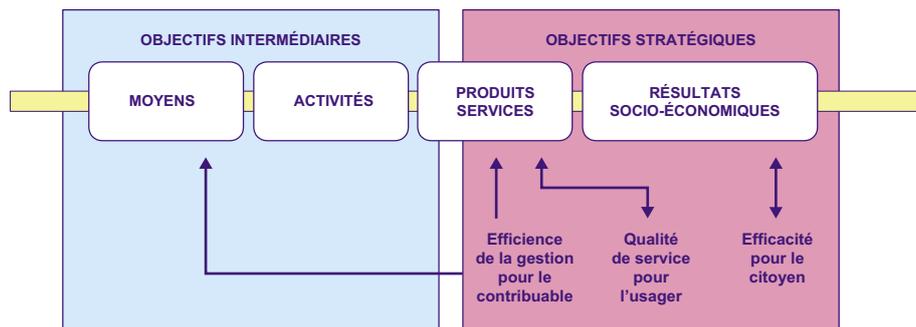
- **Les actions.** Elles détaillent chacun des programmes et regroupent les crédits ayant la même finalité.

La LOLF a trois objectifs majeurs : rendre les documents budgétaires lisibles par toute personne de bonne volonté – à commencer par les députés et les sénateurs –, renforcer la pertinence de la dépense publique et garantir une gestion budgétaire plus efficace dans une logique de performance, de transparence et de plus grande sincérité.

Pour atteindre ces objectifs, le Parlement met à la disposition des ministres des enveloppes de crédits globalisés assorties d'objectifs déclinés en indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus. Deux voies d'amélioration de la dépense publique sont ainsi visées : au niveau du gouvernement et du Parlement – lors du processus de décision budgétaire –, mais aussi dans la gestion même des administrations. En prévoyant de manière explicite la définition d'objectifs et d'indicateurs, la loi organique rend nécessaire la mise en place d'un système de gestion par la performance, censé permettre une amélioration de l'efficacité et de l'efficience des administrations. Celui-ci se matérialise sous deux formes :

- **Les projets annuels de performance (PAP).** Ce sont des documents annexés aux projets de lois de finances initiales (PLFI), qui comprennent une description des engagements du responsable de programme concerné, orientée vers une évaluation pluriannuelle et réalisée à partir des éléments constitutifs du programme. Ils intègrent notamment la présentation des actions constituant le programme, les coûts associés à celles-ci, les objectifs poursuivis, les résultats attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis et assortis de cibles (niveaux de performance attendus).
- **Les rapports annuels de performance (RAP).** Ce sont des documents annexés aux projets de lois de règlement (PLR), qui comprennent un compte rendu de la performance du programme. Ils doivent mettre en évidence les écarts avec les prévisions du PAP et les réalisations du précédent RAP. Ils analysent les performances obtenues, en rappelant, pour chaque programme, les objectifs, les résultats et les indicateurs, et en précisant les coûts de mise en œuvre. La structure identique des PAP et des RAP facilite la comparaison entre prévisions et les réalisations. La perspective adoptée est proche de celle du contrôle budgétaire, puisqu'elle vise à comparer prévisions et réalisations et à expliquer les écarts entre les deux.

La performance selon la LOLF



Source : <http://www.minefi.gouv.fr>

La déclinaison des objectifs stratégiques emprunte trois voies donnant naissance à trois types d'objectifs opérationnels :

- **Les objectifs stratégiques déclinés.** Ce sont les objectifs stratégiques du PAP déclinés dans un champ d'action, un champ d'application particulier ou sur le territoire d'un service. Par exemple, la réduction de la durée des procédures judiciaires peut se traduire en objectifs propres à chaque juridiction. Cela se prête assez bien aux objectifs de qualité de service ou d'efficacité de la gestion, plus difficilement à ceux d'efficacité socio-économique.
- **Les objectifs intermédiaires.** Ils représentent des jalons dans l'obtention des résultats visés par les PAP, qui guident les services dans l'atteinte des objectifs stratégiques. Ils correspondent aux leviers d'action dont le responsable du service dispose : moyens (volume ou taux de consommation, répartition de certains moyens), activités (volume, répartition ou mise en œuvre de certaines actions ou processus), produits (volume ou répartition de certains produits).
- **Les objectifs complémentaires.** Ils permettent de piloter les activités non couvertes par le PAP ; ce sont

Le pilotage de la performance aux États-Unis Un resserrement de la granularité du contrôle

Le *Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA Act)*, qui a défini l'actuel système de performance, a connu de nombreuses évolutions. La dernière en date, le *GPRA Modernization Act of 2010*, s'est caractérisée par le développement d'un plan de performance unique pour l'ensemble du gouvernement fédéral. Ce plan fixe en priorité des objectifs d'impacts et des objectifs d'amélioration du management.

Avec le *GPRA Modernization Act of 2010*, on observe un resserrement de la granularité du contrôle. Les agences doivent ainsi suivre et rendre des comptes sur leurs objectifs prioritaires (mis à jour tous les deux ans), et elles doivent fournir des rapports trimestriels rendus publics sur internet. Par ailleurs, les plans stratégiques des agences fédérales sont désormais de quatre années et alignés sur la durée du mandat présidentiel avec une articulation entre les plans stratégiques et les plans de performance.

Le *GPRA Modernization Act of 2010* introduit notamment une responsabilisation des managers. Chaque agence doit en effet avoir un directeur des opérations et un *performance improvement officer* en charge de piloter les actions d'amélioration de la performance. Des routines sont également créées, en particulier *via* des analyses de données trimestrielles (*data driven reviews*) dans chaque agence afin de suivre la réalisation des objectifs prioritaires. En outre, à chaque objectif stratégique est associée une personne responsable en charge de piloter sa réalisation.

aussi les objectifs spécifiques d'un échelon opérationnel s'ajoutant à ceux déclinés à partir des objectifs nationaux. Ils ne doivent évidemment pas être contradictoires avec ceux du PAP.

Il s'agit de formaliser la présentation des objectifs opérationnels des services de manière à faire apparaître leurs liens avec les objectifs

“ *Le nouveau cadre budgétaire défini par la LOLF est fondé sur le principe d'une budgétisation non plus par nature de dépenses, mais orientée vers les résultats* ”

du PAP et à mettre en évidence la **cascade de la performance**. La mise en œuvre de cette cascade de la performance ne se fait pas sans difficultés et peut conduire à une multiplication d'indicateurs peu utiles pour l'action, mais aussi très consommateurs en temps et en ressources (pour leur construction et leur suivi).

Un bilan contrasté des deux expériences

Les deux démarches présentent de nombreux points communs. Après les avoir très rapidement mis en évidence, l'attention sera portée plutôt sur les différences, car elles sont les plus à même d'apporter des enseignements.

Les points communs entre *beyond budgeting* et LOLF

Dans les deux cas, les réformes proposées organisent les dépenses non sur une classification en termes de charges, mais en termes de finalités. Cela a une conséquence organisationnelle. Les centres de responsabilité sont moins importants qu'une vision transversale de l'organisation.

Dans les deux cas, le lien avec la stratégie est renforcé, notamment en adoptant un triptyque :

KVD –
ACTIONS STRATÉGIQUES –
PLANS D'ACTION

OBJECTIFS STRATÉGIQUES –
OBJECTIFS INTERMÉDIAIRES –
OBJECTIFS COMPLÉMENTAIRES

Cette sainte trinité existe sous bien d'autres formes dans les organisations et avec d'autres vocabulaires. Mais il s'agit toujours de la même déclinaison. En soi, cela n'est pas très original. Ce qui l'est plus est de l'appliquer aux budgets, là où elle est plutôt mise en œuvre pour les tableaux de bord ou les démarches qualité.

Dans les deux cas, les démarches semblent avoir du mal à descendre au niveau opérationnel. À la base des budgets, les modèles semblent avoir du mal à percoler et les budgets continuent souvent à être engagés selon des principes traditionnels.

Deux systèmes avec des rationalités différentes

Les différences sont nombreuses et nous renseignent sur la nature profonde de ces systèmes de pilotage.

Tout d'abord, Rhodia choisit de ne pas appliquer sa méthode à toutes les dépenses, mais uniquement à celles qui ont le plus d'impacts. Le reste est géré au fil de l'eau. La LOLF s'applique à toutes les dépenses (« au premier euro »). Dans le cas de Rhodia, cela fait courir un risque de mauvaise priorisation. Ce qui a été priorisé n'est peut-être au final pas le plus structurant, et le fil de l'eau dérape. La LOLF fait courir le risque d'avoir des programmes un peu fourre-tout, souvent composés des dépenses de soutien qui amoindrissent la rigueur de la méthode. Dans certaines administrations, cela peut aller jusqu'à représenter 50 % des dépenses budgétaires totales.

Il est en outre plus difficile de mettre en place des priorités dans le secteur public que dans le secteur privé : faire des choix qui excluent certaines actions et donc certains usagers/contribuables/citoyens est difficile à justifier. Cela tient à notre sens à la tension entre deux types de rationalité : une rationalité économique et une rationalité politique. Si ces deux types de rationalité existent dans les deux mondes, la rationalité politique domine le monde public et la rationalité économique celle du secteur privé. Difficile par ailleurs pour un homme ou une femme politique de justifier ces choix quand c'est l'adhésion du plus grand nombre qui lui donnera au final raison et donc la victoire. L'inclusion est plus importante que l'efficacité.

Des différences de management qui invitent à repenser les finalités et à concevoir les objectifs comme des moyens

Le budget repose, au moins implicitement, sur l'idée qu'il existe des contrats de performance déterminés au travers d'objectifs à atteindre entre les différents niveaux hiérarchiques.

Mais l'affectation d'un objectif à un responsable opérationnel ne lui dit pas comment il doit se comporter. Pour atteindre un objectif, plusieurs actions peuvent être entreprises. Sans une coordination forte, ces actions peuvent se déployer dans tous les sens et contribuer à

la mauvaise gestion globale de l'organisation. Le tout n'est pas la somme des parties. L'action collective peut difficilement être coordonnée par la simple affectation d'objectifs à atteindre. Pour être efficaces, ces objectifs doivent être construits par discussion entre les opérationnels afin que leur signification soit clairement identifiée et que toutes leurs implications aient été envisagées. C'est ce que semblent également penser Kaplan et Norton (2001) pour qui la fixation d'indicateurs de performance dans le cadre du management par objectifs n'est pas vraiment efficace si elle n'est pas accompagnée d'une réelle focalisation stratégique. Kaplan et Norton ajoutent que non seulement la stratégie doit être communiquée et comprise par ceux qui vont la mettre en place, mais que la façon dont le succès de la stratégie est mesuré doit également être acceptée et comprise. Autrement dit, des objectifs et des contrats de performance non accompagnés d'un puissant appareilage d'élaboration en commun de la stratégie et de sa déclinaison ne servent à rien.

