



Réussir les projets complexes : un enjeu majeur d'efficacité de l'action publique et de cohésion sociale

Éléments de méthode pour la maîtrise d'ouvrage

Face aux défis économiques, écologiques, énergétiques, numériques et de cohésion des territoires auxquels sont confrontés les décideurs politiques et les administrations publiques, tant au niveau national que local et dans des secteurs d'activité très divers, le Cercle de la réforme de l'Etat a conduit une réflexion sur la Maîtrise d'Ouvrage (MOA) des projets complexes.

Nous entendons par MOA l'entité définissant les objectifs d'un projet, son calendrier, son budget et portant la responsabilité de sa réalisation. Elle comprend ainsi le commanditaire, le sponsor, dans certains cas le(s) financeur(s), le directeur de projet et la composante métier de la direction de projet.

En effet, **les vastes programmes qui vont être lancés exigent une grande dextérité dans leur pilotage alors même que, de manière récurrente par le passé, de nombreux projets n'ont pas atteint leurs objectifs et se sont avérés déceptifs** : dérive des délais et des budgets, fonctionnalités décevantes voire abandon. **Ce constat n'est pas propre à la sphère publique ni à la France** même si certaines spécificités sont décelables.

On sait que le Concorde a coûté douze fois plus que prévu, l'opéra de Sidney quinze fois plus et l'EPR déjà 6 fois plus. Dans un ouvrage classique intitulé « Megaprojects and risk » (2010), Ben Flyvbjerg, professeur à l'université d'Oxford, a compilé diverses études sur la dérive des coûts : sur huit projets de routes étudiés par des chercheurs suédois, la dérive moyenne en coût a été de 86%. Une étude américaine consacrée aux projets ferroviaires donne 61% en moyenne. L'étude la plus complète, menée par une université danoise, a analysé 258 projets. Elle confirme que tous les grands projets connaissent des dérives de coûts, dans tous les pays ; qu'il n'y a aucune variation dans le temps, et donc aucun phénomène d'apprentissage ; que l'explication ne peut pas être l'erreur.

Du fait de ce constat sans appel, **il nous a semblé utile d'essayer d'en comprendre les raisons, dans le cas français, du fait de ses incidences** délétères : non optimisation de l'allocation des ressources, décrédibilisation de l'action publique et des personnalités les incarnant, démotivation des personnels impliqués dans les projets, mécontentement des utilisateurs finaux.

S'il existe de nombreuses analyses de tel ou tel grand projet public pris isolément, **nous n'avons pas trouvé, sur cette problématique, d'étude récente globale et quantifiée, propre au secteur public**, analogue à celles mentionnées plus haut. **Nous avons en revanche pu auditionner des responsables de grands projets passés ou en cours, réussis ou en souffrance, dans différents domaines : infrastructures, culture, transports, systèmes d'information, événements internationaux.**

Nous les remercions vivement pour leur disponibilité. Nous avons souhaité avec leur accord préserver la confidentialité de nos échanges. En conséquence, aucun projet ne sera mentionné explicitement.

En effet, il ne s'agit pas de distribuer des bons ou des mauvais points mais de prendre du recul et dégager des recommandations afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique.

Toutes nos préconisations reposent sur des retours d'expériences des personnes auditionnées et de nos membres.

Certains semblent de bon sens et leur seule évocation confirme que la complexité peut se résoudre par des chemins simples et connus. Ils sont néanmoins insuffisamment empruntés en dépit des manuels et publications déjà produites sur ces questions.

Plus profondément, le décalage ressenti entre les intentions parfois affichées et les mises en œuvre perceptibles par les citoyens nourrissent une distanciation vis-à-vis des décideurs, de nature à fragiliser nos démocraties. Ainsi, au-delà de la saine gestion des deniers des contribuables, **un pilotage performant des projets par l'Etat et les collectivités territoriales renvoie à une dimension politique et incidemment à l'adhésion à nos institutions.**

Que faut-il entendre par projet complexe ? Ces projets peuvent être de nature diverse : grandes infrastructures et équipements de toute nature, systèmes d'information et outils numériques, modification des missions, des processus et des services rendus aux usagers, grands événements etc. Quant à la complexité, il est assez vite apparu que si elle est présente dans tous les grands projets, elle n'épargne pas des projets de taille plus modeste.

