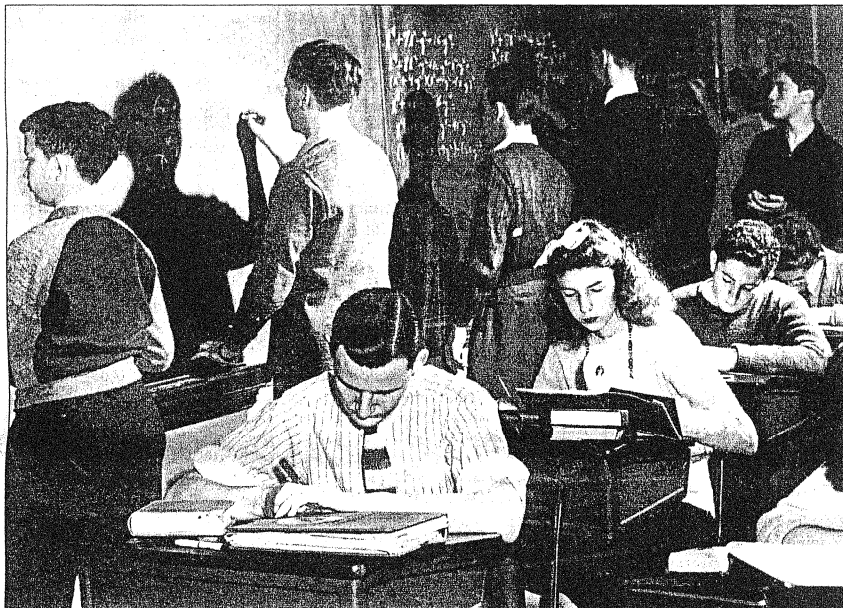


Conseil de classe des ministres

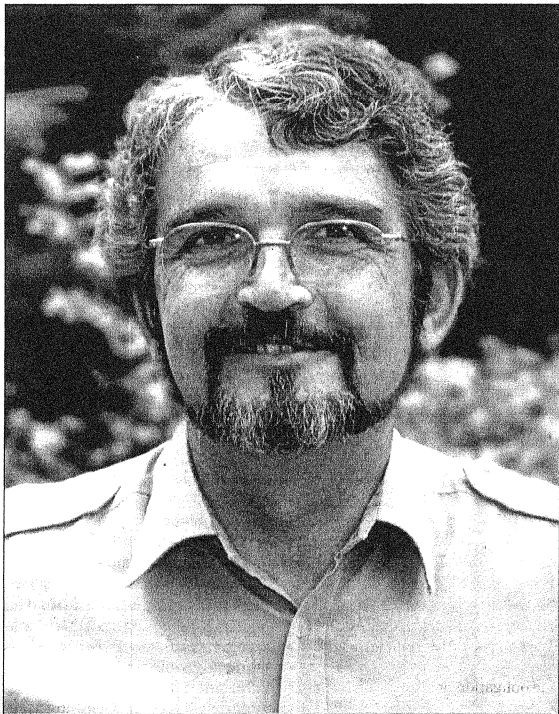
Dernier bulletin avant la course municipale et le prochain remaniement... Bien évaluer pour bien gouverner.



L'exercice envisagé s'avère plus délicat que prévu. Si délicat que le premier "conseil de classe" censé se tenir en février selon le calendrier initial avant l'examen final des municipales sera selon toute vraisemblance reporté.

Ils n'ont pas été pris en traître : le candidat Sarkozy avait prévenu ses futurs ministres qu'il les jugerait sur leurs résultats. Et que leur nomination au gouvernement s'apparenterait à un "contrat de mission renouvelé chaque année". Une posture bien dans le ton d'un homme politique qui a fait du culte de la performance l'une de ses marques de fabrique. Près de neuf mois après l'installation de l'équipe, le temps de la première évaluation de ses membres est donc théoriquement venu. L'exercice envisagé s'avère plus délicat que prévu. Si délicat que le premier "conseil de classe" censé se tenir en février selon le calendrier initial avant l'examen final des municipales - 21 sur 31 se présentent au concours - sera selon toute vraisemblance reporté. Trop compliqué ? Pas assez au point ? Sans précédent, la convocation individuelle dans les bureaux du censeur Fillon à Matignon est manifestement apparue trop risquée à quelques semaines de l'échéance électorale. Car elle pourrait sonner, non pas comme le moment tant attendu de la cérémonie de remise des prix, mais tourner à la séance de claques. Vox populi.

