

Cahiers NABNI des réformes publiques

Le rôle des Delivery Units : Traduire les réformes en mise en œuvre et résultats concrets

Mettre en œuvre un programme de réformes gouvernementales ou réaliser les promesses de campagne n'est pas une chose aisée pour tout dirigeant politique arrivant aux responsabilités, même dans un cadre favorable et bénéficiant d'une forte légitimité.

Au-delà de l'absence de vision et la difficulté à hiérarchiser les priorités, la machine bureaucratique et les capacités limitées et cloisonnées de l'administration publique sont autant d'obstacles à la mise en œuvre des politiques publiques. Pire, ces freins rendent inefficaces les quelques réformes mise en œuvre et discréditent les gouvernements sur leur capacité à gérer les affaires publiques et à reformer¹.

Pourtant, depuis un peu plus d'une décennie, un nombre croissant de gouvernements centraux et/ou régionaux, ont relevé ces défis et enregistré des résultats spectaculaires dans l'exécution de leurs programmes de réformes et la mise à disposition de services publics efficaces.

Forts de l'expérience britannique, ces gouvernements se sont dotés d'une unité spécialisée couramment appelée Delivery Unit en charge de la supervision centrale, du suivi et du support à la mise en œuvre des réformes prioritaires.

Historiquement, les équipes gouvernementales sont plus enclines à soutenir la planification et l'élaboration des politiques publiques et à en faire la promotion plutôt que de concentrer leurs ressources et moyens à la mise en œuvre des réformes. La supervision de la mise en œuvre de ces dernières se résume souvent à un suivi ponctuel des dépenses budgétaires et au constat de retard ou de respect des délais sans forcément objectiver et mesurer l'impact de ces réformes.

Trop souvent, l'absence de mise en œuvre des réformes, les situations de blocage et la non-lisibilité de l'action gouvernementale proviennent de :

- La faiblesse voire la non existence de dispositifs interministériels de supervision et de support à la mise en œuvre des politiques publiques
- Le manque de prise en compte des aspirations des citoyens et de leurs besoins les plus urgents, traduisant ainsi l'absence de hiérarchie des priorités
- Le déficit d'analyse des mesures gouvernementales en termes d'impact et d'amélioration du quotidien des citoyens

¹ En Algérie, les situations de blocages des récents grands projets gouvernementaux sont légions. Le projet d'autoroute Est-Ouest et le projet du million de logements en sont les plus emblématiques exemples (graves dépassements budgétaires, dérapage dans les délais, qualité médiocre des infrastructures livrées...).

Pareil constat a été fait par Tony Blair (ancien Premier Ministre du Royaume Uni) en 2001 devant le manque d'efficacité de la réforme des services publics mis en œuvre durant son premier mandat (1997-2001).

La première expérience d'une Delivery Unit : La PMDU britannique (2001)

Tony Blair veut un changement significatif et perceptible par les citoyens. « *Mettre en œuvre c'est changer les faits concrètement sur le terrain et s'assurer que le citoyen puisse percevoir et ressentir la différence* » déclarait-il à l'époque.

Les services publics britanniques sont en très mauvais état lorsque Tony Blair arrive au 10 Downing Street en 1997. De longues années de sous-investissements et dix-huit ans de gouvernement conservateur ont rendu les chemins de fer dangereux, la formation inefficace ou hors de prix, saturé les hôpitaux publics peu modernisés....

A l'orée de son second mandat, Tony Blair demande à son Administration d'ouvrir une vaste enquête publique sur ce que désirent concrètement les Britanniques : réduire les files d'attente dans les hôpitaux, le nombre de morts dans les accidents de train, l'insécurité à l'école, etc.... Il en découle 122 objectifs précis, dont **22 suivis personnellement** par M. Blair. Une fois d'accord sur les objectifs, les Ministères concernés devaient préparer un plan de mise en œuvre pour atteindre les objectifs. Cette approche est révolutionnaire, car les plans demandés sont des feuilles de route réalistes, rendues publiques et, qui devaient montrer l'avancement régulier des progrès accomplis sur une période déterminée. Cette simple demande a conduit les pouvoirs publics à établir systématiquement un lien entre les actions proposées et leurs impacts sur le terrain.