Comment faut-il interpréter la focalisation sur la seule dimension « contrat d'objectifs » au détriment de la logique de plans d'action concrets ? Dans le premier mode de management, les contrats d'objectifs assimilent l'entreprise à un nœud de contrats au sens de la théorie de l'agence. L'accompagnement des plans d'action postule au contraire un besoin de coordination plus fort. Faut-il voir, dans les contrats d'objectifs,

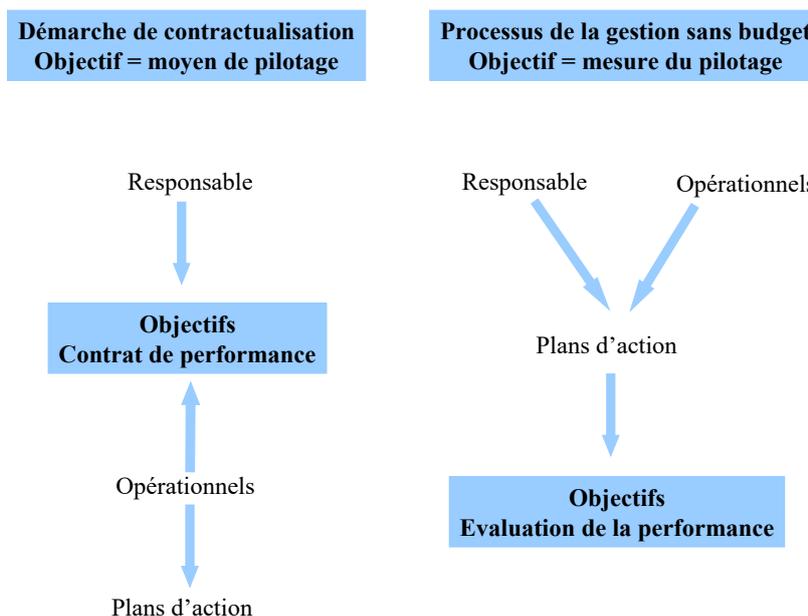
une fuite devant la discussion stratégique qui implique pour les acteurs d'explicitier des logiques de fonctionnement à fort contenu émotionnel ? La focalisation exclusive sur les contrats d'objectifs et leur négociation serait alors interprétable comme le signe d'une extrême difficulté dans les organisations à assumer certains aspects de la relation interpersonnelle du management. Négocier un niveau de performance sur un objectif, sans une profonde discussion sur les voies pour l'atteindre, évite d'entrer dans l'intimité du travail réalisé par ses collaborateurs. Si l'un d'entre eux n'est pas efficace ou efficient, son inadaptation au poste apparaît de façon « objective » grâce à une mesure sur un indicateur qui n'a pas atteint le niveau désiré. La capacité de jugement de celui qui évalue n'est pas mobilisée, ce qui le protège vis-à-vis de la personne jugée. Au lieu de gérer par objectifs (grâce aux

objectifs), c'est une gestion des objectifs qui se développe alors, d'où la difficulté dans le cadre de l'établissement des budgets à les remettre en cause. En effet, celle-ci reviendrait à bousculer l'équilibre protecteur sur lequel se sont implicitement mis d'accord les différents acteurs de l'entreprise.

Il ne s'agit pas pour autant de supprimer les objectifs comme moyen de pilotage des entreprises, mais plutôt de rééquilibrer le management de « la gestion par objectifs » vers « la gestion des objectifs » grâce aux plans d'action. Les objectifs ne sont pas une fin

“ L'affectation d'un objectif opérationnel ne lui dit pas comment il doit se comporter ”

L'utilisation des objectifs



L'articulation des données de performance au management, un nouvel enjeu du système budgétaire australien

Depuis qu'en 1983 un comité parlementaire a souligné la nécessité pour les entités publiques d'apporter davantage d'attention à l'efficacité et au rapport coût/efficacité, le Parlement australien a montré un intérêt constant pour l'amélioration du recueil d'informations en matière de performance budgétaire. Si la qualité et l'utilité des informations en matière de performance ont fait l'objet de critiques régulières, l'engagement en faveur de ce système d'information s'est avéré bipartisan et constant au cours des trois dernières décennies. La dernière réforme budgétaire de l'Australie, le *Public Governance, Performance and Accountability Act 2013* (PGPA Act), s'inscrit donc dans une évolution de plus de trente années d'expériences itératives en matière de mécanismes de performance budgétaire.

L'intention du PGPA Act est d'articuler les données de performance au management. Chaque entité (agence, direction d'administration) doit ainsi publier chaque année son plan d'action quadriennal, lequel comporte obligatoirement la présentation des missions de l'organisation, les activités à mettre en œuvre pour les réaliser et les niveaux de résultats à atteindre sur cette période. Le PGPA Act a marqué une transition d'une approche centrée sur les budgets et les indicateurs de résultats à une approche qui se focalise sur la manière d'atteindre les résultats. Le centre de gravité du dispositif n'est plus le budget, mais le projet de service (*corporate plan*) de chaque administration à partir duquel les indicateurs sont formulés puis suivis. Une fois la stratégie formulée, la question des ressources et de la mesure est mise à l'ordre du jour. Le lien entre les *corporate plans* et le budget n'est pas mécanique.

Ce renforcement du pilotage de la performance au sein de chaque entité publique se fait également au moyen des rapports annuels de performance qui servent à suivre la réalisation des objectifs de l'entité.

en soi, mais le moyen de vérifier que les finalités sont atteintes. L'accent est plutôt mis sur la détermination du choix des objectifs au travers d'une large discussion où les points de vue contradictoires viennent enrichir la formulation de la stratégie que sur la simple négociation d'un niveau de performance.

Le budget classique prévoyait d'affecter une part importante des ressources du processus à la détermination et à la discussion des plans d'action. Mais force est de constater que le temps consacré à la définition des plans d'action n'a pas toujours été à la hauteur des besoins. Tout semble se passer dans certaines organisations comme si la détermination du niveau des objectifs primait. Il est alors assez classique de voir un jeu politique se mettre en place entre les différentes

“ *Faut-il voir dans les contrats d'objectifs une fuite devant la discussion stratégique qui implique d'explicitier des logiques de fonctionnement à fort contenu émotionnel ?* ”

parties prenantes (Hofstede, 1967). Ce jeu politique se traduit souvent par des modifications marginales des équilibres précédemment obtenus (Cyert et March, 1963). Rhodia cherche à atténuer le jeu de la négociation budgétaire par une détermination des objectifs prenant appui sur la stratégie. Pour ce faire, elle a accru la participation des opérationnels à la définition des objectifs.

Cette logique de participation ou de codétermination des objectifs semble plus difficile dans le secteur public.

À la fois parce qu'il est plus difficile d'établir des priorités, comme nous l'avons déjà souligné, et par conséquent, l'attention des managers se disperse. Mais aussi sans doute parce que la culture d'organisation, qui est régie par la règle plutôt que par le contrat, s'y prête moins.

Conclusion

La comparaison de ces deux expériences de réformes des processus budgétaires, conduites dans des environnements différents, fait ressortir des points de convergence qui permettent de mieux comprendre la nature de chacune des solutions. Mais les différences permettent aussi de comprendre que ces systèmes budgétaires opèrent dans des contextes différents où la manière, voire la possibilité d'établir des priorités, n'est pas la

même, où les pratiques de management ont des historicités différentes. Ces facteurs se révèlent tout aussi fondamentaux que l'architecture technique des systèmes. Ils suggèrent finalement, dans le privé comme dans le public, de repenser collectivement les finalités à atteindre, la stratégie qui s'ensuit et le rôle des managers dans l'utilisation des objectifs comme des moyens pour sa mise en œuvre.

Bibliographie

Banham, R. (2011), « Let It Roll. », CFO, Vol. 27, Issue 4, pp. 42-47.

Berland, N. (2003), « Gestion sans budget : de timides débuts », *Business Digest*.

Berland, N., Bluthé, N., de la Masselière, I., Frouin, L., Pinçon, J. (2003), « Gestion sans budget : retour vers le management », *L'Expansion Management Review*, n° 111, pp. 81-89.

Cam-I (1999), « The BBRT guide to managing without budget », Release V3.01.

Hope, J. et Fraser, R (2003), « Who Needs Budget ? », *Harvard Business Review*, pp. 108-115.

Rachlin, R. (1999), « Handbook of Budgeting », 4^e édition, New York, John Wiley & Sons.

Joannidès, V. (2014), « Comment gérer une entreprise sans budget ? », *Harvard Business Review*, édition française.

Hope, J. and Fraser R. (2001), « Beyond Budgeting; Questions and Answers », CAM-I Document, 25 pages.

Andersen Business Consulting and CAM-I Beyond Budgeting Round Table (2001), « Report on "Beyond Budgeting" pilot survey », CAM-I Draft, 32 pages.

Hope, J. and Fraser, R. (2003), « News Ways of Setting Rewards: the Beyond Budgeting Model », *California Management Review*, vol. 45, n° 4, pp. 104-119.

SAP (2001), « Beyond Budgeting », English document, 19 pages.

Michael, A. (2007), « Beyond Budgeting », in Cima (Ed.), *Topic Gateway Series*. Chartered Institute of Management Accountants, London.

Barret R. (2007), « Planning and Budgeting for the Agile Enterprise », Cima publishing.

Jensen, M. (2001), « Corporate Budgeting Is Broken, Let's Fix It », *Harvard Business Review*.

Regards croisés entre pratique et recherche

La réforme budgétaire dans les secteurs privé et public

Entretien entre Amélie Verdier et Nicolas Berland

Pour mettre en perspective et enrichir cet article sur le développement de l'approche budgétaire beyond budgeting dans le secteur privé et les parallèles pouvant être faits avec la LOLF, une rencontre a été organisée entre son auteur, Nicolas Berland, et la directrice du Budget, Amélie Verdier. Dans ce regard croisé sur les approches budgétaires, Amélie Verdier et Nicolas Berland évoquent les défis qui traversent les secteurs public et privé ainsi que les différences qui les séparent.



Interview en français (35 minutes)



Visionnez l'intégralité de l'entretien :

<https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/action-publique-recherche-pratiques>

Sommaire de l'entretien

00 : 20 : Quelles sont les critiques adressées à la gestion budgétaire qui ont motivé ses évolutions dans les secteurs public et privé ?

04 : 51 : Dans le public comme dans le privé, le budget est aussi un outil destiné à décliner une stratégie. Quels sont les défis de ce travail de déclinaison ?

15 : 20 : À votre avis, quelles sont les compétences non techniques ou relationnelles dont les responsables budgétaires ont besoin pour que les objectifs de performance soient atteints ?

20 : 10 : Les contraintes s'exercent-elles différemment pour les contrôleurs de gestion du public et du privé ?

26 : 30 : Comment les budgets peuvent-ils s'adapter à un environnement de plus en plus incertain ?

L'impact du fardeau administratif sur l'efficacité de la gouvernance publique n'est pas une fatalité, et les moyens d'y remédier

par Pamela Herd et Donald Moynihan

Les formalités bureaucratiques, les réglementations complexes – ou ce que Pamela Herd et Donald Moynihan qualifient de fardeau administratif – entraînent souvent des délais et des frustrations dans les interactions entre les citoyens et l'administration. Les fardeaux administratifs affectent l'efficacité de l'action publique et peuvent même parfois entraver l'accès à des droits fondamentaux tels que le vote. Parce que les fardeaux administratifs affectent la perception du gouvernement par les citoyens et reproduisent souvent les inégalités, comprendre les raisons de leur existence et comment ils peuvent être atténués est essentiel dans une perspective de transformation de l'action publique.

Dans cet article, Pamela Herd et Donald Moynihan livrent à *Action publique. Recherche et pratiques* un aperçu synthétique et dédié aux praticiens du secteur public de leur récent ouvrage *Administrative Burden : Policymaking by Other Means*.

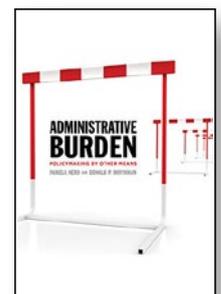


Pamela Herd et Donald Moynihan sont professeurs à la McCourt School of Public Policy de l'université de Georgetown (États-Unis). Ils sont coauteurs de l'ouvrage *Administrative Burden : Policymaking by Other Means*, ouvrage récompensé en 2019 par le « Louis Brownlow Book Award » de la National Academy of Public Administration.



Dans cet ouvrage, Herd et Moynihan démontrent que les fardeaux administratifs auxquels les citoyens sont confrontés ne sont pas seulement des externalités négatives, mais parfois des choix délibérés de politiques publiques. À travers des études de cas de programmes fédéraux et de législations controversées aux États-Unis, les auteurs montrent que les fardeaux administratifs sont parfois le fruit de stratégies politiques destinées à restreindre l'accès à des droits ou des prestations sociales à des populations vulnérables ne possédant pas les ressources financières et psychologiques pour surmonter ces obstacles.

Pamela Herd, Donald Moynihan, *Administrative Burden : Policy by Other Means*, Russell Sage Foundation, 360 pages, 2018.



