

Coordination et changement transformateur dans l'administration publique.

Le cas de Chorus, le système d'information financière de l'État central français

Samuel Defacqz, Claire Dupuy

DANS **REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES** 2023/3 (VOL. 89), PAGES 387 À 404

ÉDITIONS **I.I.S.A.**

ISSN 0303-965X

DOI 10.3917/risa.893.0387

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2023-3-page-387.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour I.I.S.A..

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Coordination et changement transformateur dans l'administration publique. Le cas de Chorus, le système d'information financière de l'État central français

Samuel Defacqz et Claire Dupuy¹

Résumé

Les recherches récentes ont porté sur la manière dont les mécanismes de coordination sont mis en œuvre par les organisations publiques, et se sont concentrées particulièrement sur l'analyse de la coordination en tant que processus. Cet article étudie le processus de coordination qui a abouti à la mise en place de Chorus, le système d'information financière interministériel de l'État central français. Chorus constitue un cas de processus de coordination délicat, dont le succès était peu probable dans le contexte de l'administration napoléonienne française. Chorus a pour objectif de connecter tous les services administratifs des ministères à un seul système d'information partagé, alors que les ministères utilisaient précédemment leurs propres systèmes et applications. En prenant appui sur la littérature qui porte sur les mécanismes de coordination, et en se concentrant sur le rôle des institutions existantes et des acteurs impliqués, l'analyse développée dans l'article aboutit à deux résultats. D'abord, l'AIFE (Agence pour l'informatique financière de l'État), l'organisation chargée de la mise en œuvre de Chorus, a piloté le processus en développant une stratégie interministérielle progressive basée sur une logique de réseau. Deuxièmement, la coordination pilotée par l'AIFE a permis de transformer les structures financières et comptables de l'État français grâce à un processus de changement graduel. Ainsi, l'article contribue à l'analyse empirique des évolutions que connaissent les administrations publiques vers le développement d'une coordination accrue au niveau central en étudiant une des réformes récentes en France et ses résultats.

¹ **Samuel Defacqz**, Département de science politique, Université Laval, Québec, Canada, et Institut de science politique Louvain-Europe, Université de Louvain, Louvain-la-Neuve, Belgique. Courriel : Samuel.Defacqz@pol.ulaval.ca. **Claire Dupuy**, Institut de science politique Louvain-Europe, Université de Louvain, Louvain-la-Neuve, Belgique. Traduction de l'article paru en anglais sous le titre : "A transformative change through a coordination process and a steering agency. The case of the financial information system of the French central state".

Remarques à l'intention des praticiens

Cet article illustre comment les processus de coordination au sein des organisations publiques dépendent du contexte et du comportement des « agents de changement » en charge de ces processus. Dans des contextes peu propices au changement (comme les structures en silo et caractérisé par la présence d'acteurs ayant un pouvoir de veto), la mise en place d'agents de changement agiles et autonomes est essentielle. Lorsque des acteurs ayant un pouvoir de veto peuvent s'opposer à des changements structurels, l'article suggère de mettre en place des processus de coordination basés sur une logique de réseau qui induisent des évolutions graduelles afin d'aboutir à des changements transformateurs.

Mots-clés : Système d'information, France, administration centrale, TIC, gestion publique, coordination, coordination interministérielle, processus de coordination, réforme du secteur public.

Introduction

La coordination dans le secteur public est certainement l'un des enjeux les plus délicats auxquels l'administration publique a dû faire face. D'un point de vue scientifique, les réformes inspirées du nouveau management public ont incité la communauté académique à repenser cette question fondamentale (Bouckaert et al., 2010; Christensen et Laegreid, 2007). Les moteurs des réformes de la coordination dans les organisations publiques ont fait l'objet de discussions (pour un état des lieux récent, voir Trein et Ansell, 2020). Les mécanismes de coordination, la combinaison des logiques de hiérarchie, de réseau et de marché, et les combinaisons hybrides de celles-ci ont également fait l'objet d'études approfondies (Bouckaert et al., 2010; Laegreid et al. 2014; Laegreid et al. 2015; Verhoest et Bouckaert, 2005).

