

Manager par la connaissance la mise en œuvre et les résultats des politiques publique et des programmes en s'appuyant aussi sur des équipes ou « communautés apprenantes et ouvertes au public». Etat.Web.2.0.

Maurice Baslé, CREM-CNRS-Université de Rennes 1. Chaire Connaissance et action territoriale. Université de Bretagne-Sud.

Selon Wikipédia, l'expression fondamentale « Web 2.0 » désigne l'ensemble des techniques, des fonctionnalités et des usages qui ont suivi la forme originelle du web, www ou World Wide Web 1, caractérisée par plus de simplicité et d'interactivité. Elle concerne en particulier les interfaces et les échanges permettant aux internautes ayant peu de connaissances techniques de s'approprier de nouvelles fonctionnalités du web. Les internautes peuvent d'une part contribuer à l'échange d'informations et interagir (partager, échanger, etc.) de façon simple, à la fois au niveau du contenu et de la structure des pages, et d'autre part entre eux, créant notamment le Web social 2. L'internaute devient, grâce aux outils mis à sa disposition, une personne active sur la toile. Le Web 2.0 est donc l'évolution du Web vers l'interactivité à travers une complexification interne de la technologie mais permettant plus de simplicité d'utilisation, les connaissances techniques et informatiques n'étant pas indispensables pour les utilisateurs.

1. Nos deux hypothèses.

Ha. « A trop en parler, on n'en fait pas trop. *Omittamus multa agere* ». Les réformes de l'Etat ont été seulement annoncées en France depuis trente ans et n'ont pas permis de passer au stade post-bureaucratique.

Des gestes de contrôle de gestion ont été posés mais il n'a nullement été compris que pour obtenir un meilleur management public désormais, la performance est requise mais n'est qu'une étape transitoire (Osborne, 2010), l'important est toujours la meilleure gouvernance. Il aurait donc fallu éviter depuis 30 ans de réduire le débat sur le service public et son utilité à un « dialogue de gestion descendant » sur les coûts des réalisations. Eviter de tout miser sur le contrôle de gestion et sur une seule recette, la baisse des coûts, simples moins-values en dépenses salariales ou économies d'ETP.

Hb. Le manque de connaissance globale sur l'utilité des services rendus par les politiques publiques dans un système complexe est devenu flagrant avec les nouvelles technologies de l'information.

Il est temps et il est désormais possible d'avoir une vision d'ensemble sur les coûts mais aussi les valeurs ajoutées et utilités finales des services publics. Et de faire une synthèse ((Klijn, E.H. (2012).

Paradoxalement, la France est spécialisée dans le gardiennage juridique des références à des principes comme l'égalité devant les services publics mais elle est encore trop peu comptable des valeurs ajoutées publiques qui restent incertaines. Pourtant, pour les services rendus par les politiques publiques et leurs programmes, le cadre de référence est plus simple que pour le secteur privé car ce cadre de référence reste presque entièrement national (OCDE, 2012).

Il devrait être de connaissance commune que l'offre publique livre des valeurs ajoutées publiques (O'Flynn, 2007, 2014). Que chaque politique publique et ses programmes (PPP) a des attendus positifs sur des cibles de résultats et d'impact sociétal.

La France explique trop peu comment les PPP fonctionnent pour arriver à faire la valeur ajoutée publique ! Qui connaît le rôle de la description de l'activité publique par des chaînes et des réseaux de valeur ajoutée (Value chains, value networks) ? Qui sait qu'une chaîne de valeur ajoutée publique est la suite logique attendue (le logigramme) « *politique publique- objectifs stratégiques-objectifs opérationnels-plan d'actions-réalisations effectives-premiers résultats imputables ou attribuables à la réalisation* » ?