Il est tentant de considérer les difficultés que rencontrent les citoyens dans leurs interactions avec les services publics – par exemple lorsqu'ils recherchent des informations sur un dispositif ou renseignent des formulaires – comme un mal nécessaire au fonctionnement de l'État administratif. Or, ce fardeau administratif joue un rôle bien plus crucial dans la qualité de la gouvernance qu'il n'est couramment admis : bien plus qu'une source d'irritation, il a un impact sur la capacité des administrés à exercer leurs droits fondamentaux de citoyens, comme voter, ou à accéder à des services publics susceptibles d'améliorer leur qualité de vie. Le fardeau administratif compromet l'efficacité des programmes publics. Les politiques publiques visant à réduire les inégalités déployées par les États ne touchent souvent, en réalité, qu'une fraction de la population visée. Elles laissent au bord de la route les individus dans l'incapacité de s'acquitter des démarches attendues d'eux, et leur efficacité s'en trouve mécaniquement entamée. Si le fardeau administratif est dans certains cas inévitable – les coûts peuvent être au service de valeurs politiques importantes ou refléter des réalités administratives –, son intérêt semble souvent, au mieux, discutable et, au pire, totalement injustifié au regard de ses coûts.

Le fardeau administratif est donc au cœur de grandes questions concernant l'État administratif : les citoyens sont-ils, dans la pratique, en capacité de jouir des droits et des prestations dont ils bénéficient en théorie ? Les politiques publiques fonctionnent-elles ? En quoi l'État favorise-t-il ou, au contraire, réduit-il les inégalités ? Ces questions en appellent d'autres : comment prendre en compte ce fardeau ? Comment déterminer dans quelles circonstances il est injustifié ? Comment concevoir et piloter des programmes publics de manière à alléger le fardeau administratif pour les citoyens ?

À quels acteurs revient-il d'attirer l'attention sur ce fardeau et comment arbitrent-ils ? Le cadrage de ces questions pratiques passe dans un premier temps par la définition des concepts utilisés dans le présent article. Ce faisant, nous proposons une boîte à outils pour rendre l'administration simple, accessible et respectueuse des citoyens au service desquels elle est.

À quoi renvoie la notion de fardeau administratif ? À la pénibilité des démarches à accomplir pour bénéficier de politiques publiques, selon le ressenti des intéressés (Burden et al. 2012). Nous nous concentrons ici sur les coûts liés, pour les citoyens, à la recherche d'informations sur les services publics (coûts d'apprentissage), au respect des règles et des exigences (coûts de conformité) et au stress, à la perte d'autonomie, aux sentiments d'impuissance ou de dévalorisation que ressentent les individus à cette occasion (coûts psychologiques) (Herd et Moynihan 2018). Le tableau 1 ci-après revient en détail sur ces trois catégories de coûts.

Notre réflexion se limite au fardeau qui pèse sur les particuliers. Le fardeau réglementaire qui pèse sur les entreprises fait en effet déjà l'objet de nombreuses publications. Des organisations internationales telles que la Banque mondiale et l'OCDE encouragent les États à alléger leur réglementation. Comparativement, le fardeau qui pèse sur les citoyens passe au second plan. Ce déséquilibre traduit le succès des actions menées par le secteur privé en faveur d'un allègement de la réglementation. Le fardeau administratif, en revanche, ne fait pas l'objet d'une opposition bien structurée. Et pourtant, les doléances des citoyens au sujet des lourdeurs administratives n'épargnent pratiquement aucun domaine de la sphère publique, le premier motif d'insatisfaction et d'irritation étant la complexité des procédures.

Tableau 1 : les composantes du fardeau administratif

Coûts d'apprentissage	Temps et efforts consacrés à chercher des informations sur un dispositif ou un service et à vérifier son éligibilité audit service, la nature des prestations, les conditions à remplir et les modalités d'accès.
Coûts de conformité	Fourniture de renseignements et de justificatifs pour attester de l'éligibilité au dispositif ou au service ; coûts financiers associés à l'accès aux services (honoraires, représentation juridique, frais de déplacement) ; coûts engagés pour s'affranchir de demandes discrétionnaires de gestionnaires ou pour répondre à ces demandes.
Coûts psychologiques	Sentiment de dévalorisation au moment de solliciter et de bénéficier d'un dispositif impopulaire ; perte d'autonomie liée à un suivi administratif intrusif ; frustration d'avoir à faire face à des coûts d'apprentissage et de conformité et à des procédures injustes ou superflues ; stress lié à l'incertitude quant à la capacité à respecter la procédure requise et à faire face aux coûts de conformité.

Source : Adapté de Herd et Moynihan (2018)

Pourquoi s'intéresser au fardeau administratif ?

Le fardeau administratif a un impact bien réel sur la vie des individus, et c'est en cela que les États devraient y être attentifs. Le fardeau administratif peut supposer des coûts importants pour les citoyens, surtout si les dispositifs de politiques publiques n'atteignent pas leurs bénéficiaires supposés.

Un fardeau lourd de conséquences

Les études qui modélisent les effets du fardeau administratif sont rares, et c'est l'une des raisons pour lesquelles il est difficile de saisir toute l'ampleur de son impact. Une étude réalisée en Afrique du Sud fait toutefois figure d'exception. Carolyn Heinrich (2016) y a analysé un ambitieux programme de transferts sociaux (*Child Support Grant*) destiné à améliorer la sécurité économique de 11 millions d'enfants. Ce programme visait à accroître la stabilité des familles bénéficiant de ces transferts et les résultats en matière d'éducation. Les participants ont néanmoins été confrontés à des coûts de conformité élevés (grand nombre de documents à fournir, retards de traitement des bureaux d'aide sociale) et à des coûts d'apprentissage alourdis par des modifications des règles existantes. De ce fait, la plupart des bénéficiaires ont subi un arrêt des transferts sociaux, par erreur dans quatre cas sur cinq. La perte de ressources pour les familles a eu des répercussions négatives sur le devenir des adolescents, avec une hausse de la consommation d'alcool et des délits. En d'autres termes, un programme pourtant conçu avec les meilleures intentions a pâti du fardeau administratif.

Le fardeau administratif a aussi des conséquences sur l'exercice de droits démocratiques fondamentaux tels que le droit de vote. On associe souvent l'acte de voter au dépôt d'un bulletin dans l'urne, mais ce n'est que la dernière étape de la procédure électorale. Le processus d'inscription sur les listes électorales est le plus lourd de conséquences en matière de fardeau administratif. Dans les pays où l'inscription sur les listes ne peut pas se faire le jour du scrutin, la participation à la vie politique induit des coûts d'apprentissage et de conformité supplémentaires, avec pour corollaire une réduction de la participation électorale. Des études menées aux États-Unis ont montré que les États où les citoyens peuvent s'inscrire sur les listes électorales le jour du scrutin affichent une participation supérieure de trois à sept points de pourcentage, après le contrôle des autres variables (Burden et al. 2014).

Une expérience de terrain menée en France a montré comment un allègement des démarches d'inscription électorale pouvait faire progresser la participation (Braconnier, Dormagen et Pons 2017). Cette expérience a été réalisée à l'occasion des élections présidentielles et législatives de 2012 auprès de 20 500 foyers sélectionnés de manière aléatoire. Par comparaison avec un groupe témoin, les citoyens ayant reçu la visite de militants qui les avaient informés et aidés à s'inscrire étaient plus enclins à s'inscrire et à voter. Les visites ont ainsi accru les inscriptions de 29 %, et 93 % de ces inscrits ont participé à au moins un scrutin depuis 2012. D'après des enquêtes postérieures à ces scrutins, les citoyens ayant reçu cette assistance ont également renforcé leurs connaissances civiques et se sont intéressés davantage aux élections en étant mieux

au fait de leurs tenants et aboutissants. Les forts liens de causalité évoqués par cette étude donnent à penser que les coûts d'apprentissage et de conformité freinent les inscriptions, et que la réduction de ces coûts aide à rendre les citoyens plus engagés dans la participation citoyenne.

“ Les effets du fardeau administratif sont distributifs, certains groupes en pâtissent plus que d'autres, ce qui peut entraîner une aggravation des inégalités sociales existantes ”

Le fardeau administratif pèse sur les inégalités

Les études portant sur la participation politique soulignent une deuxième raison, pour les États, de s'intéresser au fardeau administratif : ses effets sont distributifs. Certains groupes en pâtissent plus que d'autres, ce qui

peut entraîner une aggravation des inégalités sociales existantes. S'agissant du comportement électoral, la participation des groupes à revenus plus élevés est plus forte, car ces groupes sont plus susceptibles d'être inscrits sur les listes électorales ; en revanche, s'ils sont inscrits, les groupes à bas revenus votent dans des proportions similaires à celles des groupes à plus hauts revenus (Herd et Moynihan 2018). Dès lors, simplifier les procédures d'inscription sur les listes électorales favorise la participation des groupes à bas revenus, des plus jeunes et des groupes issus des minorités. Les principaux bénéficiaires de l'expérience menée en France pour aider les citoyens à s'inscrire depuis leur domicile étaient des immigrés, des individus ne parlant pas français à la maison, les jeunes et les moins formés (Braconnier, Dormagen et Pons 2017). De la même manière, une étude portant sur les modifications intervenues dans les politiques électorales américaines entre 1978 et 2008 a montré que des procédures d'inscription simplifiées contribuaient à accroître le nombre

de votants parmi les groupes à bas revenus (Rigby et Springer 2011). En d'autres termes, la réduction du fardeau administratif se traduit par un électorat plus représentatif de l'ensemble des citoyens.

Du fait du fardeau administratif, les groupes vulnérables peuvent avoir plus de mal à faire valoir leur éligibilité à des dispositifs et à participer pleinement à la société. Nisar (2018) met en évidence le fardeau administratif auquel se heurtent au Pakistan les individus non conformes dans l'expression de genre pour obtenir des pièces d'identité, documents désormais indispensables pour trouver du travail, faire valoir des droits de propriété, accéder aux services sociaux ou lors de contrôles de sécurité. Les groupes plus vulnérables dont les gestionnaires estiment qu'ils ont moins besoin d'aide sont soumis à un fardeau plus lourd, qui vient s'ajouter à une discrimination informelle de la part de l'administration.

Les politiques publiques ciblant les catégories pauvres sont plus susceptibles d'être associées à des démarches administratives lourdes que les politiques universelles destinées à l'ensemble de la population. Aux États-Unis, le taux de recours à des dispositifs ayant une dimension plus universelle comme *Social Security* et *Medicare* est proche de 100 %, mais est nettement inférieur pour les programmes assujettis à des critères de revenu visant typiquement les populations pauvres (Herd et Moynihan 2018). Il est ainsi compris entre 40 % et 60 % pour l'assurance sociale complémentaire pour les personnes âgées et handicapées (*Supplemental Social Insurance*), d'environ 66 % pour le programme d'aide alimentaire (*Supplemental Nutrition Assistance Program*), entre 30 % et 60 % pour les allocations chômage et entre 50 % et 70 % pour *Medicaid*. Pour l'*Earned Income Tax Credit* (EITC), équivalent de la prime d'activité en France, le taux de recours est d'environ 80 %. Les allocations versées aux familles avec un enfant à charge avaient un taux de recours compris entre 77 % et 86 %, avec une chute de ce pourcentage après la réforme de la protection sociale menée dans les années quatre-vingt-dix. Leur successeur, le *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF, programme d'assistance temporaire aux familles dans le besoin) a un taux de recours nettement inférieur qui se situe entre 42 % et 52 %. Ces dispositifs et les programmes universels comme *Social Security* diffèrent sur un point important : les gestionnaires des dispositifs assujettis à des critères de revenu doivent déployer plus de moyens pour distinguer, parmi les bénéficiaires potentiels, ceux qui sont éligibles de ceux qui ne le sont pas.

Or, les procédures créées à cette fin ne font qu'alourdir le fardeau administratif.

