

Vers une « Delivery Unit » à la française ?

Synthèse

Abdeldjellil Bouzidi
*Coordonnateur du pôle
économie, Terra Nova*

Antoine Hardy
*Responsable des
publications, Terra Nova*

30 juin 2017

Derrière l'expression de « Delivery Unit » se cache un projet assez simple à expliquer. Il s'agit d'une équipe en charge de vérifier, souvent sous la direction des plus hautes autorités de l'Etat, la réalisation d'un certain nombre d'objectifs politiques considérés comme prioritaires. Cette équipe s'attache pour cela à des indicateurs qui doivent évaluer, au fil des mois, le degré de réalisation de ces objectifs et, le cas échéant, les obstacles à lever pour qu'ils soient intégralement atteints. Autrement dit, une « Delivery Unit » permet de s'engager, publiquement, pleinement et méthodiquement, à la réalisation des objectifs essentiels d'un mandat.

Cette note plaide en faveur de la création d'une telle unité en France. Elle en précise les clés de succès et esquisse ce que pourrait être son architecture. Il est en effet urgent de franchir un cap dans la maturité de nos politiques publiques. Le sentiment que les promesses ne sont pas tenues et que les responsables politiques ne sont finalement pas comptables des résultats de leur action alimente des déceptions et des colères trop coûteuses pour la vie démocratique et la cohésion nationale. C'est dire combien serait précieux un outil dont le rôle serait de démontrer que la politique a bel et bien des résultats et qu'elle est aussi un art d'exécution.

1. UNE « DELIVERY UNIT » EN FRANCE : TRADUIRE LES REFORMES DANS LES FAITS

Pourquoi une telle unité serait-elle pertinente en France ? Tony Blair en a récemment fait le constat dans un tribune au journal *Le Monde* : « J'ai constaté que le plus difficile quand on gouverne est de « traduire » les réformes dans les faits. L'administration est très douée pour gérer le statu quo, nettement moins pour le modifier. J'ai découvert qu'il était essentiel d'établir des priorités et de créer des structures spécialement chargées de mettre en œuvre les réformes, avec des équipes formées dans ce seul but. »¹ Lors de la campagne des primaires, c'est Bruno Le Maire, actuel Ministre de l'économie, qui avait tenté de populariser cette idée, en exprimant le souhait que soit mise en place, « aux côtés du président de la République, une équipe dont la seule vocation ser[ait] de vérifier la mise en application stricte et rigoureuse de ce contrat de mandat, sur le modèle de la « Delivery Unit » du Premier ministre britannique. »²

La vie politique française est marquée par plusieurs éléments qui illustrent l'importance d'une telle initiative. Il n'appartient pas à cette note d'en détailler chacun des aspects mais de montrer qu'ils soulignent, en creux, le besoin d'un nouveau rapport à l'action publique.

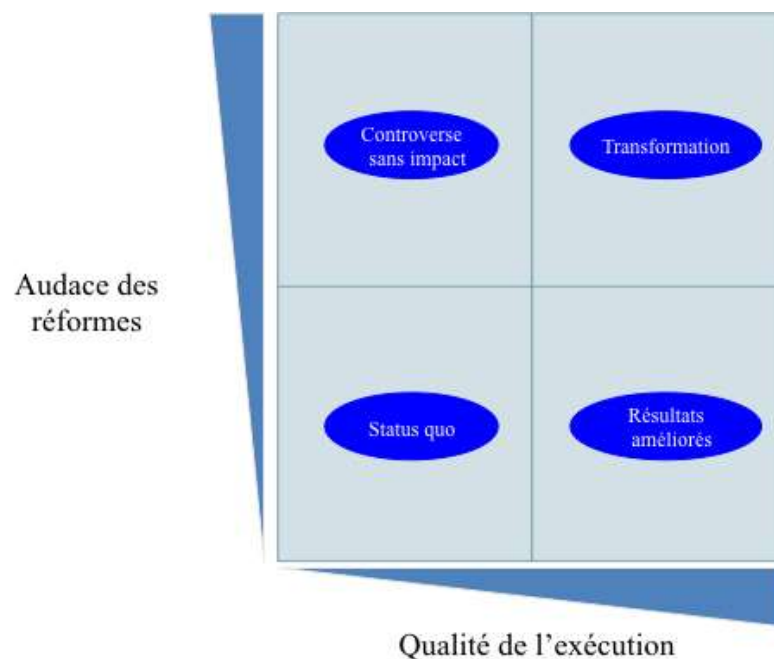
Tout d'abord, la démocratie française est marquée par une crise de résultats. Nos concitoyens ont souvent le sentiment que les projets de réformes s'enchaînent et s'accumulent, créant de nombreuses controverses, sans pour autant que leur impact soit avéré ni même parfois sensible dans leur vie quotidienne. Et, force est de le constater, les problèmes structurels demeurent : un taux de chômage qui n'est jamais descendu en-dessous de 7 % depuis près de quarante ans et qui voisine toujours les 10 % (9,7 % au quatrième trimestre de l'année 2016), une école française qui ne sait pas répondre aux besoins des élèves les plus en difficulté et qui peine à produire des élites plus nombreuses³, etc.