Nous nous sommes donc interdits de nous lancer dans une définition précise des projets éligibles. Néanmoins, au fil de nos entretiens, nous avons pu déceler un faisceau d'indices.

Le caractère pluridisciplinaire du pilotage des projets par la diversité des métiers sollicités, le nombre de parties prenantes à coordonner et aligner, l'exposition médiatique et politique, l'ampleur du champ fonctionnel couvert, l'existence d'échéances impératives semblent des critères particulièrement déterminants.

Des éléments contextuels et structurels sont également à prendre en compte. **L'accroissement de la complexité tend à gagner le quotidien de nos sociétés, par la multiplication et l'accélération des interactions entre acteurs d'une part, en raison de la nécessaire insertion des projets dans un existant déjà mature d'autre part** (foncier dense, accumulation de couches technologiques, déséquilibres écologiques, accroissement des contraintes réglementaires y compris supranationales, multiplication des autorités indépendantes et de contrôle...).

Nous avons par ailleurs écarté l'idée d'une confrontation détaillée du pilotage des projets aux méthodologies éprouvées sur lesquelles de nombreux ouvrages ont été publiés pour nous concentrer sur des éléments particulièrement significatifs, récurrents dans les témoignages recueillis, et de notre point de vue déterminants dans la réussite des projets complexes.

A ce titre, **nous avons retenu trois champs d'investigation prioritaires** tant ils regroupent bien le périmètre des difficultés majeures à surmonter :

- **La gouvernance ;**
- **L'association des parties prenantes ;**
- **Les ressources disponibles.**

Notre document, dans les développements qui suivent, se veut résolument tourné vers des préconisations concrètes.

1. Une gouvernance forte, cohérente et opérationnelle

Une cause majeure des difficultés dans le pilotage des projets résulte des questions de gouvernance. Ce constat est applicable à tous les secteurs mais prend une dimension particulière dans le périmètre public en raison de la forte imbrication avec le champ politique.

Ainsi, de nombreux projets souffrent d'un pilotage inadapté :

- Le portage politique s'avère parfois insuffisant ou erratique. Il obéit à un échéancier qui lui est propre sans intégration des contraintes de temps propres au projet ;
- La structuration de l'organisation du projet n'est pas cohérente et opérationnelle ;
- L'autorité de l'équipe projet peut être souvent fragilisée par des interventions administratives et /ou politiques ;
- L'urgence politique peut conduire à lancer un projet dont le niveau de maturité est insuffisant ;
- L'équilibre entre maintenir le cap sur la durée et rester ouvert à des évolutions de l'expression du besoin s'avère techniquement et politiquement délicat à établir.

Nos préconisations

P1 Un pilotage politique approprié

- Il faut distinguer deux catégories de projets : ceux dont l'objet et les enjeux vont susciter une médiatisation intense, une visibilité certaine et une résonance auprès du grand public nécessitant un pilotage politique fort, et ceux dont la portée est plutôt interne à l'administration.
- La pertinence du pilotage sera évidemment liée à la cohérence du rattachement institutionnel du porteur avec la nature et l'ampleur du projet en cause. Elle se mesurera aussi à l'aune de l'adéquation de la personnalité politique se saisissant du sujet au contexte. Une personnalité forte, n'hésitant pas à s'engager, consensuelle et cohérente dans sa prise de parole et de responsabilités sera un atout essentiel. Un profil plus clivant pourra générer des hostilités au projet par association à sa personne. Un portage plus discret et s'appuyant sur une relation de confiance avec l'administration s'avèrera alors plus profitable au bon déroulement de la feuille de route.
- Dans le contexte de projets « sensibles » et hautement politiques, le membre du gouvernement ou l'élu en première ligne devra s'engager significativement sans pour autant se substituer à ses services dans un partage clarifié des responsabilités. Il assurera trois fonctions essentielles : donner le cap, communiquer avec toutes les parties et arbitrer. Ainsi, il donnera la vision, expliquera et portera les finalités du projet, se montrera à l'écoute de l'équipe projet, sera en capacité de rendre des arbitrages clairs et difficiles si nécessaire. Il ira sur le terrain au contact des utilisateurs et plus largement des personnes impactées. La réussite de certains projets complexes et sensibles qui ont été fortement portés par un responsable politique montre que cette préconisation ne relève pas du vœu pieux.