Le capital humain, défini comme le stock de capacités et de caractéristiques innées que possèdent les individus et les connaissances et les compétences qu'ils acquièrent au fil du temps, peut renforcer la mesure dans laquelle le fardeau administratif creuse les inégalités. Les individus dotés d'un capital humain plus important seront généralement mieux armés pour faire face au fardeau administratif. Pour prendre un exemple, un électeur en meilleure forme physique aura plus tendance à se rendre au bureau de vote à pied (Burden et al. 2017). Les individus ayant plus de liens sociaux ou ayant fait plus d'études se familiariseront plus facilement avec un programme et comprendront mieux les exigences à satisfaire pour en bénéficier. Ceux maîtrisant mieux les technologies ou plus persévérants seront plus à même de s'acquitter avec succès de démarches administratives en ligne. Résultat : ce sont les individus les plus susceptibles d'avoir besoin de services, comme les personnes malades, pauvres ou âgées et les personnes confrontées à une perte de leurs capacités cognitives, qui ont le plus de mal à venir à bout des formalités lourdes à accom-

“ *Les individus dotés d'un capital humain plus important seront généralement mieux armés pour faire face au fardeau administratif* ”

plir pour accéder à ces services. De nombreuses études soulignent que les individus qui viennent à manquer de ressources affichent une performance cognitive inférieure (Mullainathan et Shafir 2013). Ils auront probablement du mal à accomplir des démarches administratives qui récompensent la rigueur et la persévérance.

Les conséquences de la décision prise par l'État américain de l'Arkansas en 2018 d'imposer aux bénéficiaires du programme public d'assurance santé réservé aux plus démunis *Medicaid* de justifier d'un travail illustrent le lien qui existe entre capital humain et impact du fardeau administratif. Parce qu'ils étaient dans l'incapacité de faire face aux coûts de conformité, des milliers de bénéficiaires n'ont logiquement pas tardé à perdre leur couverture maladie. La couverture des adultes à bas revenus est ainsi passée de 70,5 % à 63,7 %, alors même que 95 % des individus exclus du programme avaient bien une activité professionnelle (Sommers et al. 2019). Le problème est qu'ils ne parvenaient pas à en justifier du fait de la lourdeur des démarches à accomplir. Les coûts d'apprentissage ont ici joué un rôle important. Un tiers des individus concernés n'étaient pas au fait des nouvelles exigences et 44 % n'étaient pas sûrs qu'elles s'appliquent à leur situation. Les coûts de conformité ont eu leur importance également. L'État de l'Arkansas avait imposé aux bénéficiaires d'effectuer les démarches en ligne, alors qu'un tiers des bénéficiaires adultes de

Medicaid dans cet État n'avaient pas accès à internet. En somme, une politique publique qui se voulait inciter au travail a non seulement échoué à atteindre cet objectif, mais a en outre eu pour effet d'entraîner la perte d'une couverture maladie pour un grand nombre de bénéficiaires à bas revenus du fait de la lourdeur des démarches administratives associées.

En l'absence d'une réflexion sur le fardeau qu'elles font peser sur les administrés, les réformes de simplification administrative peuvent en réalité aggraver la situation. Au Royaume-Uni, les réformes du système de versement de prestations d'invalidité, et en particulier le remplacement de l'allocation de subsistance pour handicap (*Disability Living Allowance – DLA*) par la prestation pour l'autonomie personnelle (*Personal Independence Payment – PIP*), ont nettement accru les coûts de conformité. Ces réformes visaient à réduire les dépenses tout en rendant le système « plus juste, plus simple à gérer et plus lisible » (Office for Budgetary Responsibility 2019, p. 62). En guise d'allègement du fardeau administratif, les bénéficiaires ont dû subir des réévaluations plus fréquentes de leur éligibilité aux prestations et des niveaux de celles-ci. Ce durcissement des évaluations n'a réduit ni les dépenses liées au dispositif ni le nombre de bénéficiaires. En revanche, il s'est

traduit par un allongement des délais de versement des prestations et par des coûts de conformité importants pour les bénéficiaires (Office for Budgetary Responsibility 2019). Un bilan du programme réalisé en 2017 par un organisme indépendant a montré que 65 % des refus de prestations ayant fait l'objet d'un recours avaient été annulés. À ce pourcentage d'erreur élevé vient s'ajouter le retard pris dans le traitement des dossiers, une procédure de recours durant en moyenne 31 semaines (BBC, 2017). De plus, les contestations des décisions d'éligibilité et de niveau de prestations ont rapidement augmenté, passant de 142 sur la période 2015-2016 à 9 320 entre 2018 et 2019 (Bulman 2019). Selon un représentant de la Multiple Sclerosis Society, engagée dans la lutte contre la sclérose en plaques, « cette recrudescence des recours n'est guère étonnante, dès lors que la procédure d'évaluation est totalement inadaptée à la situation de personnes handicapées. Nous recevons de nombreux témoignages de l'état de grande anxiété et de stress dans lequel le processus plonge les personnes, sans compter ses dommages pour la santé des individus. Même ceux dont les aides ont été revues à la hausse nous disent que les démarches ont des conséquences lourdes pour leur bien-être physique et émotionnel » (Bulman 2019).

Comment alléger le fardeau administratif ?

Les gouvernements mènent volontiers des réformes qui visent à réduire la paperasserie pour les entreprises, mais sont moins attentifs à diminuer le fardeau administratif qui pèse sur les particuliers. Nous exposerons brièvement dans cette partie les axes d'une possible réforme dans ce domaine.

Informer, simplifier et accompagner

Plusieurs options s'offrent aux États prêts à agir pour réduire le fardeau administratif. Certaines mettent la priorité sur la réduction des coûts d'apprentissage, d'autres, sur la réduction des coûts de conformité (à noter que les efforts déployés pour réduire directement les coûts psychologiques ont été peu étudiés).

Les actions visant à informer sur les programmes, voire à en réexpliquer le fonctionnement, peuvent abaisser les coûts d'apprentissage. Ainsi, aux États-Unis, lors d'une expérience de terrain portant sur un dispositif de récompense fiscale destiné aux travailleurs pauvres, il a été constaté que rappeler aux bénéficiaires potentiels du dispositif ce qu'ils pouvaient en retirer en utilisant

un langage simple et des chiffres concrets avait accru le taux de recours (Bhargava et Manoli 2015).

Pour certains types de démarches administratives, en revanche, expliquer aux citoyens qu'ils sont éligibles à un dispositif ou leur rappeler les dates butoirs à respecter ne suffit pas. Ainsi, dans le cas de l'expérience sur l'assistance à l'inscription sur les listes électorales menée en France, les citoyens français ayant bénéficié de cette assistance, avec à la clé des coûts de conformité réduits, étaient plus susceptibles de participer au scrutin que ceux qui avaient simplement reçu des informations. Ce qu'il faut retenir ici, c'est que dans le cas de démarches administratives exigeantes, il ne suffit pas de bien orienter les citoyens.

“ *Les actions visant à informer sur les programmes, voire à en réexpliquer le fonctionnement, peuvent abaisser les coûts d'apprentissage* ”

Simplifier les procédures est une stratégie possible de réduction des coûts de conformité. À titre d'exemple, pour accroître le taux de recours à des programmes sociaux,

diminuer la fréquence des démarches de renouvellement, proposer des rendez-vous téléphoniques plutôt que sur place ou prévoir un formulaire unique pour

différents dispositifs se recoupant en partie sont autant de techniques qui ont fait leurs preuves (Herd et Moynihan 2018).

Et si les démarches ne se prêtent pas à une simplification, une autre stratégie existe : il s'agit pour l'administration ou d'autres acteurs d'apporter une aide directe aux individus pour qu'ils puissent faire face aux coûts de conformité. Un programme de transferts sociaux destiné à venir en aide aux femmes pauvres en Inde illustre combien ce type d'aide est précieux. Le taux de recours à ce programme était faible (seulement un tiers des femmes éligibles). Une expérience de terrain portant sur plus de 1 200 femmes a examiné les effets de différentes actions destinées à accroître le taux de recours. La fourniture d'informations a permis d'atteindre cet objectif, mais uniquement pour les femmes suffisamment alphabétisées pour être capables de lire les informations en question. L'apport d'une assistance pour remplir des formulaires ou le contact direct avec l'administration pour solliciter des prestations sont des mesures qui ont largement porté leurs fruits : les demandes ont augmenté de 41 % dans le cas de la première, et de 70 % pour la seconde. Les conclusions de cette expérience sont également venues étayer les effets distributifs du fardeau administratif. L'aide directe

aux postulantes a été la plus bénéfique pour les groupes les plus vulnérables d'une population éligible déjà relativement pauvre : les femmes illettrées, sans relations politiques ou dotées d'une autonomie limitée pour participer sans permission à des activités en dehors du foyer (Gupta 2017).

Deux expériences de terrain menées dans l'enseignement supérieur aux États-Unis confirment le potentiel d'une assistance directe. L'une a montré qu'informer les familles qu'elles remplissaient les conditions pour bénéficier d'un programme d'aide financière pour l'enseignement supérieur avait eu peu d'effets sur l'amélioration du taux de recours ; en revanche, simplement les aider à remplir les formulaires complexes a nettement fait progresser les demandes, et les inscriptions à l'université ont augmenté de 29 % (Bettinger et al. 2012). Une autre étude s'est intéressée à un programme visant à faciliter le remboursement des prêts étudiants et à en abaisser les coûts. Le seul fait d'envoyer un formulaire électronique prérempli que les intéressés n'avaient plus qu'à signer et à renvoyer a fait passer la participation de 24 % à 60 % (Mueller et Yannelis 2019). Ce type d'assistance est grandement facilité par les technologies de l'information (préremplissage de formulaires électroniques ou simulateurs de prestations, notamment).

Mettre à profit les technologies de l'information et les données administratives pour transférer le fardeau administratif à l'État

Le recours aux technologies de l'information peut permettre de réduire le fardeau administratif. Ainsi, la possibilité d'effectuer des démarches en ligne fait gagner du temps en évitant d'avoir à se rendre sur un site physique pour retirer ou présenter un formulaire. En investissant dans des systèmes informatiques capables d'intégrer des données issues de différents programmes, l'État peut dispenser les demandeurs de prestations d'avoir à fournir les mêmes renseignements à de multiples reprises, tout en améliorant la précision des données. Ainsi, pour vérifier l'éligibilité d'un demandeur à un dispositif, les renseignements tirés de déclarations fiscales seront vraisemblablement plus fiables que les revenus déclarés par le demandeur.

“ L'administration ou d'autres acteurs peuvent apporter une aide directe aux individus pour qu'ils puissent faire face aux coûts de conformité ”

La réduction des coûts de conformité est l'objectif central du principe du « Dites-le-nous une seule fois » en vigueur en Estonie : l'idée sous-jacente est que les citoyens ne devraient avoir à partager des renseignements avec l'administration qu'une fois pour toutes (Heller 2017). Les coûts de conformité liés aux interactions entre l'État et les administrés s'en trouvent

abaissés, celles-ci (payer ses impôts, inscrire ses enfants à l'école, renouveler une ordonnance, etc.) s'effectuant de plus en plus en ligne. Des prestataires de services comme les médecins peuvent aller consulter les dossiers de leurs patients (à l'exclusion d'autres aspects de leur profil numérique) plutôt que leur donner des formulaires à remplir. La technologie repose sur une carte d'identité à puce obligatoire, des codes pin et les chaînes de blocs, mais c'est un engagement de chaque instant envers une certaine conception d'un État numérique qui donne à l'Estonie une place à part.

En Inde, le système national d'identification Aadhaar a fait le pari des technologies de l'information pour le potentiel qu'elles offrent en termes de réduction drastique du fardeau administratif. Plus d'un milliard de personnes sont déjà enregistrées dans ce système qui associe un numéro à 12 chiffres à des photos, des scans de l'iris et des empreintes digitales. Objectif déclaré du programme : faire disparaître les coûts de conformité et la corruption liés à la distribution de l'aide alimentaire en échange de tickets papier. Aadhaar a fait couler beaucoup d'encre, suscitant des inquiétudes en matière de protection de la vie privée. Si la Cour suprême indienne a autorisé la poursuite du programme pour les services publics, elle a en revanche interdit aux entreprises privées d'exiger la nouvelle carte d'identité et

enjoint le gouvernement à voter une loi relative à la protection des données à caractère personnel pour rétablir la confiance dans le programme. D'un autre côté, un précurseur du système Aadhaar fondé sur l'emploi de cartes biométriques mis en œuvre dans l'État indien de l'Andhra Pradesh a montré que cette technologie réduisait les coûts de conformité : non seulement il faisait gagner du temps aux participants dans leurs démarches avec l'administration, mais il réduisait également les « fuites » de versements entre l'administration et les bénéficiaires. Neuf usagers sur dix ont déclaré préférer le système de la carte à puce à l'ancien système (Muralidharan, Niehaus et Sukhtankar 2016).