Qui sait que pour les services rendus par les politiques publiques, il est souvent préférable de parler de réseaux de valeur ajoutée publique (Agranoff, R. (2007). OASE (2013)) ? Et qu'en effet, un service des PPP au public fait toujours partie d'un ensemble de services publics. Que les PPP et la valeur ajoutée publique demandent une approche systémique. Qu'en France, on n'enseigne pas assez la complexité dans l'offre publique (Haynes, 2015), il n'est pas assez enseigné que c'est un tricot d'ensemble de services rendus dans l'intérêt public qui fait « société ». Le corollaire est que détricoter une manche ou un coin est

souvent contre-productif. La qualité d'ensemble du système public complexe se juge donc globalement par la valeur ajoutée publique globale, pour l'ensemble des services publics (Haynes, 2015).

Qui sait que les critères sont l'efficacité économique (la productivité) ; qu'il faut aussi viser la pertinence (le bon impact sociétal), et ne pas oublier les vertus cardinales de l'offre publique : l'accessibilité, la continuité, l'évolutivité, la neutralité. Qui sait que les PPP, parce qu'elles sont des politiques, doivent aussi entretenir en permanence la confiance (« trustability ») et la légitimité (freiner les critiques récurrentes) dans l'ensemble des services publics dès lors qu'ils produisent de hautes valeurs ajoutées publiques.

2. Notre thèse.

L'administration centrale, déconcentrée, territoriale doit réussir dans l'innovation publique à toutes les échelles territoriales. Malgré des essais (Rapport A. Oural et SGMAP d'avril 2015), elle n'en prend pas le chemin. La dérive résulte d'un excès de tradition bureaucratique et de fermeture de ses propres connaissances et modes de faire au détriment des autres sphères avec lesquelles il faudrait être davantage en symbiose (ménages et familles, associations, entreprises et banques) ou en communication (les médias).

Cette dérive, due aussi à la complexité de l'organisation des services publics dans une économie mixte ou une économie sociale de marché, est pourtant évitable. Il faut partir désormais du postulat que la société est basée sur la connaissance et ne pas avoir peur de cette ouverture citoyenne. Ce n'est pas un pari mais un fondement de l'action publique désormais : l'administration à chaque échelle territoriale doit partager la connaissance et s'en servir pour l'action publique (administration de type Web.2.0. Verdier, Algan et Cazenave ...). Ce sera la thèse défendue ici : **les travaux de valeur ajoutée publique et de régulation sociale sont effectifs et légitimes désormais si et seulement s'ils sont réalisés avec un management par la connaissance ouverte des résultats et de l'impact sociétal. Ceci suppose en premier lieu un partage interne des connaissances utiles à l'action, partage dans des équipes transversales apprenantes.**

3. Quoi réformer ?

3.1. Réformer le fondement de l'action publique.

Le principe organisateur n'est plus la légitimité historique seule. Il doit être la connaissance utile à l'action publique. Il faut mieux manager par la connaissance dans l'offre publique et avec l'aide de nouvelles technologies de l'âge du numérique.

Pour le secteur public, les questions à résoudre sont traitées dans la littérature académique et par l'OCDE depuis une quinzaine d'années environ (OCDE, 2003 à 2015): Il s'agit d'introduire le facteur « connaissances utiles à l'action » puisque désormais (société numérique) c'est possible et presque en temps réel et en travail partagé. La littérature est encore fragmentée car les analyses se font pays par pays et sont fortement dépendantes des contextes. Cependant, des points importants ont été établis et remontés en particulier par des recommandations OCDE. (Massaro, M. Dumay, J. Garlatti , A. (2015). Daglio, M. Gerson D. Kitchen H. (2015)).

Une idée forte est que, comme les fonctions publiques sont des organisations particulièrement basées sur le facteur humain, avec les NTIC et les nouvelles applications métiers, il serait donc vraiment utile (par exemple, études pour la Corée du Sud de Kim, S. and Lee, H. (2006)) d'approfondir les compétences métiers sur les premiers résultats de l'action publique. Ceci est désormais possible avec la saisie et le retour immédiat des informations qui permettent d'éclairer la stratégie et de faire un suivi –autant que faire

se peut et même si il repose sur des conventions- des chaînes de valeurs ajoutée de type « plan d'actions-réalisations effectives-premiers résultats directement imputables ou attribuables aux réalisations- et effets plus généraux et impact plus systémique.