Environ 12 mois séparent la création de la PMDU de la mise en place opérationnelle du suivi des différentes feuilles de route. Aujourd'hui, chaque service public est piloté grâce à une batterie d'indicateurs parfois très opérationnels, tels que, dans le domaine de la santé, le temps d'attente aux urgences ou le nombre de patients attendant plus de quinze jours une consultation avec un oncologue...

Afin de suivre de manière rigoureuse la réalisation des objectifs définis dans les 4 domaines clés (éducation, santé, lutte contre la criminalité et transport), une cellule de supervision centrale (Prime Minister's Delivery Unit - *PMDU*) a été créée et placée sous la direction de Sir Michael Barber : la première Delivery Unit venait de voir le jour (2001)

Logée au Département du Trésor (pour plus de proximité avec les instances de décisions budgétaires), la PMDU est rattachée directement et exclusivement au Premier Ministre afin d'assurer une coordination interministérielle efficace, une exécution, un suivi régulier des réformes et un appui aux ministères concernés.

Comprenant un nombre restreint de collaborateurs (40 personnes auxquelles s'ajoute un budget de consulting externe de 2 millions £) hautement qualifiés provenant de la fonction publique et du secteur privé, la PMDU ne se contente pas de suivre l'avancement des réformes. Elle a aussi pour

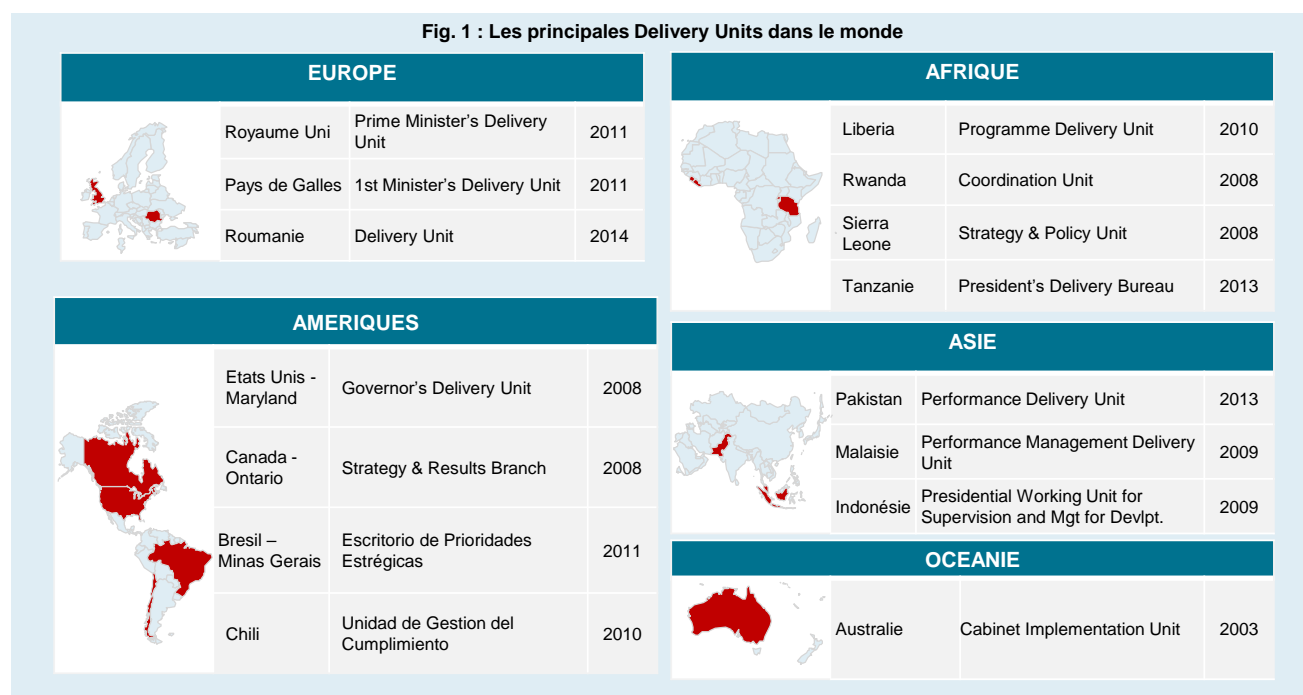
mission d'identifier les blocages, les difficultés de mise en œuvre et d'apporter son support aux Ministères pour leur résolution ou les soumettre à l'arbitrage des plus hautes autorités².