Une autre possibilité consiste à utiliser les données administratives pour enregistrer automatiquement des individus jugés éligibles à des programmes ou à des droits (Herd et Moynihan 2018). C'est ainsi que dix-sept États américains ont adopté l'inscription automatique sur les listes électorales. Ce type de technique réduit considérablement les coûts psychologiques associés au fait de devoir faire la démarche de s'inscrire et également les coûts d'apprentissage et de conformité. Ces coûts ne sont pas totalement effacés si la personne décide de continuer de participer au programme, mais les barrières à l'adhésion au programme sont nettement réduites.

Si l'utilisation de la technologie offre un fort potentiel, elle comporte aussi des risques importants. Elle peut être mise à profit pour alléger le fardeau administratif, tout en étant susceptible de l'alourdir. Des systèmes automatisés pourraient ainsi être utilisés pour imposer des lourdeurs administratives à tel ou tel individu de manière ciblée et intrusive et priver les gestionnaires de la possibilité d'alléger le fardeau administratif lorsque les circonstances l'exigent. De manière plus générale, l'absence de protection adéquate et de respect de la confidentialité des données pourrait faire que les citoyens se trouvent plus exposés à des mesures intrusives ou autocratiques. La technologie – comme n'importe quelle autre innovation – ne réduira le fardeau administratif que si c'est l'objectif poursuivi par les acteurs qui la contrôlent.

Prendre en compte le rôle des tiers

Les développements qui précèdent étaient consacrés aux interactions entre l'État et les citoyens. Or, de nombreux services publics sont fournis par des tiers qui, comme les agents publics, ont la possibilité de moduler le fardeau administratif. Ils ont cependant une plus grande marge de manœuvre pour moduler ce fardeau,

et le contrôle de cette modulation est parfois difficile à réaliser. Une expérience de terrain menée en Belgique en offre un bon exemple. Jilke, Van Dooren et Rys (2018) utilisent un dispositif ingénieux pour faire la démonstration de la différence de coûts d'apprentissage auxquels les individus sont exposés dans la sphère publique et dans la sphère privée. Les chercheurs ont envoyé des courriels depuis des comptes fictifs de retraités pour demander des renseignements sur la marche à suivre pour connaître les procédures d'obtention d'une place en maison de retraite en Belgique. La moitié des messages émanaient d'un expéditeur au nom typiquement flamand, tandis que l'autre moitié des expéditeurs avaient un nom à consonance maghrébine. Cette technique de recherche est couramment employée pour détecter une possible discrimination à l'encontre de certains allocataires. Alors que les maisons de retraite publiques ont donné les mêmes informations quel que soit le nom du demandeur, les prestataires privés ont eu tendance à fournir moins de renseignements aux demandeurs ayant un nom à consonance maghrébine (20 points d'écart entre les prestataires publics et privés). Les conclusions de cette étude confirment que la fourniture sélective de renseignements aux fins d'augmenter les coûts d'apprentissage peut être utilisée par des structures pour exclure des participants. Tout au moins dans le contexte qui nous occupe, les acteurs privés ont été davantage enclins à l'utiliser pour restreindre l'accès aux services publics. L'influence de prestataires tiers sur le fardeau administratif peut se révéler particulièrement pernicieuse lorsqu'ils retirent un bénéfice de ce fardeau. Par exemple, en Floride, des prestataires privés qui s'étaient vu confier par l'État des missions de distribution d'aides sociales et d'accompagnement de personnes en difficulté ont créé des formalités administratives superflues pour lesdits bénéficiaires, avec pour double effet

une baisse du recours aux services et une hausse des bénéfices pour le prestataire (Soss et al. 2011).

La part de responsabilité des tiers dans la création de lourdeurs administratives pose la question d'un encadrement par les pouvoirs publics. Ceux-ci encadrent déjà les acteurs du secteur privé qui fournissent des services publics à travers un suivi du respect des normes, de la qualité des services offerts et de la performance financière. Ils pourraient étendre leur encadrement au fardeau administratif en s'assurant que les prestataires ne retirent pas de bénéfice d'une complexification de l'accès aux services publics. Le contrôle pourrait par exemple porter sur la transparence et la réactivité des

“ Une autre possibilité consiste à utiliser les données administratives pour enregistrer automatiquement des individus jugés éligibles à des programmes ou à des droits ”

prestataires privés ainsi que sur le degré de complexité des procédures qu'ils proposent et prévoir des enquêtes auprès des usagers sur leur perception de la manière dont ils sont traités.

Investir pour renforcer les capacités administratives

Si nous proposons des pistes pour transférer le fardeau administratif vers l'État, il convient de signaler que ce transfert ne sera pas financièrement anodin. Cela suppose des pouvoirs publics avisés et compétents et des investissements dans les technologies de l'information et les données administratives. Le modèle estonien doit sa réussite à l'adhésion d'une opinion publique favorable à la démocratie numérique et à des investissements considérables dans des portails numériques sécurisés pour des démarches comme le paiement d'impôts, la création d'une entreprise ou la prise de rendez-vous médical.

Les ressources financières, l'expertise administrative et la capacité d'organisation sont autant de facteurs qui déterminent jusqu'à quel point l'État peut alléger le fardeau administratif pour les citoyens. Les ressources financières influent sur la capacité d'un État à réduire le fardeau ou à faire qu'il ne pèse plus sur les administrés. Cet arbitrage peut facilement passer inaperçu si l'on se contente d'examiner les coûts que suppose la prestation de services pour les États en négligeant les coûts pour les administrés. Ainsi, l'utilisation de cartes biométriques dans l'État de l'Andhra Pradesh a coûté 4,1 millions de dollars à l'État indien, à mettre en balance avec des économies estimées à 4,3 millions de dollars en termes de gain de temps pour les citoyens et a par ailleurs accru les flux de prestations à hauteur de

“ La part de responsabilité des tiers dans la création de lourdeurs administratives pose la question d'un encadrement par les pouvoirs publics. ”

32,8 millions de dollars (Muralidharan, Niehaus et Sukhtankar 2016). La notion de capacité recouvre également l'expertise administrative, car au bout du compte, ce sont les acteurs administratifs qui conçoivent les systèmes utilisés par les individus pour obtenir des prestations. Les acteurs dotés de davantage d'expertise peuvent mettre à profit ces compétences pour élaborer des systèmes plus facilement accessibles ou au contraire, pour instaurer plus d'obstacles.

L'étude d'Heinrich (2016) portant sur des programmes de transferts sociaux en Afrique du Sud souligne l'importance d'un État administratif efficace. Les commentaires de bénéficiaires ont montré que les problèmes rencontrés étaient amplifiés par une administration lente et peu à l'écoute :

Si vous perdez votre pièce d'identité et que vous vous rendez au ministère de l'Intérieur pour en obtenir une nouvelle, vous vous apercevez que le délai à prévoir est très long et que, pendant ce temps-là, vous ne pouvez pas déposer de dossier. À votre arrivée, on vous demande d'aller chercher une attestation. Quand vous revenez muni de celle-ci, vous vous entendez dire qu'elle n'est pas conforme.

Heinrich fait l'hypothèse que les effets du fardeau administratif se font peut-être plus sentir dans les pays plus pauvres, où l'État dispose de moins de moyens pour l'identifier et y apporter des solutions et où les individus sont moins aptes à y faire face en raison d'un capital humain inférieur en termes d'alphabétisation et de familiarité avec les démarches administratives.

Conclusion : sensibiliser à la question du fardeau administratif

Les décideurs et les gestionnaires publics seraient bien inspirés d'évaluer régulièrement l'apport du fardeau administratif et tendre à son allègement. Les concepts décrits dans cet article fournissent un cadre pour identifier et évaluer le fardeau administratif, que viennent compléter certains principes simples.

La réflexion sur le fardeau administratif doit s'appuyer sur des preuves. Une politique publique rationnelle digne de ce nom tient compte à la fois des coûts et des bénéfices de ce fardeau. Les décideurs et les gestionnaires publics doivent mettre en balance le bénéfice relatif, par exemple, d'une réduction de la fraude sociale et le coût relatif d'une limitation de l'accès aux prestations

auxquelles des individus ont droit. Des preuves empiriques doivent dans toute la mesure du possible venir étayer cette réflexion.

Les organisations publiques doivent professionnaliser l'évaluation du fardeau, en s'appuyant sur des normes. Globalement, force est pourtant de constater que les gestionnaires publics ou les agents en contact avec le public ne sont pas sensibilisés à l'importance du fardeau administratif comme ils le sont, par exemple, à celle de la planification stratégique ou de la mesure de la performance, ces derniers concepts étant devenus omniprésents. Dans leurs tâches courantes, les gestionnaires publics n'ont pas à rendre de comptes sur le fardeau

administratif comme ils ont à le faire pour la planification stratégique, la communication d'informations sur la performance ou la vérification. Et si les méthodes des coûts standards (*Standard Cost Model*) et les analyses coûts-bénéfices attirent l'attention vers le fardeau administratif, ces outils sont généralement axés uniquement sur la manière dont les entreprises ressentent ce fardeau, et non pas sur l'expérience des particuliers. L'Allemagne fait un peu figure d'exception à cet égard (Nationaler Normenkontrollat, 2013). Le programme de formation des futurs agents publics pourrait facilement intégrer l'étude du type de concept examiné ici.

S'il n'existe pas une méthode idéale pour mettre en pratique les observations relatives à la structure du fardeau administratif, il existe de plus en plus d'outils à disposition. Une approche centrée sur la personne s'attachera naturellement à cartographier les lourdeurs auxquelles les citoyens sont confrontés lorsqu'ils utilisent

les services publics et à les leur éviter (Milkowska 2018). Sunstein (2019) engage les pouvoirs publics à appliquer les outils de l'analyse coûts-bénéfices aux désincitations (*sludge*) dans les services publics, en se fixant comme règle que les coûts des formalités administratives ne dépassent pas ses bénéfices. Il préconise en outre que les États réduisent ces désincitations en priorité pour les groupes vulnérables qu'ils souhaitent aider ou dans les domaines d'action où le fardeau administratif obère particulièrement l'atteinte d'objectifs politiques clés. Herd et Moynihan (2018) proposent des outils de diagnostic simples (voir tableau 2) à l'intention des gestionnaires d'organismes publics, pour les aider à repérer plus facilement ce qui génère des coûts d'apprentissage, de conformité et psychologiques et pouvant servir de point de départ à un débat sur les solutions envisageables. Ces outils, appelés à se généraliser et à être mieux maîtrisés, laissent entrevoir des perspectives d'amélioration de l'expérience usager.

Tableau 2 : questions à se poser pour établir un diagnostic du fardeau administratif

Taux de recours : quel est le taux de recours aux services par les ayants droit ?

Inégalités : le taux de recours varie-t-il selon les populations ?

Coûts d'apprentissage

Est-il facile pour les participants potentiels à un programme :

- d'obtenir des informations sur le programme ?
- de déterminer s'ils y sont éligibles ?
- de comprendre les prestations associées ?
- d'avoir des informations sur les démarches à accomplir pour en bénéficier ?

Coûts de conformité

À combien de questions faut-il répondre et combien de formulaires faut-il remplir ?

Combien de documents faut-il fournir ?

Le participant doit-il fournir plusieurs fois les mêmes informations ?

L'administration dispose-t-elle déjà des informations demandées ?

Le service peut-il être moins intrusif, par exemple être fourni par téléphone plutôt que dans le cadre d'un entretien en face à face ?

Les candidats ont-ils facilement accès à une aide ?

À quelle fréquence est-il nécessaire de redemander à bénéficier d'un dispositif ?

Combien de temps dure la procédure ? Quels sont les goulets d'étranglement ?

Quels sont les frais associés ?

Coûts psychologiques

Les interactions sont-elles une source de stress ?

Chaque personne est-elle traitée avec respect ?

Les individus jouissent-ils d'une certaine autonomie dans leurs interactions avec l'administration ?