Plus récemment, la recherche s'est concentrée sur la manière dont les mécanismes de coordination sont mis en œuvre par les organisations du secteur public. Les chercheurs s'intéressent dès lors à la coordination en tant que processus, c'est-à-dire aux « stratégies et instruments utilisés par les gouvernements pour coordonner les organisations ou les programmes au sein du secteur public » (Bouckaert et al., 2010: 16). Traditionnellement, les études sur le sujet se concentrent sur la coordination en tant que résultat (à propos de cette distinction, voir Alexander, 1995). Ces résultats peuvent alors être analysés en fonction de plusieurs niveaux de coordination (Metcalf, 1994). Cependant, comme les recherches existantes mettent en lumière des cas d'échec ou pour lesquels des difficultés de mise en œuvre ont été constatées (Christensen et al., 2015) – où le niveau de coordination escompté n'est pas atteint – la question de la coordination dans le secteur public se pose toujours avec intérêt. Les travaux sur la coordination en tant que processus montrent également comment, au cours des processus de coordination, la combinaison des logiques de hiérarchie, de réseau et de marché peut évoluer (Randma-Liiv et al., 2015), parfois en raison d'organisations publiques qui résistent à la coordination souhaitée par l'État central et la remettent en cause (Overman et al., 2014). L'examen des processus de coordination fait donc partie intégrante d'une discussion sur les changements

qu'ils entraînent, en particulier en ce qui concerne leur nature incrémentale ou transformatrice (Streeck et Thelen, 2005) et les changements en jeu (Christensen et al., 2015). Enfin, l'étude des processus de coordination contribue à une meilleure compréhension des moyens par lesquels les États centraux parviennent à une meilleure coordination. Dans cet article, la question principale est donc celle du processus par lequel la coordination est mise en place et du type de changement qu'elle entraîne.

Pour analyser cette question, l'article s'appuie sur les conclusions de travaux antérieurs concernant le rôle des institutions existantes, tant formelles qu'informelles (Christensen et al., 2015) et celui des acteurs impliqués dans les processus de coordination (Overman et al., 2014; Randma-Liiv et al., 2015). Plus précisément, il explique comment les acteurs du changement orientent le processus de coordination dans des administrations publiques organisées en silo. Premièrement, l'article propose d'explorer la piste selon laquelle les acteurs du changement sont s'appuyer principalement sur une coordination basée sur une logique de réseau, tout en recourant occasionnellement à un pilotage hiérarchique. S'inspirant des travaux précurseurs de Thelen, la deuxième proposition de l'article est que ce processus de coordination va aboutir à un changement transformateur sous la forme d'un empilement des dispositifs existants (Mahoney et Thelen, 2010; Thelen, 2004).

Dans cet article, nous analysons le cas d'un processus de coordination qui s'est déroulé entre 2006 et 2011 et qui a abouti à la mise en place de Chorus, le système d'information financière (SIF) interministériel des administrations centrales de l'État en France. Chorus vise à collecter, tracer, stocker et interpréter l'ensemble des données financières gérées par l'État français (Diyani, 2017). Il couvre diverses fonctions telles que la gestion de l'allocation des ressources (sur la base du budget de l'État), des dépenses de l'État, des actifs de l'État et des recettes non fiscales, et intègre trois systèmes comptables (comptabilité générale, comptabilité budgétaire et comptabilité analytique).

La décision d'introduire un SIF commun dans les administrations publiques de l'État central français découle d'une décision politique consensuelle de réformer le budget et le processus de budgétisation de l'État central en 2001 – la LOLF, pour loi organique relative aux lois de finances (Corbett, 2010). Un organisme spécialisé, l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), a été chargé de la conception, de la mise en œuvre, du développement et de la maintenance de ce SIF. Selon les termes de Bouckaert et al. (2010), l'AIFE est donc une « entité de coordination » (2010: 57). Compte tenu de l'échec de projets similaires dans le passé et de son objectif de grande envergure, à savoir la mise en place d'un SIF partagé pour l'État central français, il était peu probable que le processus de coordination aboutisse. Et pourtant, ce fut le cas : Chorus fonctionne désormais dans chaque administration centrale française. L'étude de ce cas a priori improbable permet de comprendre comment les acteurs du changement orientent les processus de coordination dans des administrations publiques organisées en silo.