P2 Concilier le temps politique et le temps des projets

- Il convient d'aider les commanditaires en proposant un cadencement de livrables factuels intermédiaires s'inscrivant dans leur propre temporalité. Une telle démarche doit être initiée par le chef de projet, force de proposition, tout en restant subordonnée à l'approbation des décideurs.
- La communication projet des commanditaires et de la direction de projet doivent converger sur une vision globale et des engagements compatibles avec ce cadencement.

P3 Une structuration du projet cohérente et opérationnelle.

- Les instances stratégiques et opérationnelles sont bien distinctes sans recouvrement des responsabilités. Leur fonctionnement et leurs prérogatives sont connus et respectés.
- Le chef de projet doit disposer de l'expérience et des compétences adéquates qui concourent à la légitimité et à l'autorité de la direction de projet au quotidien.
- Celle-ci doit disposer d'une réelle autonomie avec des délégations formalisées. Elle est bien positionnée.
- Cette organisation projet peut être intégrée dans un opérateur existant tel qu'en connaît le domaine des infrastructures de transport (SNCF Réseau) ou nécessiter la création d'un opérateur dédié (Société du Grand Paris). L'absence d'opérateur est très pénalisante pour mener des opérations complexes dès lors que le projet concerne un ensemble de sites ou de services.
- L'instrument juridique de l'établissement public constitue un atout en raison de sa souplesse par rapport à un service interne à une administration centrale. Les textes fondateurs lors de sa création facilitent le sur-mesure.
- Le bon positionnement de la MOA renvoie au rattachement politique et administratif. Certains ministères sont plus puissants que d'autres à la fois sur les plans interministériel et interne à leur périmètre. Ainsi, Bercy est en capacité de piloter ses propres projets et intervient dans les aspects budgétaires des autres ministères. A contrario, le ministère de la culture doit trouver un appui élyséen pour imposer ses vues, y compris vis-à-vis de ses propres grands établissements sous tutelle. Un tel appui permet souvent de surmonter les obstacles, notamment financier.
- Le caractère interministériel des projets peut donc induire un questionnement sur la pertinence de positionner la MOA dans une mission rattachée à Matignon ou dans un ministère délégué relevant du Premier ministre. Le caractère fluctuant de la structure ministérielle limite toutefois la portée d'une telle solution.
- La limitation du nombre de tutelles est une source de simplification et de clarté dans les processus décisionnels.

P4 Le développement du sponsoring dans les administrations publiques

- La notion de sponsoring telle que comprise et répandue dans le management de projet en entreprise est peu utilisée dans les administrations publiques.
- Le ou les sponsor(s) ont deux rôles déterminants en conduite de projets : une fonction de soutien au chef de projet lorsque celui-ci n'a pas la légitimité nécessaire dans l'organisation pour imposer certains arbitrages ou leur bonne exécution et une fonction de contrôle en s'assurant pour le compte du commanditaire que le projet se déroule conformément aux prévisions.

- Ce sont donc une ou des personnes qui se situent à un niveau intermédiaire entre le commanditaire qui donne le cap, décide des orientations mais s'avère peu disponible pour en suivre l'exécution, et le chef de projet qui est dédié à temps plein ou partiel au moins dans la conduite du projet et immergé dans son pilotage opérationnel.
- Dans les faits, le chef de projet rapporte au sponsor et c'est ce dernier qui est comptable de la réussite du projet vis-à-vis du commanditaire.
- Dans la littérature anglo-saxonne sur le management de projet, un grand nombre de projets jugés déceptifs se caractérisent par l'absence ou la faiblesse du sponsoring.
- Il n'est pas aisé de reproduire la notion de sponsor dans la fonction publique d'Etat dans cette acception de sa définition. Celle-ci recouvre pour partie des rôles dévolus à un directeur d'administration centrale, un directeur de cabinet du Ministre, un préfigurateur voire dans certains cas au ministre lui-même. Il nous semble en tout cas nécessaire de s'interroger sur qui, dans l'organisation projet, incarne ces deux rôles de contrôle et de soutien pour le compte du commanditaire.