Source : Herd et Moynihan (2018)

Bibliographie

- BBC. (2017). "Distrust in System, Says Review." March 30.
- Bulman, M. (2019). "Complaints about Disability Benefit Assessments up 6,000% in Three Years, Figures Show." *Independent*. May 1.
- Eric, B., Long, B., Oreopoulos, P., and Sanbonmatsu, L. (2012). "The Role of Application Assistance and Information in College Decisions: Results from the H&R Block FASFA Experiment." *Quarterly Journal of Economic* 127(3): 1205-1242.
- Braconnier, C., Dormagen, J.-Y., and Vincent, P. (2017). "Voter Registration Costs and Disenfranchisement: Experimental Evidence from France." *American Political Science Review* 111(3): 584-604.
- Burden, B.C., Canon, D.T., Mayer, K.R., and Moynihan D.P. (2012). "The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election Administration." *Public Administration Review* 72(5): 741-751.
- Burden, B.C., Canon, D.T., Mayer, K.R., and Moynihan, D.P. (2014). "Election Laws, Mobilization, and Turnout: the Unanticipated Consequences of Election Reform." *American Journal of Political Science* 58(1): 95-109.
- Burden, B.C., Fletcher, J.M., Herd, P., Moynihan, D.P., and Jones, B.M.. (2017). "How Different Forms of Health Matter to Political Participation." *The Journal of Politics* 79(1): 166-178.
- Heller, N. (2017). "Estonia, the Digital Republic." *The New Yorker*, December 18/25th.
- Herd, P., and Moynihan, D.P. (2018). *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. New York: Russell Sage Foundation.
- Heinrich, C. (2016). "The Bite of Administrative Burden: a Theoretical and Empirical Investigation." *Journal of Public Administration Research and Theory* 26(3): 403-420.
- Jilke, S., Van Dooren, W., and Rys, S. (2018). "Discrimination and Administrative Burden in Public Service Markets: Does a Public-Private Difference Exist?" *Journal of Public Administration Research and Theory* 28(3): 423-439.
- Milkowska, M. (2019). "Design Thinking for Better Government Services."
- Mueller, H., and Yannelis, C. (2019). "Reducing Barriers to Enrollment in Federal Student Loan Repayment Plans: Evidence from the Navient Field Experiment."
- Mullainathan, S., and Shafir, E. (2013). *Scarcity: Why Having Too Little Means so Much*. London: Penguin Books.
- Muralidharan, Karthik, Niehaus, P., and Sukhtankar, S. (2016). "Building State Capacity: Evidence from Biometric Smartcards in India." *American Economic Review* 106(10): 2895-2929.
- Nationaler Normenkontrollat. (2013). *Transparency of Costs Improved Focus on Future Burden Reduction*.
- Nisar, M. (2018). "Children of a Lesser God: Administrative Burden and Social Equity in Citizen-State Interactions." *Journal of Public Administration Research and Theory* 28(1): 104-119.
- Office of Budgetary Responsibility. (2019). *Welfare Trends Report*.
- Rigby, E., and Springer, M.J. (2011). "Does Electoral Reform Increase (or Decrease) Political Equality?" *Political Research Quarterly* 64(2): 420-434.
- Sommers, B., Goldman, A.L., Blendon, R.J., Orav, J., and Epstein, A.M. (2019). *Medicaid Work Requirements — Results from the First Year in Arkansas*. *New England Journal of Medicine*. June 19.
- Soss, J., Fording, R., and Schram, S.F. (2011). "The Organization of Discipline: from Performance Management to Perversity and Punishment." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(2): i203-i232.
- Cass, S.R. (2019). *Sludge and Ordeals*. *Duke Law Journal*. 68: 1844-1833.

L'œil du chercheur présente des résumés d'articles publiés dans des revues scientifiques consacrées à l'action publique, des thèses récemment soutenues dans le champ de la gestion publique et des colloques à venir.

Revue des articles

Relation à l'utilisateur

L'État plateforme et l'identification numérique des usagers

Le processus de conception de FranceConnect

Marie Alauzen, post-doctorante au département de sciences économiques et sociales de Télécom ParisTech, France

Article paru dans *Réseaux* – 2019/1 (n° 213), pp. 211 à 239 et accessible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-reseaux-2019-1-page-211.htm?contenu=article>



Le thème

FranceConnect est un bouton de connexion aux services publics inséré, depuis 2015, sur plusieurs centaines de sites administratifs. Il constitue la première réalisation d'un projet de modernisation de l'État appelé « l'État plateforme ». FranceConnect a été pensé comme un investissement technologique destiné à réduire le « fardeau administratif » des citoyens. L'article propose une analyse en profondeur de ce nouvel outil d'identification des usagers des services publics en ligne et s'efforce de caractériser l'État qui apparaît dans cette entreprise de modernisation. Cette recherche s'intéresse à la conception du dispositif FranceConnect et montre que cette réalisation sous-tend des choix qui traduisent une certaine vision de l'État.

Les données

L'enquête a été menée au sein du SGMAP (qui était en charge de la

mise en place du dispositif) grâce à une étude ethnographique approfondie de 2014 à 2017. Des observations, des entretiens informels ont constitué les matériaux pour cette étude auxquels sont venus s'ajouter des documents internes tels que des notes, des e-mails, de la documentation technique... Ce corpus a également été complété par les archives personnelles d'un membre du projet ainsi qu'un corpus d'informations publiques (lois, rapports stratégiques, communiqués...).

Les résultats

En s'attardant sur le processus de conception aux côtés des acteurs, la chercheuse rend compte que rien n'aurait pu être déduit des documents stratégiques sur la modernisation de l'État. C'est en répondant à des problèmes qui ont pu sembler purement techniques, à propos de l'identification des usagers et de l'échange des données administratives, que

les concepteurs de FranceConnect ont façonné cette réalité de l'État plateforme qui s'articule autour de deux principes que sont la souveraineté numérique et l'ergonomie des services publics. La souveraineté numérique s'articule autour d'une dimension physique (données stockées sur le territoire national, conservées un certain nombre d'années, avec des échanges contrôlés par l'État) et d'une dimension logicielle qui oblige les administrations à développer leurs propres outils à partir de logiciels libres. Quant à l'ergonomie, ce principe s'est matérialisé par une attention particulière autour de l'intelligibilité des interfaces, à l'accessibilité, la traçabilité et la confiance, dans le but de simplifier le travail administratif.

Emploi public

L'influence de la GRH mobilisatrice sur l'innovation

Abdelwahab Aït Razouk, enseignant-chercheur à l'ESC Bretagne Brest, France

Article paru dans la *Revue française de gestion* – 2019/1 (n° 278), pp. 37 à 53 et accessible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2019-1-page-37.htm>



Le thème

Cette recherche propose de comprendre les mécanismes intermédiaires qui expliquent la relation entre la gestion des ressources humaines (GRH) mobilisatrice et l'innovation. De nombreuses recherches ont montré l'impact positif de la GRH mobilisatrice sur la capacité d'innovation des entreprises. Elle peut être définie comme un ensemble de pratiques qui visent à améliorer les connaissances, compétences et capacités des employés dans le but d'atteindre une meilleure performance organisationnelle. Les auteurs ont décidé de se concentrer sur l'effet médiateur du partage des connaissances. Celui-ci est défini comme un processus qui permet le transfert du savoir détenu par les individus et les groupes de collaborateurs de l'organisation. Ils ont donc cherché à isoler cette variable intermédiaire et à mesurer son implication dans l'innovation.

Les données

Pour se faire, ils ont procédé à la mise en place de plusieurs modèles de régression. Ils ont utilisé les données empiriques issues de l'étude REPONSE qui couvre les années allant de 1998 à 2005 et qui étudie 962 entreprises. Une variable de contrôle portant sur la taille, l'âge de l'établissement, le secteur d'activité a été introduite en raison des effets que cela peut avoir sur l'innovation dans les entreprises.

Les résultats

L'étude conclut que les pratiques de GRH peuvent contribuer au développement de l'innovation dans les entreprises françaises par l'intermédiaire du partage de connaissances. L'effet médiateur signifie la présence de variables intermédiaires à l'origine de la performance plutôt que les pratiques de GRH directement. Il est important de prendre en compte le partage des connaissances entre les salariés, car il constitue, d'après les résultats, une condition préalable au développement de l'innovation par la stratégie RH. Pour encourager les pratiques de partage des connaissances, les auteurs recommandent des échanges et dialogues entre tous les collaborateurs d'un même ou de différents services, ou encore le travail d'équipe en mode projet ou en équipes pluridisciplinaires. Cela devrait permettre de faciliter le transfert de connaissances existantes et l'émergence de nouvelles innovations.

Budget et performance

L'adaptation des fiscalistes aux nouvelles conditions de l'optimisation fiscale Une approche par les capacités dynamiques

Hugues Bouthinon-Dumas, professeur associé en droit à l'ESSEC, France
Anne Jeny, professeure de comptabilité à l'ESSEC, France
Bernard Leca, professeur en sciences de gestion à l'ESSEC, France

Article paru dans la *Revue internationale de droit économique*, 2018/4 (t. XXXII), pp. 339 à 429 et disponible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2018-4-page-399.html>



Le thème

Avec la mise au jour des pratiques de certaines entreprises, l'optimisation fiscale est au cœur de l'actualité. L'environnement institutionnel de cette pratique a connu des évolutions, mais elle n'a pas disparu : elle s'est transformée. Les acteurs, en particulier les cabinets de fiscalistes, ont su s'adapter avec virtuosité pour continuer à pratiquer l'optimisation dans un cadre moins favorable. Cette étude vise à mettre en lumière les rapports entre l'évolution du cadre juridique et institutionnel et le comportement des acteurs liés à ces pratiques, sous l'angle de la théorie des capacités dynamiques.

Les données

L'étude se concentre sur trois acteurs que sont : les entreprises multinationales, les États ainsi que les cabinets de conseil en fiscalité qui accompagnent les entreprises, mais aussi les États. Si la pratique fiscale est confidentielle, les révélations récentes (lanceurs d'alerte, journalisme d'investigation, procédures administratives ou judiciaires) apportent des informations précieuses. Les données publiques émanant des cabinets de fiscalistes ainsi que l'étude de rapports

parlementaires enrichissent cette étude. Enfin, ces sources ont été complétées par des entretiens informels menés auprès de praticiens de la fiscalité internationale.

Les résultats

Les auteurs observent un changement d'attitude des pouvoirs publics qui accompagne une évolution de l'opinion publique à l'égard de ces pratiques. En ce qui concerne les fiscalistes et les entreprises contribuables, il y a certes un changement de discours (notamment *via* le développement d'activités de communication), mais il n'est pas établi que ces acteurs aient renoncé à l'optimisation fiscale. Ce qui apparaît, c'est que les services proposés par les fiscalistes ont évolué. Par exemple, ils effectuent un travail de veille permanente sur les évolutions des fiscalités nationales. Les fiscalistes de ces cabinets pluridisciplinaires et internationaux ont développé leurs propres bases de données sur les législations fiscales nationales. De plus, les auteurs remarquent qu'en pratique ces cabinets spécialisés participent à des réflexions prospectives ou à des revues critiques des projets de réformes fiscales organisées par les hautes administrations.

Cette proximité est renforcée par une porosité entre ces cabinets et les hautes administrations où les experts passent aisément d'un secteur à l'autre. Le présent article montre comment les fiscalistes ont mis en œuvre ces capacités dynamiques pour faire évoluer leur pratique, de sorte que l'optimisation fiscale s'est transformée plutôt qu'elle n'a régressé.