Cet article aboutit à deux principaux résultats. Tout d'abord, l'AIFE a piloté le processus de coordination en développant une coordination interministérielle en réseau de manière graduelle. L'aspect réticulaire de ce processus de coordination

a été intégré dans la gouvernance de Chorus. Concomitamment, le processus de coordination lui-même a été soutenu par les caractéristiques techniques de l'ERP (logiciel de planification des ressources de l'entreprise) qui a été choisi pour mettre en œuvre le SIF partagé. L'ERP a limité l'éventail des options divergentes possibles pour les administrations ministérielles engagées dans le processus. Enfin, en raison de son organisation institutionnelle et de l'incertitude initiale quant aux caractéristiques du SIF partagé, le processus de coordination n'a pas pu recourir à un pilotage hiérarchique. Néanmoins, il a parfois été fait appel à l'autorité politique pour amener les ministères les plus réticents à intégrer le processus de coordination.

Deuxièmement, le processus de coordination piloté par l'AIFE a entraîné une transformation des structures financières et comptables de l'État français, à savoir l'introduction d'un SIF interministériel, par le biais d'un processus de changement par empiement. Chorus a été superposé aux applications financières existantes et aux systèmes d'information propres à chaque ministère. Chorus et les applications connexes les ont progressivement inclus et finalement remplacés. Ces transformations ont également été accompagnées d'autres changements structurels menés par l'AIFE, notamment une nouvelle plateforme de facturation électronique appelée Chorus Pro.

La suite de l'article est structurée comme suit : la première section présente le cadre théorique de l'analyse. La deuxième présente la sélection du cas étudié. La troisième section présente l'analyse empirique, dont les résultats sont discutés dans la quatrième et dernière section.

Cadre théorique

Les études sur la coordination dans les organisations du secteur public ont progressé de manière significative au cours de la dernière décennie, à la suite ou parallèlement à l'adoption de réformes en matière d'intégration des politiques et de coordination de l'administration dans de nombreuses démocraties établies et plus récentes. Les réformes de la coordination administrative peuvent être définies comme « les changements dans la structure administrative dans le but d'améliorer la coordination entre les ministères et les agences » (Trein et Ansell, 2020: 3 ; voir également Christensen et Laegreid, 2007; Trein et Maggetti, 2020). Il a été établi que les réformes inspirées du nouveau management public et sa préférence paradigmatique pour la création d'agence ont entraîné des évolutions contradictoires visant à la coordination verticale et horizontale (Bouckaert et al., 2010; Christensen et Laegreid, 2007) dans le but d'éviter les échecs de politiques publiques et d'offrir de meilleures solutions aux problèmes complexes.

Cependant, ces réformes soulèvent la question importante de savoir si elles ont atteint leurs objectifs. Conformément à Alexander (1995), Bouckaert et ses collègues ont proposé d'étudier la coordination en tant que processus, c'est-à-dire de se concentrer sur le « processus par lequel les décisions tiennent ensemble » (2010: 15). Cette approche ne s'oppose en rien à l'étude de la coordination en tant que résultat, qui se concentre sur les niveaux de coordination classiquement ordonnés sur une échelle allant de la prise de décision indépendante (peu ou pas

de coordination) à une stratégie gouvernementale générale et interministérielle (Bouckaert et al., 2010; Metcalfe, 1994). L'étude de la coordination en tant que processus contribue plutôt à éclairer le niveau de coordination atteint, c'est-à-dire la coordination en tant que résultat. À cet égard, la coordination en tant que processus est conceptualisée comme « les instruments et les mécanismes qui visent à améliorer l'alignement volontaire ou forcé des tâches et des efforts des organisations au sein du secteur public » (Bouckaert et al., 2010: 16). Cette approche apporte ainsi un éclairage nouveau sur les mécanismes de coordination pour étudier comment ils interagissent et comment les acteurs les manipulent. Les développements sur les trois principaux modes de coordination ont contribué à l'analyse de la manière dont les différents types d'instruments intègrent ces logiques de base de la coordination. Les débats se sont concentrés sur le moment et la manière dont la logique hiérarchique a été complétée par une coordination basée sur la logique de marché (dans les années 1980) et une coordination basée sur les réseaux (dans les années 1990), ainsi que sur la manière dont elles se combinent dans des ensembles hybrides (Bouckaert et al., 2010; Klijn et Koppenjan, 2000). Une partie de la discussion a porté sur la manière dont la coordination basée sur le réseau incorpore des éléments de la logique hiérarchique. Ces développements ont abouti à la construction de l'image de l'action qui se déroule dans « l'ombre de la hiérarchie » (Christensen et Laegreid, 2008; Diefenbach et Sillince, 2011; Keast et al. 2006; Koffijberg et al, 2012; Laegreid et al. 2015; Randma-Liiv et al. 2015; Scharpf, 1994; Scharpf, 1997).