¹ Tony Blair, « J'ai été dans une situation semblable à celle de Macron, voici les leçons que j'en ai tirées », *Le Monde*, 12 mai 2017.

² Bruno Le Maire, « Le prochain Président devra rendre des comptes », entretien avec *Le journal du Dimanche*, 22 mai 2016. Voir : <http://www.lejdd.fr/Politique/Bruno-Le-Maire-Le-prochain-President-devra-rendre-des-comptes-786963>.

³ Mattea Battaglia et Aurélie Collas, « Enquête PISA : les élèves français dans la moyenne », *Le Monde*, 6 décembre 2016. Voir : http://abonnes.lemonde.fr/education/article/2016/12/06/enquete-pisa-les-eleves-francais-dans-la-moyenne_5044175_1473685.html.

Ensuite, cette crise de résultats creuse le discrédit de la parole publique : les promesses évoquées et les mesures énoncées nourrissent le sentiment d'une rhétorique purement incantatoire dans la mesure où elles ne conduisent ni à un suivi d'exécution rigoureux, ni à une reddition de comptes formalisée et substantielle. Or la capacité de transformation du politique réside à la fois dans l'audace de ses entreprises et dans la qualité de leur exécution (voir le schéma ci-dessous).



Source : Sir M. Barber (2015).

Faute de le comprendre, la politique risque de perdre toute prise sur le monde et de se condamner au magistère des généralités : « La langue politique est en quelque sorte absorbée vers l'abstraction des intentions », constatait ainsi récemment Pierre Rosanvallon⁴. Or l'essence de l'action politique est de réconcilier la poésie des projets avec la prose de leur mise en œuvre, l'élan d'une volonté collective avec les froides métriques de ses succès et de ses échecs.

Ces différentes crises incitent à lier, dans une même structure, des ambitions politiques fortes avec les outils adéquats pour les exécuter et mesurer leur réalisation. La France est

⁴ Les matins de France Culture, « Au lendemain de la conférence de presse de François Hollande, la République cherche-t-elle un nouveau récit ? », 6 février 2015 - <http://www.franceculture.fr/emission-les-matins-au-lendemain-de-la-conference-de-presse-de-francois-hollande-la-republique-cherch>

certes déjà doté, depuis 2015, d'un Secrétariat général à la modernisation de l'Action publique (SGMAP), placé sous l'autorité du Premier ministre et mis à la disposition de plusieurs ministres⁵, et regroupant deux directions (voir encadré). Mais le SGMAP joue davantage le rôle d'un « *project management office* » que celui d'une véritable « Delivery Unit » : il pilote un certain nombre de transformations, cherche à simplifier et rationaliser, mais n'est pas comptable d'un agenda politique. Il est principalement axé sur l'évaluation des politiques publiques plutôt que sur leur exécution.

Encadré n°1 – Le Secrétariat général à la modernisation de l'Action publique

Le SGMAP est composée de deux directions : la direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques (DIAT) ; la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC). Le SGMAP comptait 209 fonctionnaires en 2016 et disposait d'un budget de 40 millions d'euros⁶.