A la fin du second mandat de Tony Blair (2005), la majorité des priorités fixées produisaient (ou étaient en bonne voie de produire) des résultats significatifs et perceptibles par les citoyens britanniques. Certains résultats, de l'aveu même des dirigeants, étaient au-delà des attentes :

- Le pourcentage de patients traités immédiatement dans les hôpitaux publics ou admis en moins de 4 heures a gagné 18 points en 18 mois pour se maintenir aujourd'hui à 98%
- L'écart de performance par rapport à la moyenne nationale des 60 collèges les moins performants du Grand Londres a été réduit de 10 points en 24 mois
- Le nombre de demandes d'asile infondées a chuté de 78% en l'espace de 12 mois...

La prolifération des Delivery Units dans le monde

Le succès de la PMDU anglaise a inspiré un certain nombre d'initiatives similaires dans le monde. Sur la dernière décennie, plusieurs gouvernements ont mis en place des Delivery Units en adaptant à leur contexte les principes et pratiques provenant de l'expérience anglaise pour améliorer la mise en œuvre en mettant aussi l'accent sur des résultats concrets. Ces unités ont été placées au centre de l'exécutif souvent sous le haut patronage de Présidents ou de Premiers ministres et au sein des ministères de tutelles pour se concentrer sur la fourniture de services publics efficaces (Fig. 1).



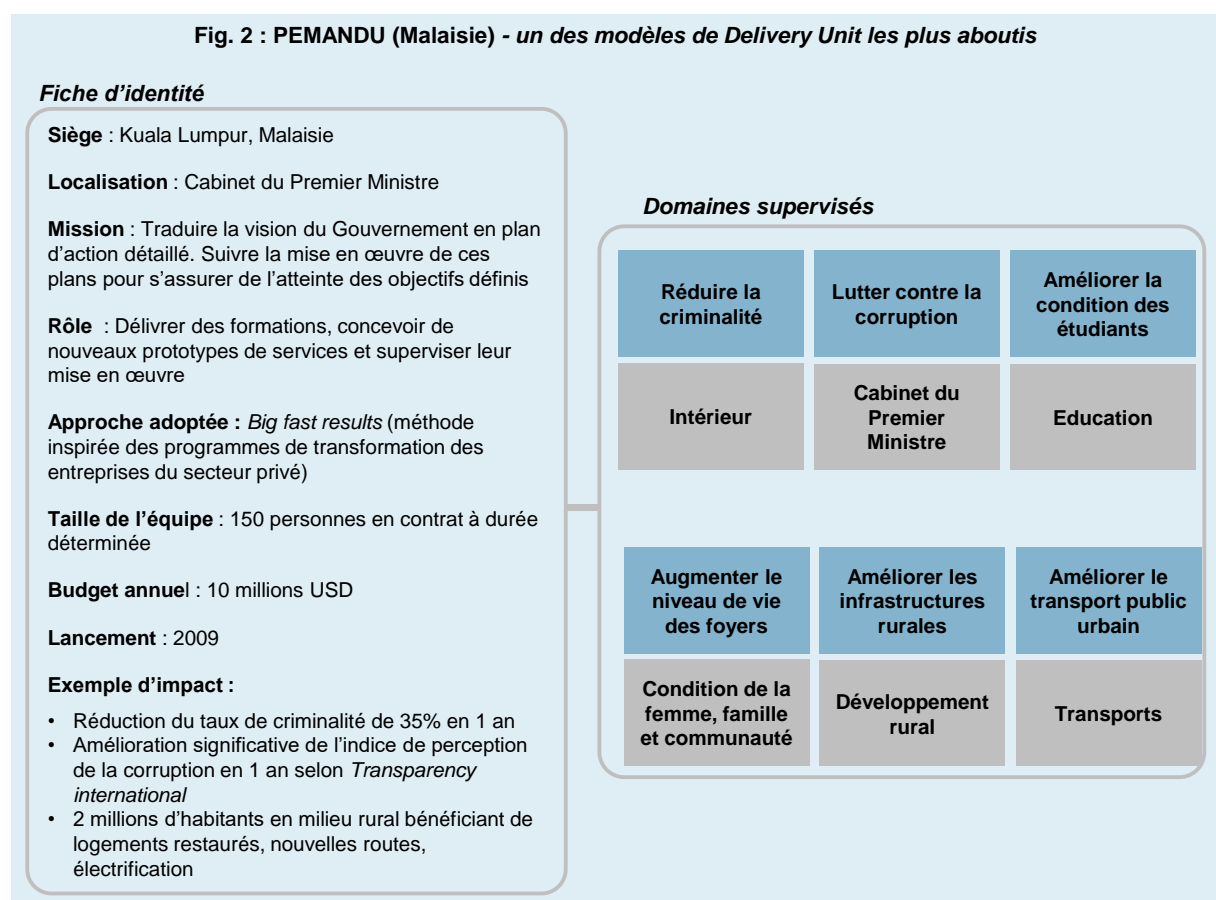
Les différentes expériences de Delivery Units recensées dans le monde ont permis d'identifier 6 domaines de services publics dans lesquelles la Delivery Unit est intervenue pour en améliorer la