Néanmoins, comme l'ont récemment souligné Randma-Liiv et ses collègues, « on manque d'études empiriques qui décrivent le fonctionnement réel de ces compositions hybrides de mécanismes de coordination et qui explorent et expliquent leur dynamique à travers le temps » (2015: 378). En d'autres termes, les études existantes ne rendent pas compte du processus réel de coordination. Nous proposons de combler cette lacune pour améliorer la compréhension de la coordination dans le secteur public, et plus particulièrement au sein des États centraux (Christensen et al., 2015; Dahlström et al., 2011) en analysant les changements qui résultent des réformes et des décisions formelles qui visent à développer la coordination (Bezes et Le Lidec, 2011; Bouckaert et al, 2010).

S'inscrivant dans un nouveau courant de recherche, cet article a pour objectif de combler cette lacune en se concentrant sur le rôle des acteurs clés dans les processus de coordination, et plus particulièrement sur les acteurs qui pilotent ces processus. Premièrement, la littérature met l'accent sur leurs ressources institutionnelles et le type de mécanisme de coordination auquel ils ont recours afin d'aboutir à la coordination. Dans leur étude sur la gestion des crises de sécurité intérieure en Norvège, Tom Christensen et ses collègues démontrent que le processus de coordination dépend des ressources institutionnelles des principaux acteurs (budget et personnel), de leur leadership, de leur culture et de leur réceptivité au changement, ainsi que de la perception de l'urgence du problème. Ils concluent que « même face à des crises majeures, les changements importants sont difficiles à mettre en œuvre » (Christensen et al. 2015: 367) lorsque les principaux acteurs ne participent pas activement au processus de coordination. Il s'agit de savoir si les acteurs prévus s'engagent dans des processus de coordination. En

fait, il peut arriver que ceux-ci résistent et contestent les tentatives de l'État central de coordonner leurs activités. Overman et al. (2014) étudient comment les agences semi-autonomes aux Pays-Bas et en France ne se sont que partiellement engagées dans les processus de coordination mis en place par l'État central, dans les domaines de l'immigration et de la recherche scientifique. Ces agences ont réussi à manipuler et modifier les règles de coordination en fonction de leurs ressources institutionnelles. En conséquence, les États centraux des deux pays n'ont pas été en mesure d'aboutir au niveau de coordination escompté.

En outre, en examinant la littérature sur les trois mécanismes de coordination, des recherches récentes ont mis en lumière la manière dont leur combinaison peut évoluer dans le temps en cours de processus en raison des choix stratégiques des acteurs clés. Dans leurs travaux sur la fonction publique estonienne, Randma-Liiv et al. (2015) démontrent que la coordination en réseau permet de contourner les obstacles qui existent dans les systèmes administratifs fragmentés. Ce mécanisme de coordination repose donc sur le fait que les acteurs et les institutions participants sont en partie interdépendants et orientés vers la réciprocité et la coopération, et qu'ils partagent des valeurs communes (Bouckaert et al., 2010). Cependant, l'analyse dynamique de la coordination de Randma-Liiv et al. (2015) montre comment des mesures hiérarchiques ont été ajoutées à la coordination basée sur les réseaux. Considérés au regard de Christensen et al. (2015) et Overman et al. (2014), qui rapportent que le pilotage hiérarchique n'incite pas nécessairement les acteurs à participer aux processus de coordination, ces résultats amènent à s'interroger sur le rôle de la hiérarchie dans les processus de coordination, soit en tant que mécanisme de coordination à part entière, soit en tant que mécanisme opérant dans « l'ombre » d'autres mécanismes (Scharpf, 1994). Ce courant d'études indique donc qu'une question décisive à propos des processus de coordination est de savoir si les acteurs participants s'engagent réellement dans la coordination ou non, et quels sont les mécanismes de coordination auxquels les acteurs qui pilotent ces processus de coordination ont recours. En nous appuyant sur ces discussions, nous nous attendons à ce que les acteurs qui pilotent les processus de coordination dans une administration structurée en silo recourent à la coordination en réseau, tout en faisant appel occasionnellement à la hiérarchie, pour que les services participants s'engagent réellement dans le processus de coordination.