P5 Trouver le point d'équilibre entre un besoin fonctionnel stable dans la durée, une capacité d'écoute et d'adaptation à un contexte évolutif

- Pour réussir, les projets complexes doivent impérativement parvenir à stabiliser le besoin fonctionnel prescrit. Cela revient à éviter la remise en cause fréquente des arbitrages et résister aux pressions pour satisfaire un flux régulier de demandes nouvelles.
- Il convient pour autant de ne pas s'enfermer dans une rigidité qui isole la direction de projet, entretient les frustrations et suscite dans la durée des mécontentements voire des blocages. Les évolutions de contexte doivent aussi être prises en considération. Ce point est bien entendu particulièrement sensible pour les projets s'étalant par nature dans la durée. A titre d'exemple, les gros projets informatiques souffrent du rythme des évolutions de leur environnement technique et de leur urbanisation avec d'autres systèmes. Les projets d'infrastructure ferroviaire quant à eux s'inscrivent dans un calendrier pluriannuel dépassant généralement la décennie.
- La meilleure parade à ces injonctions contradictoires semble de formuler des objectifs initiaux clairs, d'en rappeler le bien-fondé dans la durée et d'encadrer leurs éventuels changements en définissant des procédures rigoureuses de modification des spécifications.

2. Une association constructive et efficace des parties prenantes :

La notion de partie prenante à un projet souffre souvent d'une approche limitée aux acteurs opérationnels dans la conduite du projet et aux utilisateurs finaux lorsqu'ils ne sont pas oubliés lors de la conception.

Dans les faits, **le pilotage de projet doit se saisir des impacts en termes d'adhésion ou d'opposition. Il est donc très important d'identifier les parties prenantes en amont, d'analyser leur positionnement**, de s'interroger sur leurs interactions afin **d'établir une stratégie et des plans d'actions ciblés visant à créer de la fluidité, à renforcer l'adhésion et le meilleur alignement possible.**

Ce constat renvoie à de nombreux débats animant l'actualité : la concertation avec les élus locaux

souvent cofinanceurs, la place plus globalement du débat public et sa compatibilité avec une réalisation des projets en des délais maîtrisés dans un contexte d'affaiblissement des corps intermédiaires et de perte d'interlocuteurs structurés, la prise en compte des utilisateurs finaux dès la conception. **La concertation est en effet trop souvent considérée par les MOA comme une contrainte réglementaire** qu'il conviendra de respecter, comme une « case à cocher » de nature à contrarier la vie du projet et allonger ses délais de réalisation.

Il convient aussi d'examiner le rôle imparti aux parties prenantes dans l'évaluation finale d'un projet et les critères amenant à le considérer comme réussi. Cet exercice est rarement effectué et généralement sur un champ trop restreint. Le contrôle est souvent confié à un organisme tel que la Cour des Comptes dont la qualité des travaux ne saurait pour autant entraîner à elle seule une appropriation collective du bilan de l'action publique. La reprise de sa communication par les médias se focalise sur quelques éléments faisant le « buzz » mais susceptibles d'attiser les ressentiments sans véritable capitalisation sur les enseignements à en tirer.

Nos préconisations :

Nous suggérons de retenir une définition plus large des parties prenantes.

Sera considérée comme partie prenante sur le plan méthodologique toute personne ou groupe de personnes ayant de par sa posture et/ou son action une influence sur la réussite du projet.

P6 La concertation avec les parties prenantes au service de l'élaboration et de l'humanisation des projets