↳ Lire p. 2



Jean-René Brunetière, président de l'association Pénombres : "Attention, l'abus de chiffres peut rendre idiot. Il n'est cependant pas interdit d'essayer d'être intelligent!"

Par Philippe Plassart

L'évaluation des ministres va-t-elle faire pschitt ? Sur l'agenda du Premier ministre François Fillon, aucun rendez-vous ne mentionne pour l'heure de rencontres avec les membres de son gouvernement à ce sujet. Emploi du temps trop chargé ? Nouvelles priorités – notamment la préparation des municipales ? Volonté de ne pas s'ajouter une difficulté supplémentaire ? Quel que soit le prétexte, une certitude : le Premier ministre a pris conscience que l'exercice envisagé, encore en grande partie improvisé, s'avérerait trop délicat à mener. Sur-tout en cette période déjà plus que troublée pour l'exécutif. Si on peut

canisme n'est-il pas mis en place pour dépouiller encore un peu plus le Parlement en lui retirant la prérogative du contrôle de l'exécutif ?

La culture du résultat

C'est le président Sarkozy qui est à l'origine de l'idée. Lors de sa campagne électorale, le futur président avait prévenu les candidats à la charge ministérielle qu'il les jugerait sur leurs résultats. Et que leur poste serait rien moins qu'un CDD – contrat à durée déterminée. "Il est temps de faire comprendre aux ministres que c'est eux qui dirigent l'administration et non l'inverse. Ils sont responsables devant le chef du gouver-

"Les ministres sont déjà soumis à une évaluation permanente et "sauvage" à travers les sondages et les cotes de popularité"

comprendre cette prudence, il faut espérer qu'il ne s'agit que d'un simple report. Car cette expérimentation vaut d'être tentée grandeur nature et non pas en catimini à la faveur d'un remaniement annoncé comme inéluctable. François Fillon, qui ne fut pas repris lors de la formation du gouvernement Villepin en 2005, sait l'affront d'être congédié sans explications et le sentiment d'injustice et de rage de ne pas pouvoir défendre son bilan. Mais quelle est la vraie nature de l'évaluation à la sauce sarkozienne : s'agit-il d'un nouvel élément de la société du spectacle où l'on transformerait des ministres en petits garçons – dangereuse infantilisation – ou bien un processus pertinent et assumé pour accroître l'efficacité globale de l'exécutif ? "En l'état, le processus reste totalement ambigu, il peut en sortir le meilleur comme le pire", analyse Philippe d'Iribarne, directeur de recherche au CNRS. Autre interrogation fondamentale : ce mé-

nement et le Président." Bref, finies les sinécures sous les ors de la République, les faux alibis pour justifier l'inaction, en avant pour la réhabilitation de la politique active ! Récentement encore, lors de ses vœux, le locataire de l'Élysée mettait la pression sur ses ministres après que Maignon eut relancé l'idée d'une évaluation. "Soyez contents d'être au gouvernement. Il y a des gens qui rêvent d'être ministres et ne le seront jamais. Vous ne le resterez pas tout le temps alors soyez heureux de l'être." Removant ainsi brutalement les membres du gouvernement à leur condition de "précaire" de la politique. Précaire et évalué comme tout un chacun dans sa vie professionnelle ! Tant il est vrai que dans nos sociétés modernes de transparence et de performance, tout le monde juge tout le monde. Les professeurs sont jugés par leurs élèves et la fréquentation de leurs amphes, les vendeurs par leurs clients et l'évolution de leur chiffre d'affaires. "Nous sommes tous la cible

d'une évaluationnite aiguë", stigmatise Jacques Alain Miller, directeur du département de psychanalyse de l'université Paris VII. Et alors pourquoi donc pas les ministres ? "C'est à la fois assez naturel et nécessaire d'y penser. Les ministres sont déjà soumis à une évaluation permanente et "sauvage" à travers les sondages et les cotes de popularité. Introduire un peu de rationalité par des critères peut constituer un stimulant utile", estime Alain Duhamel, chroniqueur politique à RTL.