Au sein du SGMAP, un dispositif s'inspire clairement et explicitement des « Delivery Unit » « Créée en 2015 au sein du SGMAP, CAPGouv – pour Cellule d'accélération des projets gouvernementaux – s'inspire de structures existantes à l'étranger (Delivery Units). Les dossiers traités par CAPGouv correspondent à des enjeux prioritaires qui revêtent une forte dimension interministérielle, qui s'inscrivent dans un calendrier resserré ou qui se caractérisent par une complexité dans leur mise en œuvre. Les chantiers suivis recouvrent généralement un nombre important d'acteurs impliqués, ce qui peut brouiller le pilotage et mettre en péril le bon avancement dans des délais serrés. CAPGouv capitalise l'apport d'expertises diverses du SGMAP – transformation et conduite du changement, ouverture des données et datasciences, CAPGouv »⁷.

Les objectifs sont toutefois vraiment peu prioritaires et bénéficient de très peu de visibilité. Plus de 50 dossiers ont été traités, par exemple :

- La réforme du permis de conduire
- La grande Conférence de la santé
- La rémunération des collaborateurs occasionnels de la justice
- La création de la Grande École du numérique

Cette équipe opère davantage sur la gestion de projets, sans aucun mandat pour l'application du programme présidentiel ni appui ou sponsorship politique.

⁵ <http://www.modernisation.gouv.fr/le-sgmap/organisation>.

⁶ Voir le rapport d'activité 2016 du SGMAP <http://www.modernisation.gouv.fr/documentation/publications/rapport-activite-2016-sgmap>

⁷ http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/sgmap_rapport_activite_2016.pdf, page 6 et 7.

2. LES CLES DU SUCCES D'UNE « DELIVERY UNIT »

C'est en observant plus finement la constitution d'une « Delivery Unit » qu'il est possible de mesurer en quoi le SGMAP s'en distingue fortement. L'origine de ce projet remonte au second mandat de Tony Blair en 2001 et à sa volonté de conduire des réformes radicales dans les services publics, réformes qu'il souhaitait voir produire des résultats concrets et tangibles. A la base, cette idée remonte même au *New York Police Department* qui, dès les années 1990, avait dédié à une équipe la tâche de collecter et d'analyser des données, dans une optique de meilleure performance⁸.

Tony Blair demande ainsi à Sir Michael Barber de monter la « *Prime Minister Delivery Unit* » (PMDU). Ce dernier en résuma ultérieurement les facteurs clefs⁹ :

- Une structure permanente, qui reporte directement au principal décideur, organisée avec une équipe réduite dont les membres possèdent des compétences en « résolution des problèmes », analyse de données, des qualités relationnelles et une « *can do* » attitude, qui pourrait se traduire par un mélange de souci des résultats, d'autonomie et de débrouillardise.
- Cette structure doit fixer des objectifs réalistes mais ambitieux, privilégier des benchmarks dans le temps et avec d'autres pays (forte dimension comparative), et mettre en place des habitudes de travail (*routine*), comportant notamment des rapports mensuels, des séminaires trimestriels, et un rapport final.

Après le modèle britannique, les PMDU ont connu une phase d'exportation et d'expansion¹⁰. Rien que sur l'année 2016, le Canada, le Guatemala, le Pérou, une province en Afrique du Sud, l'Ouganda, l'Arabie-Saoudite et Oman se sont dotés d'une « Delivery Unit ». Si on prend seulement une période de deux années, de 2014 à 2016, ce sont 12 pays qui ont mis en place une telle unité !

⁸ Cité par Jen Gold, « *Tracking Delivery, Global trends and warning signs in Delivery Units* », Institute for Government, 2017.

⁹ Sir Michael Barber, « *How to run a government so that citizens benefits and taxpayers don't go crazy* », Penguin editions ainsi que l'article plus synthétique Paul Kihn, Andy Moffit (2015), « *Deliverology: From idea to implementation* » et Sir Michael Barber (2015).

¹⁰ Jen Gold, op. cit.

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Global%20Delivery%20report.pdf>.

Cette expansion doit cependant être nuancée. D'une part, huit unités ont fermé depuis 2014, en général en raison d'une transition politique, le pouvoir qui avait porté cette réforme, cédant la place à une nouvelle majorité qui ne souhaite pas la prolonger. Parfois aussi, ces « Delivery Units » s'éteignent progressivement : l'enthousiasme initial s'émousse et le soutien politique faiblit. D'autre part, elles ont aussi connu des architectures différentes : certaines sont implantées au niveau national, d'autres au niveau régional ou local.