- Nous suggérons de concevoir l'association des parties prenantes comme un véritable levier, un élément de construction et d'enrichissement du projet. Elle permettra d'identifier les controverses potentielles, de nourrir l'analyse des risques de manière à les anticiper et en améliorer la maîtrise.
- Il ne s'agit pas de courir indéfiniment après un consensus introuvable et de renoncer à des arbitrages. Le débat, la contradiction, la diversité des points de vue et leur confrontation sont au cœur de la démocratie.
- L'association des parties prenantes offre l'opportunité d'affiner le projet, d'apporter des réponses plus adaptées que celles envisagées en chambre, de valoriser les contributions des différents points de vue et en définitive de favoriser une plus large adhésion.
- En anticipant et en intégrant le temps de concertation des parties prenantes nécessaire dans la planification du projet, celle-ci non seulement ne ralentit pas le projet mais en sécurise les délais en évitant des blocages rédhibitoires.
- Les projets menés par l'Etat sont très souvent en lien avec les élus locaux. Leur association très en amont dans la vie du projet est source de convergence.
- En associant les utilisateurs finaux au processus de co-construction des solutions, la MOA élabore un cahier des charges fonctionnel en prise avec les réalités.
- La place accordée au débat et à la co-construction met en exergue la dimension humaine qui manque trop souvent dans un pilotage technique et bureaucratique des projets. De nombreux projets ont été pénalisés dans leur déroulement et ont nourri des comportements hostiles, transformant en opposants des acteurs constructifs ou qui auraient pu le devenir. Le chef de projet est à cet égard l'architecte essentiel de cette co-construction. Il doit être doté d'une autonomie en la matière, y compris en termes de planning détaillé dans le respect des macro-échéances et ne pas apparaître comme seulement soumis aux contraintes réglementaires.

- Cette relation doit aussi reposer sur l'instauration d'une relation de confiance entre les acteurs qui milite en faveur d'une stabilité des personnes incarnant la MOA.

P7 L'affirmation du sens et des valeurs

- Dès le lancement du projet et tout au long de son déploiement, l'affirmation du sens et des valeurs est primordiale pour emporter l'adhésion et fiabiliser le projet. C'est en effet par sa légitimité acquise qu'il parviendra à traverser les phases de doutes et de remises en causes y compris politiques. Personne n'a intérêt à entraver un projet dont le bénéfice est compris et attendu. Les ajustements se feront dès lors à la marge pour l'améliorer et ajouter sa patte et non plus dans l'intention de le démanteler.
- Pour ce faire, il convient de développer dans la durée une politique de communication multi-supports à tous les niveaux appropriés selon le projet : media, proximité terrain avec les équipes, rencontres avec le public. Elle s'effectuera dans la transparence, avec pédagogie, empathie et disponibilité

P8 Concilier transversalité et proximité

- Une direction de projet incarne par construction l'expression d'une centralisation du pouvoir politique, administratif ou plus simplement managérial susceptible de nourrir des résistances. Une volonté d'homogénéité sera interprétée comme de l'hégémonie. Même un souci de transversalité sera ressenti comme une injonction Top-Down.
- **La MOA doit donc introduire, là où la perte de cohérence et d'efficacité ne sont pas** engagées, toutes les modalités favorisant l'adaptabilité des solutions aux problématiques locales. Cette préoccupation renvoie directement au rôle confié aux utilisateurs et à l'ensemble des parties prenantes dans la co-construction du projet.

P9 Une évaluation partagée

- L'évaluation des projets doit être approfondis au-delà des audits pratiqués par les corps de contrôle.
- Quels sont les indicateurs correspondant aux cibles prédéfinies à retenir pour attribuer à un projet le label « projet réussi » ? A quel moment faut-il les mesurer ? Cette évaluation est-elle juste l'affaire d'experts ou les parties prenantes peuvent-elles s'en saisir et par quels moyens ? Nous suggérons que l'Etat engage une réflexion dans ce domaine afin de favoriser un apprentissage collectif des enjeux de la complexité. C'est par la maturité de tous les acteurs qu'une démocratie pourra maîtriser son destin au regard des défis à venir.

3. Des ressources disponibles dans la durée

Le pilotage d'un projet doit sécuriser ses ressources financières et humaines mobilisables dans la durée. Or, ces éléments font parfois défaut.

3.1 Les ressources financières

La principale difficulté est la tendance à la sous-estimation systématique des coûts initiaux soit volontairement pour favoriser une prise de décision, un effet d'annonce dans un délai politique rapproché, soit par une prise en compte insuffisante au-delà des coûts d'investissements, des dépenses de fonctionnement et des aménagements.

Les écarts entre le dire et le faire entraînent une perte de crédibilité des MOA, une perte d'énergie et de temps à devoir justifier des écarts avec une estimation initiale irréaliste pour obtenir de nouveaux arbitrages. Ce jeu d'acteurs connu de tous s'auto alimente dans l'indifférence du temps consommé au détriment des bénéficiaires finaux. Il entraîne **une perte d'efficacité collective** et peut conduire à l'abandon de projets parfaitement viables.