Evaluation, mode d'emploi

C'est dans cette logique que s'est inscrit en partie Nicolas Sarkozy en adressant à la plupart de ses ministres au début de l'été une lettre de mission (voir notre dossier) précisant ce qu'il attendait de chacun d'entre eux. Une pratique largement développée dans le secteur privé à tous les échelons hiérarchiques et jusqu'au plus élevé, celui des managers. Jacques Teboul, ancien directeur à la Cegos, et auteur d'un ouvrage de référence sur l'évaluation, rappelle les étapes obligées pour optimiser une procédure bien rodée. Et il insiste : une grande partie de la réussite de ce processus se joue en amont. "Les objectifs, clairs et sans ambiguïté, doivent être établis en concertation avec celui chargé de les réaliser. Leur faisabilité et l'adéquation des moyens devant faire l'objet d'un accord. Tout cela doit être mis par écrit dans une lettre cosignée par les deux parties prenantes. Un tel formalisme est indispensable car ce document va servir de référence incontestable et limiter les malentendus au moment de l'évaluation. Cette dernière est un véritable "contrat". Reste le plus délicat : définir les critères qui permettront d'évaluer l'obtention des résultats. L'opération n'a rien d'évident. Pour preuve : le Premier ministre a eu recours à un cabinet de management spécialisé – le cabinet Mars & Co – pour transposer les objectifs inscrits dans les lettres de mission adressées aux ministres en indicateurs chiffrés. Cette grille est restée confidentielle mais quelques inscriptions ont filtré pour certains ministres. Pour Brice

darmerie l'objectif "de diminuer le nombre de crimes et délits constatés". But a priori cohérent avec l'idée que l'on se fait de la mission de ce corps d'armée. Mais il y a un hic car pour mieux poursuivre les malfaiteurs, il faut inciter les victimes à porter plainte, ce qui a pour effet de dégrader la statistique. Sur la base d'un taux de plainte estimé de l'ordre de 10 % des actes délictueux, à délinquance réelle inchangée, rehausser le taux de plainte de 10 % à 11 % au-

"L'obtention de résultats renvoie plus à des comportements ou des attitudes observables qu'à des chiffres. La quantité se mesure, la qualité s'évalue"

rait pour effet de dégrader la performance de la gendarmerie de 10 %. Et pan sur le képi ! Et les chausse-trappes de la statistique sont partout. "Sur un échantillon de 32 indicateurs (sur un total de 1 300 inscrits dans la LOLF 2006), la moitié pouvaient être considérés comme dangereux – c'est-à-dire que leur respect détourne l'activité des fonctionnaires de façon irrationnelle - 3 étaient purement et simplement incompréhensibles, 8 sans aucun intérêt manifeste et 6 tenaient à peu

"L'évaluation des ministres donnerait un signal très fort. Par un effet en cascade l'administration ne serait plus en mesure de jouer l'inertie"

près la route en ayant du sens", explique le spécialiste qui lance cet avertissement : "attention, l'abus de chiffres peut rendre idiot. Il n'est cependant pas interdit d'essayer d'être intelligent". "La fixation d'objectifs chiffrés doit être l'occasion d'un débat sur les priorités politiques. Elle sert ensuite de critère d'évaluation pour l'action public. En ce sens, c'est une démarche saine pour la démocratie", estime Bernard Spitz, président de BSC conseil et auteur de "Notre Etat" avec Roger Fauroux et "C'est possible ! Voici comment" avec Michel Pebereau. Est-ce l'effet produit par la transparente brutalité de l'affichage de l'objectif des reconduites à la frontière ? C'est un constat que l'on peut en tout cas faire : jamais la politique de l'immigration n'avait suscité un tel débat, ni une telle mo-

partie à l'activité et à l'aptitude du ministre, la corrélation n'est pas automatique. "On peut avoir de bons résultats sans être un excellent ministre et de moins bons résultats tout en étant un bon ministre." Un paradoxe mis en avant par Bernard Spitz qui nous ramène à la case départ. "Évaluer un ministre, cela n'a pas grand sens. Mieux vaut améliorer l'évaluation des mesures – ex ante – en procédant aux "études d'impact" et l'évaluation ex-post des résultats", sou-

pire Corinne Lepage, ex-ministre de l'Environnement du gouvernement Juppé. "Le ministre ne gère pas, il impulse. Il ne faut pas confondre le métier de gestion et l'action politique", lance un brin excédé, Bernard Brunhes, vice-président de BPI conseil. "Il ne faut pas confondre l'évaluation d'une politique publique et l'évaluation du ministre. On n'est pas dans le même registre. Un ministre est notamment jugé sur sa capacité à conduire des réformes, son esprit solidaire, son aptitude à communiquer", reprend Hughes Verdier. Et Christian Pierret, fort de son expérience ministérielle, complète par : "Aimer son secteur, éviter les impairs, le mot de trop qui retentit sur l'ensemble de l'équipe façon Claude Allègre avec son mammoth à dégraisser."