Les connaissances concernent tous les échelons hiérarchiques. Les connaissances les plus cruciales mises à jour sont au niveau intermédiaire des équipes (ni celui de l'agent opérationnel ni celui du dirigeant). Les équipes sont comme des communautés qui traitent, chacun sur leur programme public, de la convention explicitée de théorie de l'action et de la convention de chaîne (ou du réseau) de valeur qui va de la réalisation jusqu'à l'impact des actions publiques (Baslé, M. 2016a). Les équipes professionnelles apprenantes doivent plus que jamais être mises au service de la transition d'un Etat que l'on désire voir davantage inséré et utile à l'économie et à la société.

Pour faire au mieux avec le meilleur management possible de la connaissance, il faut améliorer, grâce à l'information disponible en temps réel, l'articulation entre l'opérationnel, le coût des opérations et la finalité du service public en général qui n'est ni suffisamment pensée, ni diffusée ni outillée. Faire son travail au service de l'intérêt général c'est bien. Comprendre l'organisation, participer au management stratégique par objectifs, accepter les contraintes du management des activités et de leurs coûts, utiliser les bons outils dans les équipes, c'est mieux. Ceci suppose une liberté d'action des agents et des équipes dans la mise en œuvre pour une bonne adaptation au terrain. En contrepartie, les équipes doivent être évaluées et participer aux évaluations : elles sont responsables de la valeur ajoutée et au centre des évaluations de leurs pratiques. Ce qui manque ce sont les occasions de partager et de réfléchir en produisant l'intelligence collective favorable à la poursuite ou non des réalisations. Ceci nécessite aujourd'hui le choix politique de construire des capacités de pilotage avec des plateformes hébergeant des Datathèques services et favorisant le management de la relation avec les citoyens. Baslé, M. (2016b). OECD (2016).

3. 2. Expérimenter des pratiques de communautés apprenantes.

Développer une culture publique de la transversalité et de l'ouverture qui favorise le partage des connaissances et les utilise pour mieux faire en continu : ceci passe par du travail transversal en équipes ou communautés apprenantes ou en apprentissage.

Avec le paradigme de la nouvelle gouvernance publique, davantage d'horizontalités, de transversalités, d'ouvertures extérieures des activités publiques sont nécessaires. C'est un problème culturel. Et comme les agents du haut en bas n'ont guère été formés à ce paradigme, ni aux NTIC, ni aux applications métiers et aux techniques de travail en partage d'informations, ni au travail en communautés horizontales en position d'apprentissage permanent, des marges de progrès énormes sont devant nous. Wenger, E. (1998). Orr,D., et ali. (2015),

Les fonctionnaires en France n'ont pas la culture du travail en équipes, du travail en transversalité et n'ont pas l'habitude d'être en veille sur le bon fonctionnement des réseaux de valeurs ajoutées publiques. (Chapman, J. (2002). Dans les fonctions publiques, le modèle vertical prévaut le plus souvent. La théorie des contrats (horizontalité, partage

des responsabilités), la théorie de l'agence (relation avec information imparfaite), ne sont pas appropriées ou pas diffusées (Kemp R. and Weehuizen, R. (2005)).

La théorie des équipes, qui insiste sur les communautés de pratiques partageant l'information de gestion, de suivi et d'évaluation serait plus utile en ce sens qu'elle insiste sur la complémentarité des rôles autour de la réalisation d'un programme Belbin, M. (2003). La théorie des équipes montre que, au-delà des rôles de chacun, c'est la compréhension (partagée et en équipes) de l'articulation entre l'opérationnel, le coût des opérations et la finalité du service public en général qui pourrait être mieux pensée, mieux outillée. Que de nouvelles communautés de pratiques devraient être encouragées qui accepteraient les contraintes du management des activités et de leurs coûts, participeraient au management stratégique par objectifs. **Les équipes assurant la livraison de l'offre publique en partageant les services de connaissances les plus riches sur l'offre publique en cours doivent remplacer les « bureaux » des organigrammes antérieurs.**

Ceci suppose de rénover la DRH publique et la mettre au cœur du réacteur!