Faire face aux imprévus, à la pluralité de financeurs, à la mise à disposition tardive des financements et à la complexité réglementaire constituent les autres défis d'une direction de projet dans ce domaine.

3.2 Les ressources humaines

Nos travaux ont mis en lumière **de grandes fragilités propres à la sphère publique dans sa capacité à se doter des compétences nécessaires pour piloter les projets dans leur complexité.**

Les métiers de MOA et de chef de projet ne sont pas suffisamment connus et reconnus.

Pour y remédier, il faut partager une bonne compréhension du contenu de ses missions et favoriser l'acquisition de compétences du type ensemblier. Or si nos grandes écoles et universités forment des juristes, des ingénieurs, des hauts fonctionnaires, aucun établissement ne prépare à la fonction de MOA.

Ces profils se construisent progressivement dans l'administration centrale ou déconcentrée, dans les collectivités territoriales, au sein des grands opérateurs de l'Etat ou dans le secteur privé en cumulant des expériences diversifiées, d'abord sur des petits projets simples puis de plus en plus complexes. Or, dans l'Etat les métiers de la MOA se sont peu à peu déportés vers le faire faire et non le faire. Cette évolution contribue à réduire la production de profils de chefs de projets MOA confirmés via un parcours interne.

En termes de métier, les chefs de projets MOA doivent être distingués des experts et des managers.

Le chef de projet MOA est un chef d'orchestre, fédérateur, médiateur, impulseur et à l'aise dans l'instauration de relations fonctionnelles. Son aptitude à construire des équipes pluridisciplinaires est un gage de réussite pour comprendre et maîtriser la complexité. Sa légitimité repose sur une connaissance métier et sur des qualités humaines. En cela, il se distingue d'une part de l'expert de haut niveau et d'autre part, du manager incarnant une relation hiérarchique. Si un chef de projet peut s'orienter vers l'une ou l'autre de ces postures selon ses aptitudes, la spécificité des compétences demandées dans l'exercice de la MOA est indéniable.

Les profils de chef de projet sont difficiles à trouver et à conserver

Ce constat s'inscrit dans un contexte global de déficit d'attractivité et de fidélisation des fonctions publiques (sujet sur lequel notre Cercle a engagé une réflexion) et d'une moindre valorisation dans l'administration de ces postes en comparaison de ceux de responsables hiérarchiques.

Nos préconisations :

P10 Des prévisions plus transparentes et plus approfondies

- Sans en méconnaître la difficulté, nous militons pour une rupture franche de paradigme en allant vers plus de transparence et de sincérité sur les coûts et les délais afin d'éviter une perte de confiance dans le projet et plus globalement dans la parole publique.
- En outre, tout projet complexe comporte des aléas et des zones de connaissance incomplète qui rendent toujours discutables les chiffrages annoncés. Des procédures plus transparentes et surtout plus contradictoires, faisant appel à des expertises extérieures à la MOA, fiabiliseraient et objectiveraient les évaluations initiales.
- Sur un plan plus opérationnel, nous recommandons d'introduire systématiquement dans la réflexion de la MOA les aspects très concrets de fonctionnement et de maintenance induits par les investissements. Par exemple, dans le cas de la conception d'un établissement recevant du public, la prédominance du geste architectural ou les contraintes urbanistiques et techniques peuvent occulter ces paramètres pourtant déterminants dans l'acceptation de l'édifice par les utilisateurs et la maîtrise des coûts dans la durée.

P11 Une meilleure anticipation et gestion des imprévus.