La question de la responsabilité

Autre objection : "Comment évaluer l'apport d'un ministre alors qu'il ne dispose dans les faits d'aucune autonomie d'action ?" s'insurge Alain Lambert, ancien ministre du Budget. "L'efficacité doit passer par la clarté des objectifs et le tracé d'une trajectoire. Or les instructions ne cessent de fluctuer. Il y a loin entre les beaux discours tenus en public et la réalité des choix faits en coulisse." L'origine de ces distorsions ? "Les "petits marquis" des cabinets de l'Élysée et de Maignon. Leurs interventions, le plus souvent impetueuses, sont incroyablement perturbatrices et sapent le travail des ministres", pointe sans hésiter le sénateur. "A chaque fois qu'un correspondant du secrétariat général du gouvernement (SGG) cherchait à me joindre, j'en frémisais d'inquiétude. Ce qui rend l'action publique si vulnérable, c'est qu'on ne connaît pas le vrai responsable. Sans compter toute l'énergie pompée par ces épais et incessants conseils interministériels." Un phénomène aggravé sous la présidence Sarkozy en raison du poids démesuré et déresponsabilisant des

"La fixation d'objectifs chiffrés doit être l'occasion d'un débat sur les priorités politiques"

Hortefoux (ministère de l'Identité nationale), le critère retenu a été sans surprise les reconductions des sans-papiers à la frontière, avec un objectif de 25 000 par an, pour Christine Albanel (culture), l'évolution des entrées dans les musées et pour Valérie Pécresse (enseignement supérieur) par exemple, la diminution du taux d'abandon des étudiants en première année de licence.

Le piège des chiffres

On voit les limites du genre appliqué à la sphère politique. Pris au pied de la lettre, des critères purement quantitatifs peuvent se révéler totalement inopérants. Jean-René Brunetière, président de l'association Pénombres, s'est fait une spécialité de débusquer ces absurdités résultant d'un usage immodéré et mal compris du chiffre. L'exemple est connu : la loi (LOLF) assigne à la gen-

bilisation, des deux camps adverses, celui des pro et celui des anti-expulsions : "Les chiffres en eux-mêmes ne sont pas intéressants il faut analyser leurs évolutions. Ils doivent donner lieu à des commentaires et des analyses en mariant les indicateurs de moyens et de résultats", plaide Hughes Verdier, vice-président chez Bearing-Point en charge du secteur public.

Evaluer le ministre ou sa politique ?

"A l'instar d'un journaliste ou d'un chercheur, comment évaluer la qualité d'un ministre dont la particularité est de manier de la complexité qui ne peut pas se réduire à une production quantifiable ?", s'interroge Jacques Teboul. "Pour ce type de fonction – information, décryptage, recherche, ou mobilisation – l'obtention de résultats renvoie plus à des comportements ou des attitudes observables qu'à des chif-

Le bon ministre

Pour la deuxième année consécutive, "Le nouvel Economiste" s'attaque à un sujet délicat, mais dorénavant d'actualité : l'évaluation des ministres. Dans le but de répondre à une question en apparence simple. Qu'est-ce qu'un bon ministre ? Car le bon ministre d'hier n'est pas celui d'aujourd'hui.

On lui demandait traditionnellement d'être un homme de vision et d'action, un homme de stratégie et de tactique, un homme capable de conquérir le pouvoir tout en l'exerçant, afin de conserver sa place en appliquant sa feuille de route. La fonction s'est à la fois professionnalisée et responsabilisée. Le ministre doit désormais être un véritable manager pour mettre en œuvre une partition, dont la conception et la réalisation n'ont jamais autant été surveillées par l'Élysée.

Le ministre doit également être un bon politique puisqu'il doit non seulement passer au tamis de l'Élysée sans froisser Matignon, mais aussi savoir mettre en œuvre la réforme de la France dans un pays empreint de paradoxes : 53 % des Français ont élu un

Président pour sa capacité à porter la réforme alors que les principaux corps y sont réticents. Par ailleurs,

les ministres du gouvernement actuel doivent savoir gouverner et s'engager au-delà de l'ancrage partisan traditionnel dans un pouvoir exécutif qui a voulu dépasser le clivage.