Cette expansion ne traduit pas le succès d'un modèle unique, uniforme, qui serait simplement duplicable sans tenir compte des spécificités politiques et administratives du pays qui voudrait la mettre en place.

Encadré n°2 – La Results and Delivery Unit du Canada¹¹

Pour accompagner la mise en œuvre de sa « Delivery Unit », Justin Trudeau a choisi 11 priorités horizontales.

Ces priorités ont été couplées à la création de deux postes. D'abord, les *chief results and delivery officers* chargés de travailler de façon transverse au sein du gouvernement à l'exécution des priorités horizontales du Premier Ministre. Ensuite, les *data leads* sont responsables de la récolte d'informations de qualité.

La *Result and Delivery Unit* préside les réunions mensuelles avec les représentants de chaque groupe. Elle utilise les données quantitatives récoltées par le groupe composé des *data leads* et met en place une stratégie gouvernementale transverse et basée sur les données mesurables. Les solutions aux défis posés par la mise en œuvre de ces priorités, le partage des leçons et la mise en place de mécanismes de contrôles sont aussi à la charge de cette unité.

Quelles sont les risques opposés à une telle structure ?

Le premier risque est ce que les anglo-saxons appellent « *hit the target, miss the point* », c'est-à-dire une action publique qui se satisferait de quelques résultats chiffrés en perdant de vue l'ambition dans laquelle ils s'inscrivent. Au regard d'une politique visant à améliorer le service aux usagers, la réduction du temps d'attente à l'hôpital public de trente minutes pourra passer, par exemple, pour un succès apparent, mais si cela se fait au détriment de

¹¹ Jen Gold, op. cit.

la qualité des actes opératoires et des soins, on aura trahi l'ambition initiale. Cela paraît évident ainsi énoncé, mais la littérature économique déborde d'exemples où la performance a été dévoyée par la réalisation mécanique d'objectifs et la sacralisation d'indicateurs statistiques au détriment de la volonté initiale¹². Ce n'est bien sûr pas de cela qu'il s'agit avec un tel projet.

Le second risque serait de se laisser gagner par un « faux sentiment de sécurité »¹³. Le succès d'un mandat ne peut se résumer à la seule réalisation des objectifs définis au sein de la « Delivery Unit ». Autrement dit, une majorité pourrait échouer même si la « Delivery Unit » prétend qu'elle a atteint ses objectifs. Le jugement que formulent les citoyens sur l'action de leurs représentants s'inscrit dans un cadre fort heureusement plus large qu'une liste d'objectifs déclarés prioritaires en début de mandat ! Non seulement de nombreuses contingences affectent l'exercice du gouvernement, mais de nombreux éléments ne sont pas mesurables : il s'agit, pour employer un vocabulaire impressionniste à dessein, de l'humeur, du moral, des espoirs, des impatiences et des déceptions qui peuvent traverser l'opinion d'un pays. L'effort de rationalisation de l'action publique porté par la « Delivery Unit » ne dispense donc pas d'une narration autour des objectifs qu'elle doit remplir. Pourquoi sont-ils importants ? Que disent-ils des échecs passés et des attentes présentes ?

Il serait également regrettable de considérer ce type de structure comme inadapté à la situation française parce qu'elle aurait été déployée soit par des pays en développement, avec toute l'imprécision que recouvre cette notion (Inde, Indonésie, Pakistan, Afrique du Sud, Sénégal, Sierra Leone, Guatemala, Colombie sont quelques-uns des pays qui ont lancé ces dernières années une « Delivery Unit »), soit par des pays de culture anglo-saxonne (Canada, Etat du Maryland, et bien sûr Royaume-Uni). Bien sûr, il semble absurde de penser qu'une initiative ne nous conviendrait pas parce que d'autres l'auraient adoptée. C'est même le contraire qu'une observation rigoureuse de la situation pourrait amener à penser. Si des pays qui sont aussi différents culturellement, politiquement et économiquement que l'Arabie-Saoudite, le Costa Rica, la Roumanie, sans parler de ceux

¹² Voir par exemple Maya Beauvallet, « *Les stratégies absurdes* », qui retrace beaucoup de cas critiques où la réalisation d'objectifs dévoie complètement l'ambition qui était à l'origine de l'établissement de ces mêmes objectifs.