- Il est parfaitement normal que la conduite d'un projet complexe confronte ses initiateurs à des situations imprévues soit en raison de leur faible probabilité de survenance soit en raison de l'évolution du contexte sur la durée.
- Afin de se prémunir contre ces situations, la MOA a la possibilité de s'appuyer sur trois outils dont la complémentarité apporte si ce n'est une sécurité absolue, du moins une plus grande résilience et adaptabilité : la budgétisation d'une provision pour aléas - sous réserve qu'elle soit bien destinée aux aléas et non à des dépenses certaines -, le management des risques appliqué au projet (cartographie et plan d'actions régulièrement revisités) et la détermination préalable de « fusibles fonctionnels ».
- Ainsi, lorsqu'une MOA constate une dérive budgétaire, elle doit, soit procéder à des réallocations de ressources internes entre différents postes, soit solliciter des moyens complémentaires.
- La première voie trouve ses limites lorsque le projet est déjà bien engagé et l'ensemble des lignes sont en tension. La seconde épuise l'équipe projet en comitologies chronophages qui amplifieront les dépassements budgétaires par la dérive des délais. En prédéterminant en amont des renoncements fonctionnels possibles sans avoir besoin de retourner à des arbitrages en cours de projet, la MOA se donne des latitudes particulièrement appréciables. Il faut toutefois veiller à leur bon usage. La finalité n'est pas d'intégrer dans l'esprit des acteurs un abandon partiel du cahier des charges fonctionnel d'ores et déjà acquis pour habiller un pilotage budgétaire laxiste mais bien d'introduire des espaces d'appréciation en opportunité et un facteur de réactivité dans le pilotage du projet dans la durée.

P12 Une direction de projet positionnée en coordination des différents financeurs

- La pluralité de financeurs complexifie les arbitrages et la libération des fonds. Dans de telles situations, il est préférable de positionner la direction de projet en coordonnatrice garantissant sa neutralité entre les financeurs afin de mettre en avant constamment

P13 Des recettes dédiées aux projets

- Une mise à disposition tardive des financements nuit à l'agilité de la conduite des projets. Nos auditions dans le secteur des transports ont mis en lumière la pertinence, lorsque la possibilité s'en présente, de doter les projets via leur MOA de recettes propres (ressources fiscales fléchées, capacité à lever de la dette via les instruments juridiques retenus comme un établissement public par exemple).

P14 Une MOA maîtrisant le cadre réglementaire

- Certains textes (loi MOP, achats publics...) peuvent être sources de complexité et pénaliser la structuration et les délais de réalisation des projets par un cadre réglementaire dont la vertu égale la rigidité.
- Toutefois, nos travaux n'ont pas conduit à identifier ce facteur comme une cause d'échec. Au regard de la technicité de ces sujets, des finalités poursuivies par l'entrée en vigueur de ces règles, nous n'avons pas souhaité explorer plus avant cette problématique. Il nous semble en effet plus réaliste et plus immédiat de professionnaliser la MOA des projets dans la connaissance et l'application optimisée des textes plutôt que d'introduire de nouvelles instabilités dans les règles du jeu ouvrant un long débat à l'issue incertaine.

P15 Une gestion RH des compétences s'appuyant sur des dispositifs souples et innovants

- Il faut d'abord consolider une filière en déshérence -notamment depuis l'affaiblissement de l'ingénierie dans des ministères emblématiques comme l'était le ministère de l'équipement- en favorisant l'interconnaissance et la capitalisation des expériences entre chefs de projet publics. Une structure comme l'Institut des MOA créé entre RATP, SNCF, RTE... constitue à cet égard une initiative inspirante.
- Il convient aussi d'engager un chantier sur la valorisation du métier de MOA de projet complexe au sein de la fonction publique tant dans la construction des parcours et des nominations -notamment au regard d'un parcours managérial- que sur le plan strictement indiciaire et indemnitaire.
- Il faut aussi élaborer de nouvelles passerelles entre les fonctions publiques de l'Etat, la fonction publique territoriale et le secteur privé afin de favoriser de véritables parcours de carrière permettant de diversifier les expériences acquises au bénéfice de toutes les parties. Cet exercice se heurte aujourd'hui à trop de questions de rémunération et de statuts.

- Par ailleurs, l'extension récente par la loi 2017-55 du 20 janvier 2017 de la notion de conflit d'intérêt- disposition dont on comprend aisément les motifs- peut rendre, en pratique, un haut fonctionnaire ou un contractuel de l'Etat durablement inemployable (1). Les collèges et instances de déontologie doivent être attentifs à cette problématique dans l'appréciation des éléments de contexte.

P16 Une capacité à acheter, encadrer et évaluer la sous-traitance dans les projets.