La philanthropie : une concurrence au marché ? Les administrations fiscales suisses face aux demandes de reconnaissance d'utilité publique

Philip Balsiger, professeur associé en économie-sociologie à l'université de Neuchâtel, Suisse

Romain Carnac, doctorant en science politique à l'université de Lausanne, Suisse

Caroline Honegger, chargée de recherche à l'École d'études sociales et pédagogiques de Lausanne, Suisse

Alexandre Lambelet, professeur associé à la Haute École spécialisée de la Suisse occidentale, Suisse

Article paru dans la revue *Gouvernement et action publique* – 2019/3 (n° 3), pp. 83 à 100 et accessible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2019-3-page-83.html>



Le thème

Dans cet article, les auteurs s'intéressent au tiers secteur exonéré d'impôt, soit la philanthropie, et à son rapport au marché en matière de concurrence. Ils interrogent spécifiquement la manière dont les employés de l'État délimitent les domaines respectifs de l'État, du marché et du tiers secteur en Suisse. Le tiers secteur peut se substituer à l'État, dans la fourniture de services collectifs, mais aussi dans la fourniture de biens individuels, il se substitue alors au marché. Il est donc intéressant de voir quels sont et comment ces critères sont élaborés, permettant aux employés des administrations fiscales de reconnaître l'utilité publique de certaines institutions philanthropes, et ainsi de leur accorder des exonérations fiscales.

Les données

Une enquête par entretiens a été menée dans les administrations fiscales de trois cantons de la Confédération suisse. Cette enquête visait à interroger les critères mobilisés par ces acteurs pour définir l'utilité publique, dont la reconnaissance donne droit à des exonérations

fiscales, et pour garantir des conditions équitables vis-à-vis de tous les acteurs du marché. Elle s'est également appuyée sur les cadres légaux et les directives rédigées par les autorités suisses vis-à-vis de la reconnaissance d'utilité publique.

Les résultats

L'étude de la littérature par les auteurs montre, au moins dans la situation helvétique, que la question d'une possible concurrence du tiers secteur avec le marché est aujourd'hui centrale pour les employés des administrations fiscales en charge de l'octroi d'exonérations. À travers leur enquête, les chercheurs montrent également que le travail des employés des administrations fiscales ne consiste jamais à déterminer si une organisation du tiers secteur demandant l'exonération fiscale vient concurrencer l'État. Pour ces agents, c'est la question de la « neutralité concurrentielle » qui est centrale, tandis que la question de l'interférence entre action privée exonérée d'impôt et action publique n'apparaît jamais. Les employés des administrations fiscales rencontrés par les auteurs semblent alors protéger avec vigueur le secteur

lucratif et reprendre à leur compte les approches néoclassiques de l'économie, naturalisant la structure hiérarchique dans laquelle le marché et l'État sont vus comme les piliers de la société et le tiers secteur comme une force auxiliaire. Du fait de ce prisme, ils ne considèrent le tiers secteur exonéré d'impôt pour cause d'utilité publique que comme une option de second rang, à ne soutenir que lorsqu'il y a échec du marché.

Gouvernance

Évaluateurs et bâtisseurs Les inspecteurs généraux et la production de l'action publique

Yohann Morival, maître de conférences en science politique à l'université de Lille, France

Jeanne Lazarus, chargée de recherche CNRS au centre de sociologie des organisations Sciences Po Paris – CNRS, France

Article paru dans *Politix* – 2018/4 (n° 124), pp. 85 à 110 et accessible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-politix-2018-4-page-85.htm>



Le thème

Dans cet article, les auteurs analysent une mission d'évaluation, par des inspecteurs appartenant à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et au Contrôle économique et de gestion financière (CGEFI), d'un dispositif d'action publique expérimental. Ils s'intéressent aux tensions autour du rôle des inspecteurs et à leur capacité relative à faire évoluer leurs prérogatives au cours de leur mission. Ils analysent en outre les recompositions de l'objectif de l'inspection en portant une attention particulière à la configuration des acteurs mobilisés : les inspecteurs, les membres des cabinets ministériels, les participants au comité de pilotage du dispositif ou encore les structures internes à chaque corps d'inspection.

Les données

Afin de faire le suivi de la mission d'inspection menée par l'IGAS et le CGEFI, depuis sa commande jusqu'à la remise du rapport final, les auteurs se sont appuyés sur l'ensemble des documents produits ou utilisés par les inspecteurs, depuis les documents officiels (lettre de mission, note de cadrage, etc.) jusqu'aux comptes rendus ou questionnaires réalisés dans le cadre

de l'évaluation. Ils ont complété ce matériel par des observations de réunions et des entretiens avec les inspecteurs.

Les résultats

Les auteurs observent que, loin d'être donnés une fois pour toutes, les objectifs de l'inspection oscillent continuellement au cours d'une même mission entre évaluation du dispositif et soutien à sa mise en œuvre. Par ailleurs, l'étude de cette inspection interministérielle montre qu'elle participe autant à l'évaluation qu'à la construction du dispositif inspecté, en fonction des différents moments de l'inspection (définition des objectifs de la mission, choix des méthodes d'évaluation, écriture du rapport). En outre, les tensions autour du rôle des inspecteurs tout au long de l'inspection et les recompositions des objectifs de l'inspection éclairent les modalités de construction des frontières entre le politique, incarné par le cabinet ministériel, et l'administratif, incarné ici par les inspecteurs.

Collaborer dans la rivalité ? L'ambivalence de la coopération dans les collectivités territoriales

Christophe Assens, professeur en sciences de gestion à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

Annie Bartoli, professeure en sciences de gestion à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

Philippe Hermel, professeur en sciences de gestion à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

Article paru dans la *Revue internationale des sciences administratives* – 2019/3 (Vol. 85), pp. 471 à 485 et accessible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2019-3-page-471.htm>



Le thème

Cette recherche s'intéresse au phénomène de coopération dans le cadre des collectivités territoriales. La coopération peut être définie comme « *une stratégie paradoxale de coopération entre concurrents, leur permettant d'atteindre collectivement des gains mutuels* ». Les auteurs s'interrogent sur la manière dont certaines collectivités parviennent à coopérer bien qu'étant en rivalité que ce soit sur un plan politique ou encore sur l'attractivité territoriale. Ils cherchent à déterminer les motivations et les équilibres qui permettent d'aboutir à ce phénomène de coopération à l'échelle des collectivités territoriales.

Les données

L'analyse se fonde sur le croisement de trois types de source : les résultats d'un questionnaire effectué auprès de 252 managers territoriaux, une étude de cas exploratoire consacrée à l'intercommunalité en Rhône-Alpes et une enquête complémentaire approfondie auprès de 10 dirigeants. Les managers publics ont été le public visé par ce travail de recherche, car ils présentent l'avantage d'être à la croisée du monde administratif et du monde politique, et ainsi d'être au cœur de la mise en place de la collaboration tout en tenant compte des contraintes politiques.

Les résultats

Le cas de la métropole Rhône-Alpes et les résultats des enquêtes confirment certaines conditions dégagées par la littérature. La coopération s'inscrit dans une logique de subsidiarité pour ne pas empiéter sur les compétences des acteurs inclus dans la coopération ni celles détenues par d'autres organismes publics. Collaborer autour de compétences périphériques éloignées du cœur de préoccupation des élus permet également d'éviter les situations de rivalité trop forte entre partenaires. L'organisation de la gouvernance est un des enjeux centraux qui s'organisent autour de principes démocratiques, en distribuant le pouvoir de manière égalitaire ou encore en privilégiant la collégialité dans la prise de décision. Cette recherche s'inscrit dans une réflexion plus large qui interroge l'articulation possible entre les différents échelons territoriaux et les disparités liées aux inégalités territoriales. En interrogeant le mécanisme de coopération, elle se situe dans une réflexion sur la place des collectivités et des dynamiques qui leur sont propres.

Formuler l'action publique en termes de tests. Les stress tests européens comme réponse aux crises financières et nucléaires

Brice Laurent, chercheur au Centre de sociologie de l'innovation de Mines ParisTech

Başak Saraç-Lesavre, docteure en socio-économie

Alexandre Violle, doctorant à Mines ParisTech

Article paru dans *Critique internationale* – 2019/4 (n° 85), pp. 63 à 83 et accessible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2019-4-page-63.htm>



Le thème

Le présent article porte sur l'émergence des stress tests qui s'inscrivent dans un mouvement plus général consistant à faire de l'anticipation une pratique de gouvernement. Les stress tests sont définis par les auteurs comme une pratique qui consiste à « évaluer l'aptitude d'une entité à résister à des scénarios défavorables, imaginés par leurs organisateurs ». L'étude porte sur deux domaines que sont le système bancaire et la sécurité nucléaire qui ont émergé comme étant des risques internationaux à la suite de crises (la crise financière de 2008 et la catastrophe de Fukushima en 2011). Ils ont donné lieu à des réponses à l'échelle européenne avec la mise en place des stress tests. Les chercheurs s'intéressent à ces tests, car ils constituent des moments de problématisation de ce qui est en « crise » et des moyens d'action européens pour tenter de répondre à la crise.

Les données

Les matériaux mobilisés pour cette recherche sont constitués de deux enquêtes menées sur la période 2014-2017 pour les stress tests bancaires et sur la période 2016-2017 pour le domaine nucléaire. Des entretiens avec des acteurs issus d'administrations nationales, européennes, des instances de régulation et

d'ONG ont également été mobilisés. Enfin, les documents de travail qui ont servi à l'élaboration de ces stress tests ont été étudiés. Ils ont permis de comprendre le processus qui a organisé et transformé, en particulier à la suite des critiques formulées par différents types d'acteurs académiques, politiques ou responsables d'organisations non gouvernementales, la définition et la mise en place de ces stress tests.

Les résultats

Les auteurs ont étudié les effets de cadrage des risques et des crises induits par des mécanismes pré-tendant à l'objectivité et à la transparence. Ce cadrage permet de transformer de vastes problèmes comme la stabilité du système bancaire ou les choix de politique énergétique en question d'évaluation d'objets techniques bien délimités. L'action européenne sur ces objets techniques conduit ainsi à éviter de considérer les crises comme des problèmes systémiques ou explicitement politiques. La possibilité d'intervenir par des tests sur des objets techniques a ainsi contribué à étendre les domaines et les compétences d'intervention d'instances européennes telles que la Commission européenne qui jusque-là ne disposait dans les domaines bancaire et nucléaire que de possibilités d'action restreintes.

Revue des thèses

Collectivités locales et produits financiers structurés

Thèse soutenue le 12 octobre 2018 par **Laure Romazzotti** dans le cadre de l'école doctorale de sciences sociales et humanités de l'université de Pau et des pays de l'Adour sous la direction de Philippe Terneyre, professeur de droit public à l'université de Pau et des pays de l'Adour.

Thèse accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.theses.fr/2018PAUU2037>



Cette thèse aborde sous l'angle juridique la problématique de l'emprunt par les collectivités locales et l'impact de la crise économique et financière de 2008 sur la relation entre les collectivités locales et les produits financiers structurés. Elle s'intéresse dans un premier temps à l'utilisation préjudiciable des produits financiers structurés par les collectivités locales, puis au traitement par les autorités de l'État des dommages induits par cette utilisation et enfin à l'encadrement des relations existantes entre collectivités locales et établissements de crédit.

L'auteure observe que plusieurs collectivités locales, en plein naufrage financier, ont vu dans la saisine du juge judiciaire un moyen de trouver une solution rapide à une situation devenue trop complexe. Cette saisine par de nombreuses collectivités locales pour condamner les établissements de crédit, suite à leurs comportements jugés inadaptés, s'est rapidement suivie de jugements permettant de créer une vraie jurisprudence des emprunts toxiques. Si l'auteure souligne l'effort du juge judiciaire, elle constate que les risques pris par les collectivités ne peuvent être seulement résolus par celui-ci, mais doivent impliquer l'intervention de l'État,

et principalement de son législateur, pour permettre la recherche d'une solution plus durable.

L'auteure remarque que dans le phénomène des produits financiers structurés devenus toxiques depuis la crise économique et financière de 2008, le législateur « n'a pas hésité à adapter le droit aux circonstances » en créant divers instruments à destination des établissements de crédit et des collectivités locales. Elle constate également que l'investissement du législateur dans la résolution de cette situation s'observe à divers niveaux tels que : l'encadrement par des textes législatifs du recours à l'emprunt par les collectivités locales ; la création d'une taxe sur les risques systémiques prélevée auprès des établissements de crédit et liée au financement d'un fonds de soutien aux collectivités victimes de produits financiers devenus toxiques ; la création de l'Agence France Locale, un nouvel établissement de crédit à destination des collectivités locales.

La forme financiarisée de la relation de crédit des collectivités locales françaises. De la crise à l'institutionnalisation.