Deuxièmement, en ce qui concerne la question du changement induit par les processus de coordination, les recherches qui adoptent une approche fondée sur la répartition du pouvoir suggèrent que le contexte institutionnel ainsi que les ressources et les contraintes qu'il offre aux acteurs clés doivent être pris en considération. Mahoney et Thelen (2010) ont fait significativement avancer notre compréhension de la manière dont les acteurs peuvent promouvoir le changement dans des contextes institutionnels donnés, et du type d'acteurs qui sont susceptibles de promouvoir le changement. Ces auteurs suggèrent que dans un contexte institutionnel où les acteurs clés disposent d'un pouvoir de veto, les « agents de changement » sont susceptibles d'induire des transformations en ajoutant de nouveaux éléments à ceux qui existent déjà, car ils ne sont pas en mesure de supprimer les éléments anciens. Un changement transformateur peut alors résulter de ce processus de changement progressif, même dans un

contexte non propice, lorsque les nouveaux éléments finissent par dépasser ou même remplacer les anciens. L'accent mis sur la direction hiérarchique, les structures en silo omniprésentes et la réticence au changement – des caractéristiques particulièrement marquées dans l'administration française (Bezes et al., 2013; Bezes et Parrado, 2013; Jones et Cole, 2009) – n'est probablement pas propice à un changement institutionnel « ponctué », abrupte. En revanche, l'empilement comme type de changement est plus susceptible de fonctionner dans de tels contextes, car elle permet de contourner les points de veto et de faire fonctionner ensemble des structures cloisonnées en ajoutant progressivement de nouveaux éléments à un cadre institutionnel par ailleurs stable (Thelen, 2004: 32). Dans les administrations publiques cloisonnées, nous nous attendons donc à ce que les processus de coordination aboutissent à un changement transformateur par le biais de l'empilement (van der Heijden, 2011).

Sélection du cas

Dans cet article, nous étudions un processus de coordination dont le succès était improbable et qui visait à mettre en place un SIF partagé dans les administrations centrales de l'État français. Tout d'abord, la France, en tant que système administratif napoléonien, se caractérise par une centralisation de la prise de décision, la prédominance du cloisonnement ministériel et une résistance au changement (Bartoli, 2008; Bezes et al, 2013; Bezes et Parrado, 2013; Jones et Cole, 2009). Deuxièmement, compte tenu de l'échec d'initiatives similaires antérieures, il était peu probable que Chorus et le processus de coordination qui y était attaché aboutissent. L'ONP (Opérateur national de paye) en est un exemple (de Saint Pulgent, 2019: 170). Ce projet de système d'information interministériel dans le domaine de la gestion des ressources humaines a été lancé en 2009 et a été arrêté en 2014 à la suite d'une évaluation gouvernementale mettant en avant, entre autres explications, les coûts excessifs engendrés par le projet.

Notre étude se base sur une analyse qualitative d'entretiens conduits auprès de fonctionnaires français. Les données ont été collectées par le biais d'entretiens semi-structurés avec trois principaux groupes d'acteurs: des fonctionnaires de l'AIFE, l'organisation qui pilote le processus de coordination; des fonctionnaires des directions des affaires financières de plusieurs ministères, à savoir les Armées, l'Éducation et la Transition écologique, qui ont été impliqués dans le processus de coordination lié au SIF partagé; et, enfin, un fonctionnaire du ministère des Comptes publics en charge de la planification et de l'exécution financière. La logique de ce la constitution de cet échantillon était de collecter des informations auprès de multiples acteurs impliqués dans le processus de coordination, ainsi que de refléter la diversité des points de vue des ministères sectoriels sur le SIF partagé. Nous avons sélectionné trois ministères sur la base de leur part de dépenses et d'investissements publics car ces éléments étaient susceptibles d'influencer les préférences des ministères concernant le processus de coordination lié au SIF partagé, à savoir le ministère des Armées (13,8 % du budget de l'État, mais avec la part la plus élevée de dépenses d'investissement), le ministère de l'Éducation nationale (la part la plus importante du budget central

de l'État – 30,3 % – principalement en raison des coûts de personnel, mais avec des investissements limités) et le ministère de la Transition écologique et solidaire (une part limitée du budget de l'État – 8,8 % – mais avec un effet de levier pour les dépenses d'investissement dans les infrastructures publiques).

Analyse empirique

L'AIFE, l'acteur au centre du processus de coordination

Cette enquête empirique débute par l'analyse de la manière dont l'AIFE a été créée et a agi en tant que pilote du processus de coordination qui a abouti à un SIF partagé. Nous présentons successivement ses missions, le contexte politique dans lequel elle a été créée et ses ressources institutionnelles.