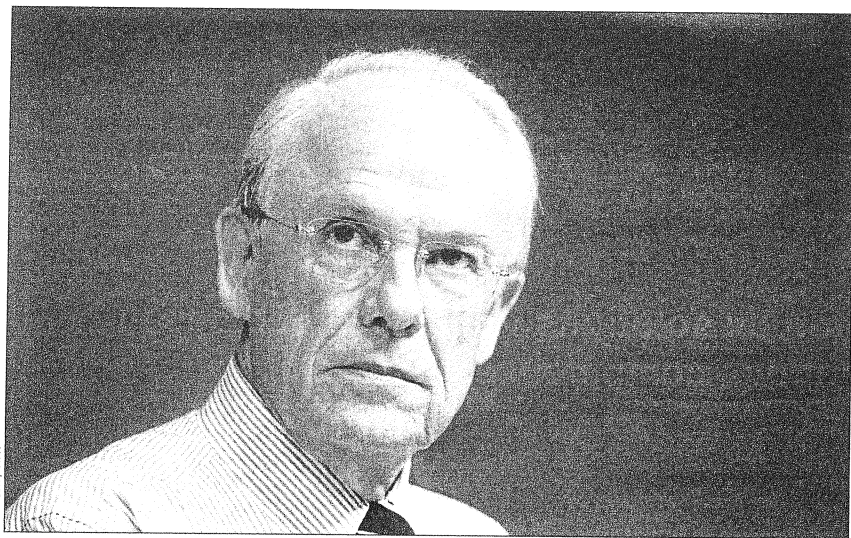
Enfin, le bon ministre du gouvernement Sarkozy doit être un excellent metteur en scène. La France est entrée dans l'ère de l'extériorisation de la démarche politique, passant du tout-secrét au tout-communicant, du contenu au contenant, de la politique au spectacle.

Les ministres sont donc désormais plus sensibles à l'écho pouvant être donné à leur démarche qu'à la réalité de leur bien-fondé.

Il ne faut pas pour autant jeter le bébé avec l'eau du bain, car faire de la politique spectacle, c'est aussi démocratiser ses enjeux. Responsabiliser les ministres dans une obligation de résultats, c'est les obliger à donner le meilleur d'eux-mêmes sans vivre sur le système. Mais rechercher l'adhésion du plus grand nombre dans un scénario largement dirigiste, c'est mettre en péril le ressort éthique et moral de la chose publique. Aujourd'hui, l'important pour un bon ministre n'est-il pas aussi de connaître les frontières à ne pas dépasser ?



Henri J. Nijdam



MÉGNELX / SIPA

Alain Lambert, sénateur et ex-ministre du Budget: "Les interventions des "petits marquis" des cabinets de l'Élysée et de Matignon, le plus souvent intempestives, sont incroyablement perturbatrices et sapent le travail des ministres"

conseillers de l'Élysée transformant les ministres en simples exécutants, parfois contredits publiquement par les gens du Château. "Dans ces conditions, l'imputation des résultats – surtout quand ils sont insuffisants – au ministre est en grande partie injuste. Le jugement devrait aussi inclure celui qui fixe les objectifs", estime Alain Lambert.

Une dimension fondamentale, la collégialité

Il y a pire : le mécanisme d'évaluation individuelle fait fi de la dimension fondamentale d'un gouvernement, sa collégialité. Or la dimension collective est essentielle. Hughes Verdier en donne une illustration concrète avec l'objectif de baisse du nombre de morts sur la route. "Cet objectif mobilise par construction plusieurs ministres : celui de l'Intérieur pour la mise en place de radars, celui de la Santé pour la campagne contre l'alcool au volant, celui de l'Éducation pour l'apprentissage de la modération au volant... De plus en plus souvent, cette dimension collective doit conduire comme dans les entreprises à monter des équipes pour des missions spécifiques avec des cadres de même niveau qui ont un objectif commun". On est encore loin de pratiquer un tel état d'esprit au sein de l'exécutif. "Les interministériels" sont des moments de grande tension et crispation. Ils sont organisés pour trancher un conflit ou régler un différend", se rappelle Corinne Le page. Enfin, "le ministère de l'Économie, même s'il a perdu de sa superbe d'antan, reste celui qui tient les cordons de la bourse, ce qui lui donne une place éminente", explique Bernard Brunhes, vice-président de BPI-conseil.