- => **donc de créer un modèle de responsabilité interne de l'objectif intermédiaire entre le livrable opérationnel et la grande valeur générale.**

Considérer l'équipe non seulement comme active dans la mise en œuvre mais aussi comme créative-imaginative-expérimentaliste et publiciste du schéma logique d'intervention publique optimale. Les équipes se dotent progressivement de logiques d'intervention posées avec les agents et testées dans les expériences naturelles que sont les activités au quotidien. Dans une approche par les résultats, le schéma logique opérations-résultats-impact est réfléchi en équipes ouvertes avec les parties prenantes et au service de l'objectif stratégique et même de l'objectif intermédiaire du programme (par exemple : quelle formation professionnelle dans un master professionnel ?).

Les équipes ont du temps libre de formation et de co-construction et de test pour qu'une chaîne de valeur ajoutée soit comprise, débattue et appropriée.... A fortiori dans le cas de politiques publiques complexes et de programmes enchevêtrés (éducation ou santé par exemple), pour qu'un réseau de valeur ajoutée soit compris et approprié. Du temps de penser l'objectif et les moyens pour tous dans les trois fonctions publiques (conférences de consensus sur les chaînes de valeurs ajoutées et de résultats et sur les réseaux de valeur ajoutée et d'impact sociétal).

Ceci passe par des outils logiciels : outre l'accès à des datathèques services, un bureau partagé, des applications métiers centrées sur le suivi, le retour d'information, le pilotage, les résultats...

- => **et d'ajouter un modèle de responsabilité externe vis à vis des citoyens. L'innovation consiste aussi, pour faire bonne gouvernance, à créer des « comptes rendus ouverts sur les résultats attribuables et les impacts économiques et sociaux probables » dans différentes dimensions de responsabilité, incluant la participation, la co-construction, le co-pilotage des programmes publics avec les parties prenantes de ces programmes.**

Il s'agit d'utiliser la digitalisation de l'économie et de la société comme ressort! Ceci suppose des données des gestions publiques ouvertes. Les Datathèques-services favorisent les utilisations des services de connaissances directement utiles à l'amélioration de chaque programme (la condition est l'accélération du mouvement Etalab, DINSIC..., et de l'ouverture du service public de la donnée publique). Voir sites internet ci-dessous.

<http://www.gouvernement.fr/action/l-ouverture-des-donnees-publiques>

<http://www.lagazettedescommunes.com/dossiers/reutilisation-des-donnees-publiques-des-promesses-vertigineuses/>

<http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-ouvrant-les-donnees-publiques/rapport-administrateur-general-des-donnees-agd-rencontre-avec-henri-verdier>

<http://www.modernisation.gouv.fr/actualites/actualites/seminaire-des-donnees-pour-evaluer-la-mobilisation-des-donnees-pour-le-suivi-et-levaluation-des-politiques-publiques>

<http://evenements.infopro-digital.com/gazette-des-communes/formation-portail-e-service-3462,programme?xtor=ES-10>

Ceci rejoint les analyses et propositions recueillies par Henri Verdier (2015) et suscitées dans l'ouvrage de Yann Algan et Thomas Cazenave (2016).

Conclusion.

Au total, la thèse développée ici consiste à demander solennellement le développement d'un gouvernement ouvert en connaissances sur son action, à l'échelle de l'offre de chacun de ses programmes et de l'ensemble de ses politiques publiques. Le moyen est une administration et un management de la connaissance sur les résultats, avec des équipes travaillant davantage en communautés horizontales, apprenantes et responsables et veillant tous les jours à la livraison des valeurs ajoutées publiques promises par les chaînes ou les réseaux de valeurs (Etat.Web.2.0.).