² En cas de dysfonctionnement dans la réalisation des objectifs, la PMDU actionne le mécanisme de "deep dive" (ou collaboration en immersion). Il s'agit de déployer une petite équipe de la Delivery Unit durant une période de 6 semaines au sein des ministères concernés pour débloquer les obstacles à la mise en œuvre et renforcer leur capacité. Une cinquantaine d'immersions de ce type ont été conduites chaque année

performance et l'efficacité : éducation, transport, santé, intérieur, gouvernance publique et développement rural

A l'heure actuelle, la forme de Delivery Unit la plus aboutie et la plus innovante est sans conteste PEMANDU en Malaisie. La création de PEMANDU répond au mécontentement de la population quant à la qualité des services publics. Sous la direction de l'ancien PDG de la Malaysian Airlines, la PEMANDU s'est vue fixer par le Premier ministre l'objectif ultime d'atteindre un PNB par habitant de 10.000 USD à l'horizon 2020. L'ensemble des projets supervisés doivent tous contribuer à l'atteinte de cet objectif (Fig 2.)

En se concentrant sur la mise en œuvre plutôt que sur la planification, PEMANDU a appliqué avec succès au niveau du secteur public et à l'échelle d'un pays, les mêmes techniques et outils utilisés par les entreprises du secteur privé pour se transformer.



La PEMANDU a aussi contribué à exporter à l'international son savoir-faire en organisant des conférences auxquelles assistaient les représentants de plusieurs gouvernements africains et asiatiques.

C'est avec le concours d'experts de la PEMANDU que la Tanzanie a adopté l'approche malaisienne en 2013 en lançant son programme gouvernemental 'Big Results Now !' suivi par sa Delivery Unit «La President's Delivery Bureau »

L'Afrique n'est pas en reste

A l'instar de la Tanzanie, plusieurs pays africains (Sierra Leone, Rwanda, Libéria) ont récemment (à partir de 2008) créé leur propre Delivery Unit. Ces pays partagent le désir de consolider et d'améliorer leur service public, que ce soit un meilleur système éducatif, l'accroissement du taux de vaccination ou la construction de nouvelles infrastructures publiques (ponts, autoroutes, aéroports...).

A la fin de l'année 2013, les chefs d'Etat de plusieurs pays en voie de développement (Albanie, Ethiopie, Ghana, Haïti, Malawi et Sénégal) ont annoncé la formation d'un réseau de partage de connaissance (*The Global Network of Delivery Leaders*) pour améliorer la fourniture de services publics et développer des modèles de Delivery Unit. Ces dirigeants encouragent par ailleurs les autres pays à les rejoindre pour bénéficier de l'expertise internationale et des meilleures pratiques mondiales afin de mettre en œuvre efficacement leur programme de réforme et surmonter la bureaucratie et l'inertie suscitées par la culture de l'inaction.