¹³ Jen Gold, op. cit.

déjà cités, ont jugé bon de mettre en place une « Delivery Unit », c'est bien la preuve que cet outil ne dépend d'aucune idiosyncrasie culturelle ou singularité historique.

Encadré n°3 – Les facteurs clés de succès d'une « Delivery Unit »

Dans son rapport, l'*Institute for Government* (2017)¹⁴ a bien appréhendé la variété des cas recouverts par ces « Delivery Unit » et liste, malgré tout, des facteurs communs de succès.

1. Un fort soutien politique.
2. Les priorités doivent être stratégiques, c'est-à-dire que l'unité ne doit pas devenir un cabinet de management de projet, ni se perdre sous de trop nombreux indicateurs, tout comme elle ne doit pas devenir un centre d'expertise pour les ministères au détriment de son activité principale.
3. La proximité physique avec le centre de décision, en France ce serait naturellement l'Elysée voire Matignon.
4. Un recrutement équilibré entre des profils de fonctionnaires et de consultants venus du privé, et une proportion adéquate, parmi les personnes recrutées, entre les fonctions de conseil et les fonctions d'analyse (ces dernières devant être plus nombreuses que les fonctions de conseil, c'est l'analyste qui est au cœur de la « Delivery Unit »). Il faut également limiter si possible la rotation des effectifs, dans la mesure où la relation de confiance établie entre l'unité et l'administration est cruciale pour le bon déroulement des opérations.
5. Il importe de bien penser l'architecture de façon transversale pour que l'ensemble d'un gouvernement se sente impliqué.
6. Il s'agit de mettre en place des mesures qui peuvent réellement attester ou non du succès des opérations, tout en gardant à l'esprit qu'elles doivent être très régulièrement adaptées et renouvelées.

¹⁴ Jen Gold, op.cit.

3. COMMENT METTRE UNE PLACE UNE « DELIVERY UNIT » A LA FRANÇAISE ?

Quelles règles pourraient présider au design et à l'organisation de cette « Delivery Unit » à la française de façon efficace et en tenant compte de nos spécificités administratives ? Il s'agit ici d'esquisser une proposition d'architecture.

- **La taille.** Une structure de petite taille (environ 15 à 20 personnes) est à privilégier.
- **Le rattachement.** La question du rattachement se pose. Matignon pourrait sembler pertinent, mais les services du Premier ministre abritent déjà France Stratégie (voir encadré n°4). De plus, c'est le Président de la République, par la nature même de l'élection présidentielle et de sa primauté dans le calendrier électoral, qui s'engage devant les Français à partir de son programme et de ses propositions. Il serait ainsi plus pertinent que cette « Delivery Unit » soit rattachée à l'Élysée. Son directeur de cabinet serait alors l'interlocuteur de référence.
- **Le recrutement.** Le recrutement doit veiller à privilégier des profils analytiques, capables d'analyser et d'orienter des données statistiques, et au bon équilibre entre le public (administration, INSEE, etc.) et le privé. En particulier, des profils avec une expertise sectorielle spécifique devraient être recrutés en fonction des priorités et secteurs retenus. Des correspondants dans chaque cabinet ministériel, jouant le rôle de facilitateurs (en modèle dit *hub and spoke*), pourront être identifiés (cette fonction peut être exercée par le directeur de cabinet des ministères concernés).
- **Les priorités.** Une structure concentrée sur cinq à dix objectifs prioritaires, sur une période de 5 ans avec un suivi et une communication publique et régulière. Les objectifs sont éventuellement répartis sur plusieurs domaines des politiques publiques (éducation, santé, environnement, etc.) mais ils peuvent aussi être concentrés sur un nombre réduit de secteurs. A titre d'illustration, les objectifs suivants du contrat présidentiel pourraient être sélectionnés : amélioration du pouvoir d'achat de tous les travailleurs (500 euros par mois pour un salaire mensuel de 2 200 euros), division par deux du nombre de jours de pollution atmosphérique, limitation à 12 élèves par enseignant des 12 000 classes de CP et

CE1 situées en zone prioritaire et doublement du nombre de maisons de santé¹⁵.