Plus précisément, la réforme de l'Etat consisterait à changer d'époque et à abandonner la bureaucratie ou la post-bureaucratie (vision étriquée de la performance), à utiliser davantage les outils du numérique et à pratiquer davantage l'utilisation de marges de progrès indéniables. Il faut donc lâcher les freins à la transversalité et laisser les communautés apprenantes de fonctionnaires sélectionner les meilleurs schémas d'intervention au vu de la meilleure connaissance du moment et des terrains de mise en œuvre. Les forces de rappel en termes de contrôle et de contrôle de gestion resteront présentes ou même renforcées pour favoriser l'économie de moyens.

L'innovation ici prônée n'enlève rien au sérieux de l'offre publique en France. Ce n'est pas une nouvelle couche de réglementations. C'est une explicitation « nouveaux métiers à l'âge du numérique » et surtout une mise à jour au temps de la société numérique du métier de fonctionnaire au service des résultats publics et au service des citoyens de plus en plus ouverts et informés.

Ceci suppose, dans l'immédiat, en interne et en externe (avec les fonctionnaires et les publics), de développer chaque semaine de l'année (et pas une semaine par an) l'innovation publique avec l'expérimentation ouverte de communautés publiques apprenantes pour mieux concilier les livraisons quotidiennes, la gestion des urgences et le développement des plus grandes valeurs ajoutées publiques. L'étape bureaucratique, l'étape du simple contrôle vertical des coûts et de la performance doivent céder enfin la place à l'étape du modèle français Web.2.0. de bonne gouvernance publique avec une offre publique de qualité, contrôlée, pilotée, régulée, diversifiée, enchevêtrée pour faire du résultat et consolider le ciment social.

Il reste à trouver les bons mots, le bon discours pour encourager les volontaires de la réforme de l'Etat. La langue anglaise de la bonne gouvernance publique est plus développée que la langue française dans ce domaine qui, pourtant, nous tient tant à cœur.

Références citées.

- Agranoff, R. (2007). *Managing within Networks: adding value to public organizations*. Georgetown University Press.
- Algan, Y. Cazenave, T. (2016): *L'État en mode start-up*, Eyrolles.
- Baslé, M. (2016a). Questions théoriques et pratiques de la faisabilité et de la fiabilité de l'évaluation d'impact territorial des politiques publiques. *Revue d'économie régionale et urbaine*. A paraître.
- Baslé, M. (2016b). Smarter cities' attractiveness. Testing new criteria or facets: "data scientists" and "data platforms". *The journal of the knowledge economy*. Springer Editions.
- Belbin, M. (2003). *Management Teams: Why They Succeed or Fail*. Butterworth-Heinemann Ltd; 2nd Revised edition.
- Blackman, D., Buick, F., O'Donnell, M., O'Flynn, J. & West, D. (2016): Performance Management as a Strategic Tool for Change. In D. Blackman, M. O'Donnell & S. Teo (eds), *Human Capital Management Research: Influencing practice and process*. Information Age Publishing.
- Chapman, J. (2002) *System Failure. Why governments must learn to think differently*, DEMOS, London
- Daglio, M. Gerson D. Kitchen H. (2015). *OECD Conference "Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact"*. Paris, 12-13 November 2014. BUILDING ORGANISATIONAL CAPACITY FOR PUBLIC SECTOR INNOVATION.
- Haynes, P. (2015). *Managing complexity in the public sector*. Second edition. Londres et New York. Routledge. Managing Change and Innovation in Public Service Organizations.
- Kemp R. and Weehuizen, R. (2005), Public report D15 Policy learning, what does it mean and how can we study it? Retrieved Nov 6 2014: <http://survey.nifu.no/step/publin/reports/d15policylearning.pdf>;
- Kim, S. and Lee, H. (2006), The Impact of Organizational Context and Information Technology on Employee Knowledge-Sharing Capabilities. *Public Administration Review*, Vol.66: pp.370-385.
- Klijn, E.H. (2012): New Public Management and Governance: A Comparison. In [*The Oxford Handbook of Governance*](#), Edited by David Levi-Faur.
- Massaro, M. Dumay, J. Garlatti, A. (2015) "Public sector knowledge management: a structured literature review", *Journal of Knowledge Management*, Vol. 19, Issue: 3, pp.530 - 558
- OASE (2013). *Value network evaluation. Opening the value chain*. Commission européenne. <http://cordis.europa.eu/docs/projects/cnect/5/249025/080/deliverables/001-OASEWP6D63IMINDS31012013V10.pdf>
- OCDE (2012): Koen De Backer, Norihiko Yamano. International Comparative Evidence on Global Value Chains. *Oecd-science-technology-and-industry-working-papers*. N° 2012/03.