- Le passage du faire au faire-faire exige la maîtrise en interne d'expertises et d'expériences acquises. A titre d'exemple, peu d'administrations disposent encore aujourd'hui, comme à la DGIFP, de services informatiques intégrés en nombre et compétences suffisants pour mener en pleine autonomie un projet ambitieux.
- Dans le prolongement des remarques sur la MOA et des problématiques d'attractivité et de fidélisation, la réflexion doit s'étendre aux experts et aux compétences liées, à tous niveaux, à l'encadrement et à l'accompagnement de la sous-traitance afin d'éviter de rendre l'Etat complètement dépendant de ses prestataires et sans aptitude à les challenger.
- Dans le cadre des projets, un certain nombre de postes clés doivent être identifiés comme non sous-traitables. Il faut donc mettre en place des plans de substitutions pour faire face aux aléas (départs, absences longues). Le recours ponctuel au management de transition peut répondre à l'absence de solution interne.

*

L'action publique est entrée dans une période où une part significative de ses responsabilités consiste à conduire de grandes transformations nécessitant vision et adhésion pour les concevoir, les mettre en œuvre et les mener à bien. Dans ce contexte, un pilotage efficace des projets dont la complexité et le nombre s'accroissent considérablement est indispensable pour préserver la cohésion sociale et nationale. L'efficacité de la maîtrise d'ouvrage, le rôle déterminant du chef de projet constitueront à la fois des conditions incontournables et des leviers à leur réussite et à la capitalisation des bonnes pratiques.

Le Cercle de la réforme de l'Etat, qui continuera à approfondir ces sujets, exprime le souhait que cette contribution affirmant des principes et des éléments de méthode essentiels favorise l'accomplissement de cette ambition.

(1) *Au terme de l'article 432-13 du code pénal sur le pantoufflage, constitue un conflit d'intérêt toute prise ou réception d'une participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise privée par une personne dépositaire de l'autorité publique ayant eu la charge d'assurer la surveillance et le contrôle ou avec laquelle il a été amené à participer, y compris par émission d'avis, à la conclusion de contrats de toute nature. Cette qualification est étendue aux sociétés détenant au moins 30% du capital de ces entreprises.*

Le Cercle de la réforme de l'État est un think tank dont les travaux portent sur les sujets de réforme de l'État sous tous leurs aspects, pour une action publique plus efficace et plus proche des citoyens. Il réunit 120 responsables de services centraux et déconcentrés de tous les secteurs de l'État, d'opérateurs et de services des collectivités territoriales et du secteur hospitalier ainsi que des magistrats, des acteurs de la société civile, des universitaires et des chercheurs de différentes disciplines et des experts des politiques publiques.

L'absence de toute subvention et de tout concours public ou privé garantit son indépendance.

Il a publié depuis début 2020 dix-huit « Notes » et « Tribunes » sur un ensemble de sujets dont les diverses crises et événements récents ont confirmé l'importance.

Ses dernières publications ont porté sur :

« L'État face aux crises qui viennent » (janvier 2021)

« Grand Âge, EHPAD : sortir de l'inacceptable » (mars 2021)

« Télétravail et services publics : quatre défis à relever d'urgence » (mai 2021)

« Le recours de l'État aux apports d'expertise externe : une pratique contestée, éclairer le débat » (juin 2021)

« Agences, autorités indépendantes : quelle place, quelles réformes ? » (septembre 2021)

« L'évaluation des politiques publiques : réconcilier la connaissance et l'action, opérationnaliser l'évaluation » (septembre 2021)

« Où en est la stratégie numérique publique ? » (décembre 2021)

« La réforme de l'État face aux impatiences des citoyens et à des enjeux d'ampleur exceptionnelle » (mars 2022)

« L'État et les consultants » (mars 2022)

« Gouvernance de l'écologie : alerter et construire » (avril 2022)

« La sécurité du quotidien : renforcer l'efficacité, regagner la confiance » (juin 2022)

« La sécurité du quotidien : miser sur la responsabilité des acteurs locaux » (novembre 2022)

« Le numérique éducatif : enjeux, dynamique, gouvernance » (novembre 2022).

Toutes ses publications sont consultables sur le site du Cercle : cerclereformeatat.eu

Le présent document résulte d'une réflexion collective sous l'animation de Jean-Marc Ambrosini engagée à l'été 2022 à laquelle ont participé quinze membres du Cercle. Des entretiens ont également été réalisés avec des responsables de projets complexes dans le secteur public.