Principaux retours d'expérience et facteurs clés de succès de la mission des Delivery Units

Plusieurs dizaines de Delivery Units opèrent actuellement ou ont opéré sur les 5 continents depuis environ une décennie. Les modèles et approches adoptés nous permettent aujourd'hui de disposer d'un riche retour d'expérience et de mieux identifier les facteurs clés de succès d'une Delivery Unit 'type' (cf. Tableau 1)

Tableau 1 : Facteurs clés de succès et meilleures pratiques

Facteurs clés de succès	Exemples de meilleures pratiques
Rôle et responsabilité clairement définis	Le rôle et responsabilité du staff ainsi que le mandat de la Delivery Unit (DU) sont clairement identifiés et formalisés pour remplir leur fonction. <ul style="list-style-type: none">Le périmètre des priorités à suivre est restreint.La DU ne s'implique pas dans la définition du contenu ou de la nature des réformes sélectionnées.L'échec ou le succès des actions mise en œuvre est toujours à porter au crédit des ministères concernés
Sponsor fort apporté par le plus haut niveau de l'exécutif	Les responsables de la DU parlent au nom de la tête de l'exécutif. La DU n'a pas de liens hiérarchiques avec les ministères. Ces derniers sont sensibilisés sur le support entier du plus haut niveau de l'exécutif aux sollicitations et recommandations faites par la Delivery Unit
Communication régulière vers l'exécutif de la performance	La tête de l'exécutif se voit communiquer régulièrement des rapports d'avancement lui permettant de suivre le niveau de conformité avec les priorités fixées aux ministères et agences gouvernementales
Cellule de taille réduite avec un taux de renouvellement des effectifs élevé	Les DU réunissent un nombre restreint de collaborateurs (de 5 à 50 personnes en règle générale) qui disposent de contrats à durée déterminée (2 à 3 ans). Ce type de contrat permet d'apporter régulièrement du sang neuf à la structure et facilite les allers-retours avec le secteur privé ou la fonction publique
Expertise et capacité technique élevées	Les collaborateurs de la DU ont suffisamment de séniorité, de compétence et de crédibilité pour interagir avec les ministères et agences afin de leur apporter une plus grande valeur ajoutée et les aider dans l'atteinte des résultats
Système de mesure de la performance efficace	La DU suit régulièrement (fréquence hebdomadaire ou mensuelle) voire en continue l'avancement des priorités clés du gouvernement en utilisant principalement des indicateurs de résultats pertinents qui mesurent précisément la performance atteinte
Collecte et analyse des données de performance pour une dialogue suivi avec les ministères concernés	Un mécanisme fournissant un retour réguliers aux différents ministères pour évaluer leur performance actuelle permet d'introduire rapidement des correctifs et ajustements quand les résultats sont en deçà des attentes
Dispositif et mécanismes d'intervention pour surmonter tout obstacle à la mise en œuvre	Le staff de la DU possède l'expertise et la technicité en matière d'analyse de données et de gestion des outils. Il a aussi développer des mécanismes d'intervention pour surmonter les obstacles administratifs, relever la performance et renforcer la capacité des ministères lorsque les difficultés sont bien identifiées

A quand une Delivery Unit algérienne ?

En juin 2015, le collectif NABNI recommande dans son plan d'urgence 'ABDA' la mise en place d'une Delivery Unit, condition nécessaire au succès de la mise en œuvre des 12 chantiers de réformes. Que les mesures d'urgence 'ABDA' soient adoptées ou pas par les pouvoirs publics, il est nécessaire d'engager rapidement au niveau gouvernemental la réflexion quant à la création d'une unité de type Delivery Unit pour une coordination interministérielle efficace des priorités nationales.

NABNI propose au gouvernement algérien, s'il en a la volonté politique, de se rapprocher du réseau *Global Network of Delivery Leaders* pour bénéficier d'expertises et de retours d'expérience ou comme l'a fait la Tanzanie, de solliciter l'aide d'une structure telle que la PEMANDU malaisienne. Cette dernière fournit de l'expertise, du renforcement de moyens et aide les pays qui en font la demande à adapter la méthodologie Big Fasts Results !, approche en plusieurs étapes qui permet de :

- identifier les priorités gouvernementales,
- décliner ces priorités en objectifs mesurables,
- bâtir une feuille de route réaliste pour chaque ministère concerné
- mettre en place le dispositif de suivi de la mise en œuvre
- définir le système de communication et d'audit

Placée dans un environnement politique et législatif favorable, la Delivery Unit joue un formidable rôle de catalyseur de l'amélioration des services publics. Elle se révèle particulièrement efficace dans l'orientation de l'action publique, la sensibilisation de l'opinion publique sur des questions majeures et permet aux gouvernements de se connecter directement avec la réalité du terrain.