L'AIFE a été créée en 2005 dans le but de développer un SIF interministériel nommé Chorus. L'AIFE est ainsi devenue le maître d'œuvre et le maître d'ouvrage délégué du projet Chorus¹ et, à ce titre, a été chargée de la conception, de la mise en œuvre, du développement et de la maintenance du nouveau SIF. L'AIFE a supervisé l'ensemble des questions liées à Chorus, mais a en pratique, délégué de nombreuses tâches à des sociétés de conseil en informatique et en gestion, notamment par le biais d'appels d'offres. En fait, l'existence même de l'AIFE dépendait de Chorus et du processus de coordination y afférent. La coordination interministérielle pour la mise en place d'un SIF commun a été cruciale pour sa survie organisationnelle.

Au début des années 2000, le gouvernement français a décidé de doter les administrations centrales de l'État d'un SIF interministériel commun. À cette fin, un ERP a été déployé. Cette décision a été prise dans le cadre de l'adoption de la réforme managériale et budgétaire de la loi organique relative aux lois de finances de 2001, dite LOLF (Bezes et Parrado, 2013; Corbett, 2010). La LOLF et la décision connexe de remodeler le SIF des administrations centrales de l'État n'ont pas fait l'objet de controverses politiques. Ainsi, le processus de coordination qui aboutirait à un SIF interministériel partagé a bénéficié du soutien politique des gouvernements successifs depuis son introduction. Ce contexte politique favorable a fourni à l'AIFE un premier type de ressources: un soutien politique continu. Par exemple, durant un entretien, un cadre de l'AIFE a mentionné des réunions d'arbitrage au niveau de la présidence de la République et avec le Premier ministre qui ont permis de réaliser des progrès substantiels dans le projet de SIF partagé. Les personnes interrogées ont indiqué que le soutien du gouvernement permettait à l'agence de recourir occasionnellement à l'autorité politique pour obliger les partenaires réticents à s'impliquer dans le processus de coordination.

Le contexte institutionnel des origines de l'AIFE a fourni un deuxième type de ressources cruciales: les ressources organisationnelles. Une fois la décision prise de mettre en place un nouveau SIF partagé, l'option évidente était de confier sa charge au ministère des Comptes publics², et plus particulièrement à la Direction

² Le ministère des Comptes publics est le maître d'ouvrage de Chorus et, à ce titre, il est chargé de la planification et de l'exécution financières globales.

générale des finances publiques. Pourtant, le gouvernement français n'a pas poursuivi dans cette voie et a préféré créer une agence spécifiquement dédiée au pilotage du processus de coordination qui aboutirait à Chorus et formellement autonome par rapport au ministère des Comptes publics. Comme l'ont souligné plusieurs personnes interrogées, l'autonomie formelle de l'AIFE a permis au projet de SIF de ne pas être perçu par les autres ministères sectoriels comme étant dirigé par « Bercy », un terme toponymique utilisé pour désigner tous les ministères et secrétariats d'État chargés des finances et des comptes publics. Cette idée rejoint une image répandue parmi les fonctionnaires français selon laquelle « Bercy » a un pouvoir excessif et tente d'utiliser les réglementations financières comme des chevaux de Troie pour empiéter sur les prérogatives sectorielles des autres ministères (Bezes et al., 2019). Un cadre de l'AIFE indique d'ailleurs que le gouvernement français était conscient de cette image et considérait dès lors l'autonomie de l'AIFE par rapport au ministère des Comptes publics comme une nécessité pour le succès de tout processus de coordination interministérielle.

« [Il y avait] une volonté de donner une vraie dimension interministérielle au projet Chorus, et donc d'avoir une entité qui soit un peu moins « bercyenne » [en parlant du ministère des Comptes publics], si je puis dire, et plus interministérielle. [...] Mais je pense que c'est une question dont les ministères étaient conscients et à laquelle ils étaient très attentifs à l'époque, et ils le sont encore aujourd'hui. » (Membre du personnel de l'AIFE)