OECD (2016), *New Skills for the Digital Economy: Measuring the demand and supply of ICT Skills at Work* (DSTI/ICCP/IIS(2015)4/FINAL).

O'Flynn, J. (2007), De la Nouvelle gestion publique à la valeur publique: changement paradigmatique et implications managériales. *Australian Journal of Public Administration*, Vol.66. pp. 353-366.

O'Flynn, J. (ed.) (2014) *Crossing Boundaries in Public Management and Policy: The International Experience*. Routledge.

Orr, D., et al (2015), Open Educational Resources: A Catalyst for Innovation, *Educational Research and Innovation*, OECD publishing. Paris.

Osborne, S.P., Brown, K. (2005): *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Volume 1 de Routledge Masters in public management Series. Éditeur Psychology Press.

Osborne, S.P., Brown, L. editeurs (2013). *Handbook of Innovation in Public services*. Edward Elgar.

Osborne, S. edr (2010): *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Editions Routledge.

Verdier, H. (2015). <http://www.gouvernement.fr/partage/6252-rapport-au-premier-ministre-sur-la-gouvernance-de-la-donnee-2015>

Wenger, E. (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity*, New York: Cambridge University Press.

Résumé.

Dans la société numérique de plus en plus ouverte en information et basée sur les connaissances, la recherche appliquée en Stratégies et politiques publiques et la recherche en Management public d'organisations publiques dans la complexité ont fait apparaître de nouvelles conditionnalités à la bonne fin de l'action publique en France aujourd'hui. Il faut donc ici résumer ces travaux qui permettent d'éclairer le choix des stratégies de réformes dans une société française dépendante de son passé, en transition générationnelle et aussi bouleversée par les innovations dans les usages du numérique.

Les conditionnalités de la performance et de la gouvernance portent 1°) sur les moyens d'une gestion informée des résultats par rapport aux coûts (performance) grâce aux nouvelles technologies et 2°) sur la culture du respect et de la confiance dans les hautes valeurs publiques ajoutées (gouvernance). La nouvelle option gouvernementale devrait être de favoriser immédiatement une culture publique de la transversalité et de l'ouverture du management, de favoriser le partage des connaissances des coûts des réalisations et le suivi des résultats et leur utilisation en continu dans le management de la relation avec les usagers et les citoyens: ceci passe par l'expérimentation ouverte du travail en équipes ou communautés apprenantes ou en apprentissage. La réforme de l'Etat c'est en conséquence aujourd'hui le passage groupé à un Etat.Web.2.0 avec des cadres dirigeants et des équipes intermédiaires et opératrices, les publics et les citoyens. Car, même si de nouvelles expérimentations de management public existent, elles n'ont pas suffisamment de généralité pour déboucher sur des retombées effectives en France. Ceci a des conséquences qui s'expriment sous formes de blocages à l'évolution des institutions et des organisations publiques et de véritable inertie ou même résistance culturelle à une réforme et adaptation de l'Etat.