La liste ici fournie l'est à titre d'illustration.

- **La régularité.** Des réunions régulières (mensuelles par exemple) présidée par des sponsors de haut niveau (idéalement le directeur de cabinet de l'Elysée, le Premier Ministre et/ou son chef de cabinet) et mécanismes de contrôles devront être mise en place.

Cette « Delivery Unit » à la française peut sembler inhabituelle par rapport à nos pratiques politiques. Pourtant, il faut distinguer les conditions nécessaires à son lancement, dans une approche résolument expérimentale, et ses conditions de fonctionnement, nécessaires, cette fois, à sa pérennisation éventuelle. Parmi les conditions de lancement, il est possible de citer : le recrutement de l'équipe, le choix de la localisation (si possible à l'Elysée, voire à Matignon), la ligne budgétaire, et l'identification des cinq à dix objectifs prioritaires. Parmi les conditions de pérennisation, la principale condition est évidemment celle de la démonstration de la plus-value apportée par cette équipe et cette démarche innovante.

Encadré n°4 – Quelles interactions entre les cabinets ministériels et une « Delivery Unit » ?

Les cabinets ministériels, en plus de leur rôle d'assistance au Ministre, peuvent être amenés à réaliser un suivi de l'implémentation des mesures relevant de son ministère. Néanmoins, ces mesures ne sauraient être transverses et le rôle d'un conseiller n'est généralement pas limité à ce suivi. Les mesures suivies ne sont pas non plus toutes de nature stratégique. Enfin, les cabinets n'ont apparemment pas de postes de conseiller ou de chargé de mission spécifiquement en charge de la collecte de données de qualité. Loin de faire concurrence au rôle des cabinets ministériels, une « Delivery Unit » serait plutôt complémentaire. A l'image du modèle canadien, un représentant pourrait être désigné au sein de chaque cabinet ministériel, qui aurait pour rôle d'être l'interlocuteur privilégié de la « Delivery Unit ».

La question peut également se poser pour France Stratégie rattachée à Matignon. La différence majeure avec une « Delivery Unit » est que France Stratégie se concentre, en tant que laboratoire d'idées public, davantage sur la réflexion, fut-elle de nature stratégique, que sur l'action ou l'implémentation des réformes. En revanche, France Stratégie anime et de façon transverse un réseau d'organismes spécialisés : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'orientation des retraites, le Conseil d'orientation pour

¹⁵ Objectifs extraits du programme d'En Marche ! <https://storage.googleapis.com/en-marche-fr/COMMUNICATION/Programme-Emmanuel-Macron.pdf>.

l'emploi, le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, le Haut Conseil pour l'avenir et l'assurance maladie, la Haut conseil du financement de la protection sociale et le Centre d'études prospectives et d'informations internationales. Des synergies fortes et complémentarités pourraient donc être trouvées entre les cabinets ministériels, France Stratégie et la « Delivery Unit ».

CONCLUSION

Le quinquennat qui s'ouvre est une occasion unique d'expérimenter de nouveaux outils.

Unique parce que l'élection d'Emmanuel Macron n'efface pas le contexte des dernières années, marqué par une forte défiance à l'égard des politiques et un profond besoin de renouvellement exprimée tant à l'égard du personnel que des pratiques politiques.

Unique également parce que le modèle de la « Delivery Unit » est aujourd'hui arrivé à maturité. Loin de l'emballement simpliste pour un projet gadget ou immature, il bénéficie de plusieurs éléments essentiels à l'élaboration d'une proposition en matière de politique publique, notamment le recul du temps (une quinzaine d'années depuis la toute première « Delivery Unit »), l'analyse critique (la littérature autour de la performance de l'action publique est dense et permet la modestie et la rigueur nécessaires pour ne pas tomber dans un fanatisme de la « data ») et la dimension comparative. Il existe ainsi dans la trentaine de pays l'ayant adoptée une variété suffisante de situations politiques, de mesures prioritaires et d'architectures organisationnelles pour tirer les leçons de ce qui fonctionne et de ce qui ne marche pas.