Thèse soutenue le 30 novembre 2018 par **Edoardo Ferlazzo** dans le cadre de l'école doctorale des hautes études en sciences sociales de l'EHESS sous la direction d'Eve Chiapello, directrice d'études à l'EHESS.

Pour consulter cette thèse, vous pouvez contacter son auteur à l'adresse suivante :
edoardo.ferlazzo@finances.gouv.fr



Cette thèse porte sur les évolutions de la relation de crédit des collectivités locales et de ses formes historiques. En particulier, elle montre que la crise financière de 2008 a été un moment charnière de l'institutionnalisation d'une forme financiarisée de la relation de crédit qui met en évidence une présence croissante des intérêts, des représentations et des techniques issues de la finance de marché dans les pratiques de gestion de l'emprunt des collectivités locales. Cette forme, qui émerge au milieu des années 1990, se distingue de celles qui se sont stabilisées temporairement dans la période d'après-guerre jusqu'au début des années 1980 et dans les années qui suivent les lois de décentralisation de 1982-1983. Deux types de pratiques d'emprunts qualifiés de financiarisés sont au centre de ce travail : l'emprunt structuré et l'emprunt obligataire. L'auteur les suit respectivement à partir d'une analyse de deux objets de recherche : la crise des emprunts dits « toxiques » des collectivités locales et l'Agence France Locale (AFL).

La thèse sollicite plusieurs matériaux de recherche. Une enquête par entretiens ($n = 61$) et une collecte d'une abondante littérature institutionnelle et grise ont été conduites. Elles se sont organisées principalement autour du décryptage des

outils de gestion, des dispositifs de gestion de crise et des réglementations qui structurent la relation de crédit des collectivités locales françaises. En ce qui concerne l'emprunt structuré, ce travail est complété par une analyse statistique et économétrique portant sur les communes « intoxiquées » et permettant de discuter des déterminants du développement du recours local à ce type d'emprunt.

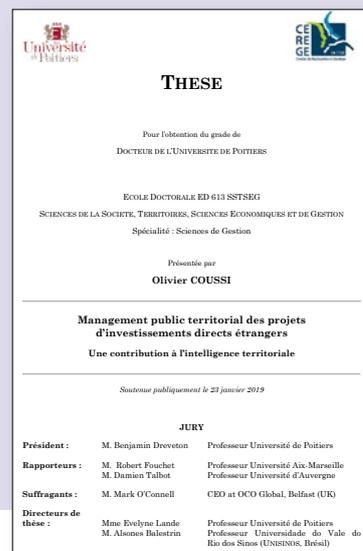
La thèse montre que la période d'incertitude qui s'ouvre à compter de la crise financière de 2008 contribue paradoxalement à la poursuite et à l'institutionnalisation du recours, pour les collectivités locales, à des produits faisant appel aux marchés et aux investisseurs financiers. Ce résultat n'était pas écrit dans la mesure où la crise des emprunts toxiques nourrit une vive critique d'une forme financiarisée qui s'était développée dans un contexte de décentralisation et de libéralisation financière pour le prêt aux collectivités locales. Le moment de réflexion institutionnelle, qui s'ouvre avec la crise, conduit les acteurs à tenter de dissocier la « mauvaise » finance de la « bonne » pour mieux pouvoir continuer à recourir à des formes d'emprunt financiarisées. Plus qu'une remise en cause profonde des pratiques en cours, la thèse affirme donc que la phase qui s'étend de

2008 à 2015 est le moment où les contours jugés légitimes de la forme financiarisée de la relation de crédit sont dessinés et fixés. Cette institutionnalisation questionne d'une part le renforcement des inégalités d'accès au crédit entre collectivités locales. D'autre part, elle pérennise une régulation du marché de la dette locale incapable de limiter les dérives d'avant-crise et perpétue des asymétries de pouvoir et d'expertise dans la relation de crédit entre collectivités locales et prêteurs.

Management public territorial des projets d'investissements directs étrangers. Une contribution à l'intelligence territoriale

Thèse soutenue le 23 janvier 2019 par **Olivier Coussi** dans le cadre de l'école doctorale Société et Organisations et au sein du laboratoire CEREGE (Centre de recherche en gestion) de l'université de Poitiers, sous la direction d'Evelyne Lande, professeure à l'université de Poitiers, et d'Alonson Balestrin, professeur à l'université Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS, Brésil).

Thèse accessible en ligne à l'adresse suivante :
<https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01997715>



Dans cette thèse, l'auteur aborde la thématique du management du développement et pose la question de l'ingénierie territoriale à mettre en œuvre pour optimiser les résultats de l'implantation d'un projet d'investissement. Il se demande quels sont les caractéristiques et les effets du management public territorial sur les projets d'investissements directs étrangers ? Son hypothèse est que le cycle de vie d'un projet d'IDE est un processus complexe et non linéaire qui repose sur la mobilisation d'un réseau d'acteurs aux interactions alliant « jeux de pouvoir », confrontation et partenariat.

L'auteur a procédé à une étude centrée sur deux cas archétypaux et aux antipodes l'un de l'autre : l'un au Brésil (l'entreprise sud-coréenne HT MICRON sur le site TECHNOSINOS dans la région de Porto Alegre) et l'autre en France (le projet d'investissement de l'entreprise chinoise ZTE sur le site du Futuroscope). Pour cela, il s'est appuyé sur une analyse qualitative en mobilisant des documents publics, des entretiens réalisés auprès de protagonistes ainsi que des notes internes.

L'exemple brésilien montre que c'est la capacité d'agilité stratégique des acteurs du projet qui a

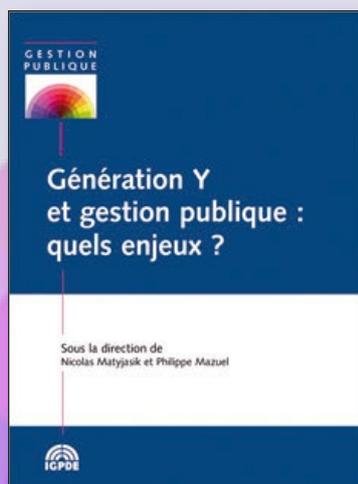
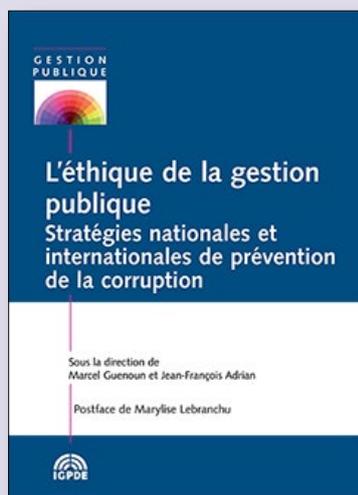
permis la réussite de la mise en œuvre du projet d'IDE. La gestion du réseau d'acteurs est donc un facteur essentiel pour ce type de projet impliquant des parties prenantes aux objectifs multiples et de natures différentes. Ne pas prendre en compte cet aspect du processus peut conduire à l'échec du projet comme cela fut le cas pour l'IDE en France. À partir de ces deux exemples, l'auteur forge le concept de *riple helice as practice* pour expliquer la réussite ou non des IDE : il synthétise à la fois la nature non linéaire et tourbillonnaire d'un cycle de vie de projet d'investissement sur un territoire et la qualification du résultat de l'émergence d'un « système territorial » par les arrangements produits par la gouvernance territoriale. Il démontre par ailleurs l'importance croissante d'une action coordonnée des différentes parties prenantes (universités et laboratoires de recherche, entreprises, institutions financières, organismes gouvernementaux) avec les politiques publiques pour contribuer à une meilleure capacité de création de synergies entre acteurs. La réussite réside donc souvent dans l'interrogation de la pertinence et la performance du dispositif public d'accompagnement et de management d'un projet d'IDE sur un territoire.

Gestion publique

Collection

La collection *Gestion publique* de l'IGPDE comporte des ouvrages relatifs à la modernisation de l'action publique. La majorité des titres sont également en accès libre sur la plateforme OpenEdition Books à l'adresse suivante :

<https://books.openedition.org/igpde/77>



Événements à venir

La santé au travail : un défi pour le manager public ?

3^e Forum de l'IMPGT,
Aix-Marseille Université,
21 mars 2020

Pour en savoir plus :
<https://impgt.univ-amu.fr/>

La 3^e édition du Forum de l'Institut de management public et gouvernance territoriale (IMPGT) d'Aix-Marseille Université vise à favoriser la rencontre, les échanges et la confrontation d'idées entre chercheurs en sciences de gestion et managers publics autour des problématiques de santé au travail, mais également à donner la possibilité à ces derniers de s'exprimer sur leurs pratiques, outils et problématiques de terrain.

Pour cette édition, trois axes ont été retenus. Un premier axe autour des sources et des facteurs de dégradation de la santé au travail dans le secteur public, avec pour objectif d'analyser les sources et les facteurs de mal-être spécifiques aux agents publics. Un deuxième axe autour du management public et de la santé au travail, afin d'analyser les impacts de la part croissante du management dans les fonctions dites classiques, ainsi que les contradictions, les conflits et les tensions qu'amène ce sujet dans l'activité du manager public. Enfin, un troisième axe autour des leviers opérationnels du manager public en santé au travail, notamment les dispositifs de prévention du mal-être, des risques psychosociaux ou de promotion du bien-être et de la qualité de vie au travail qui peuvent être mis en place.

L'Entrepreneuriat : quels défis pour le management public ?

9^e Colloque de l'AIMAP,
Institut Montpellier
Management, 28-29 mai 2020

Pour en savoir plus :
<http://www.airmap.fr/>

Le 9^e Colloque de l'Association internationale de recherche en management (AIMAP), qui regroupe des institutions et des chercheurs français et étrangers spécialisés dans les domaines du management et de l'action publique, a pour but d'être un lieu d'échange entre les milieux universitaires et les acteurs de l'action publique, d'exploration d'idées, d'instruments et de pratiques novatrices.

Cette édition abordera le thème de l'entrepreneuriat dans le secteur public. En effet, avec le développement du *new public management*, qui emprunte des méthodes et outils du secteur privé, basés sur la recherche de la performance et de résultats, les gestionnaires publics ont été amenés à mettre en œuvre des pratiques et des processus devant permettre de développer un service public de qualité et créateur de valeur publique. Mais sont-ils pour autant en capacité d'adopter une posture entrepreneuriale ? L'entrepreneuriat dans le secteur public est-il possible ? Les acteurs sont-ils en mesure de porter une innovation dans le secteur public ? Quelle est la pertinence, l'utilité de la figure de l'entrepreneuriat dans le secteur public pour étudier un processus d'innovation ? Voici quelques-uns des questionnements qui seront abordés dans les débats lors de ce colloque.

2^e Journée de recherche sur le marketing des ressources humaines

Marketing des ressources humaines et performance des organisations
Université Lyon-II, 26 mars 2020

Pour en savoir plus :
<https://www.afm-marketing.org/>

La 2^e Journée de recherche sur le marketing des ressources humaines et performance des organisations est organisée par le Groupe d'intérêt thématique marketing RH de l'université Lyon-II avec le soutien de l'Association française du marketing et en collaboration avec le GRT AGRH « Marque employeur et marketing RH ».

Pour sa deuxième édition, cette journée rassemblera des recherches en cours ou abouties relatives à l'interface entre marketing et ressources humaines. La thématique de cette journée portera sur le marketing des ressources humaines et la performance des organisations. L'objectif principal est de promouvoir les avancées académiques liées au marketing des ressources humaines et d'échanger sur les différentes thématiques connexes et les problématiques qu'elles soulèvent. Parmi les thèmes qui pourront être abordés, on pourra retrouver le lien entre marque employeur et performance globale de l'entreprise, l'alignement des comportements des employés avec l'identité de la marque commerciale, le marketing interne et la performance des employés, les outils de mesure de la marque employeur, l'influence des labels employeur, la communication *online* et *offline* de la marque employeur, l'influence de la marque commerciale sur la marque employeur et les enjeux, contours et spécificités de l'expérience.



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS




recherche.igpde@finances.gouv.fr


[@igpde_Gp](https://twitter.com/igpde_Gp)


youtube.com/igpde