Les bonnes pratiques étrangères

Le modèle suédois est intéressant. Le gouvernement est composé de ministres "politiques" chacun à la tête d'un staff relativement léger... Le ministre est celui qui définit la stratégie. Il ne s'occupe pas du ministère. Ces derniers sont organisés sous forme d'agences avec à leur sommet de véritables responsables – plus importants que nos directeurs d'administration centrale – chargés de la gestion et de veiller à l'exécution d'un cahier des charges très précis. Les personnels

relèvent d'un statut privé. Le ministère de l'économie à Stockholm n'occupe que 300 personnes dans des bureaux d'une galerie marchande au cœur de la ville. Aux États-Unis, le Président s'entoure d'une poignée de ministres importants qui ont le rang de secrétaire d'État et qui forment une équipe permanente et soudée (Défense, Trésor). Les autres n'ont que le rang de secrétaires et s'assimilent à des très hauts fonctionnaires qui font d'ailleurs souvent des allers retours public/privé. Au Royaume-Uni, l'évaluation est un processus permanent ; il y a une vraie équipe d'évaluateurs au sein du "cabinet office" qui examine tout autant les résultats que les méthodes de gestion pour les obtenir. "C'est très intelligemment mené et surtout c'est fait dans un esprit constructif, pour s'améliorer. Il y a un "progress report" à 6, 12 et 24 mois. Le patron du cabinet – Gus O'Donnelle – est connu et respecté", assure Nicolas Tenzer, ancien chef de service au Commissariat général au Plan et auteur de "France, la réforme impossible". En Angleterre, le NAO dispose de 300 experts, en France

connu. Il comporte de vieilles revendications jamais satisfaites. "Il faut élargir d'urgence la délégation de signature pour alléger la fastidieuse et quotidienne séance du parapheur", suggère Alain Lambert. Objection : juridiquement les ministres engagent aussi leur responsabilité, on l'a vu dans de retentissantes affaires. Les ministres doivent pouvoir s'entourer des collaborateurs de leur choix, en qui ils peuvent avoir toute confiance ; il faut aussi réduire le nombre des ministres. Réduire aussi de façon drastique les délais de publication des décrets d'application, etc.

Solidarité, cohérence

La solidarité est constitutive de l'action politique. C'est tellement vrai que la Constitution prévoit que c'est l'ensemble du gouvernement – et non pas tel ou tel ministre en son sein – qui peut être soit "censuré" par le Parlement ou qui recueille sa confiance. Le souci de cohérence doit être constant. Dans l'entreprise, la surveillance du compte d'exploit-

"Le système de gouvernance français est dans un état de très grand désordre, unique au monde"

la cellule d'évaluation créée auprès du secrétaire d'État à l'évaluation Eric Besson vient de recruter 10 personnes ; "L'évaluation des ministres donnerait pourtant un signal très fort. Par un effet en cascade elle impliquerait toute la chaîne de responsables dans le processus et l'administration ne pourrait plus jouer l'inertie", estime Philippe François, expert à l'Ifrap.

Améliorer la gouvernance

"Le système de gouvernance français connaît un très grand désordre, unique au monde", déplore Alain Lambert. Constat corroboré par un récent rapport du Conseil d'État (*) qui pointe le symptôme alarmant d'un "emballement pathologique des réunions interministérielles" au niveau des conseillers. "Le système a tenu jusqu'à présent, tout au moins en façade, mais son efficacité est faible surtout en termes stratégiques."

Pour remédier à cette situation déplorable, l'inventaire des solutions est

tation avec les charges et les dépenses – et la sanction du marché en cas de défaillance – ne laisse guère de place aux interrogations existentielles. L'équation de l'État est nécessairement plus difficile à résoudre en raison de variables impalpables mais essentielles telles que l'intérêt général ou la cohésion sociale. Et dont la déclinaison relève de choix politiques. La solidarité organique n'est pas un vain mot. Et l'impératif de cohérence commande tout. Mais ce qui manque le plus, c'est le temps. Pour mener une réforme – de sa conception à sa mise en œuvre en passant par le vote – un délai de l'ordre de 6 à 24 mois est un minimum. Or la durée de vie d'un gouvernement est subordonnée au rythme de la démocratie par les élections qui s'enchaînent sans véritable répit. Et les ministres ont beau courir après la montre, ils n'en peuvent au fond pas beaucoup.

* Mission d'audit de modernisation - rapport sur la coordination du travail interministériel. Conseil d'État et IGF