L'autonomie initiale de l'AIFE par rapport au ministère des Comptes publics, ainsi qu'aux ministères sectoriels, a été consacrée par son statut administratif spécifique. L'AIFE a été créée en tant que service à compétence nationale (SCN). Les SCN sont autonomes par rapport aux ministères et à leurs services administratifs et ne font pas partie de l'administration centrale de l'État, que ce soit au niveau national ou infranational. Ils restent hiérarchiquement sous la tutelle d'un cabinet ministériel, le ministre des Comptes publics dans le cas de l'AIFE (au moment de l'enquête). En outre, l'AIFE bénéficie d'une autonomie budgétaire et son statut de SCN lui confère une plus grande flexibilité en matière de gestion des ressources humaines par rapport aux services centraux de l'État. Elle est également autorisée à recruter du personnel avec des contrats similaires à ceux du secteur privé, ce qu'elle a fait :

« Le statut de SCN a également permis de donner une certaine flexibilité en termes de fonctionnement, y compris en ce qui concerne le recrutement de profils capables de mener le projet Chorus. Ce statut a permis de constituer des équipes à l'AIFE qui sont des équipes mixtes avec une partie du personnel qui est constituée d'agents publics [...] qui ont une connaissance approfondie des processus administratifs et qui connaissent les bons gestes pour coordonner et faire travailler ensemble un ensemble d'acteurs assez complexe. Et puis un groupe d'employés du secteur privé ayant une expertise en matière de conseil ou d'intégration de systèmes d'information, en particulier avec une expertise à propos de SAP ». (Membre du personnel de l'AIFE)

Comment l'AIFE a piloté le processus de coordination qui a abouti à un SIF interministériel partagé

L'AIFE a entamé le processus de coordination en vue d'un SIF partagé dans un contexte où certaines mesures avaient déjà été prises, mais où de puissants acteurs de veto – des ministères sectoriels spécifiques – pouvaient encore bloquer l'initiative. En 2006, dans le cadre de sa première mission, l'AIFE était chargée de mettre à jour l'ancien SIF ACCORD, introduit dans les années 1990, pour en faire ACCORD LOLF. ACCORD a été la première tentative d'intégrer les nombreuses applications financières et comptables des administrations centrales dans un système d'information unique. Toutefois, le système était limité au traitement des informations relatives aux dépenses. Parallèlement à la mise en œuvre de la LOLF, tous les ministères, la Direction générale des finances publiques et la Direction du budget ont collaboré à l'élaboration de cadres réglementaires communs en matière de dépenses et de comptabilité. Ces cadres sont qualifiés de « macro-processus ». Sur la base de ces premières étapes, l'AIFE a été chargée d'entamer la coordination interministérielle en vue d'un SIF partagé qui devait inclure toutes les informations financières des administrations nationales et infranationales de l'État (et non plus uniquement les informations relatives aux dépenses).

Cependant, des acteurs de veto puissants au sein des administrations centrales pouvaient bloquer le processus de coordination dès ces premières étapes. Deux ministères auraient notamment pu imposer un veto : le ministère des Armées et le ministère de l'Intérieur. Ce dernier a traditionnellement été un intermédiaire de choix dans les tentatives de réforme de l'État français et de son administration. Cela est dû à son ancrage territoriale et au fait qu'il contrôle un grand nombre de services administratifs infranationaux (Bezes, 2009; Bezes et Le Lidec, 2011; Bezes et Le Lidec, 2016) :

« Le ministère de l'Intérieur a un poids important dans l'ensemble du système, et sur chaque réforme majeure, ou chaque développement majeur, il est bon d'avoir au moins le soutien de ce ministère. » (Membre du personnel du ministère des Comptes publics)

Le passage à un SIF commun impliquait également des questions très sensibles pour un autre acteur de veto, le ministère des Armées. Ce ministère gère la plupart des grands investissements de l'État français et administre des contrats à long terme qui sont difficiles à transférer d'un SIF à l'autre. De plus, outre les dépenses de personnel et de fonctionnement qui sont importantes pour tous les ministères, le ministère des Armées gère une part très importante des investissements de l'État. Le passage à un SIF commun était donc une mesure potentiellement très coûteuse pour cet acteur. Le ministère des Armées pèse lourd dans les projets interministériels et n'est généralement pas enclin à participer à ces projets en raison des informations sensibles qu'il gère concernant les investissements en matériel militaire, en services de renseignement et en infrastructures.

« Disons que le ministère des Armées est à la fois très jaloux de sa propre organisation et parfois peu réceptif au développement de nouveaux modèles d'organisation qu'il juge certainement trop imprégnés de l'influence du ministère des

Comptes publics. [...] Au ministère des Armées, ils sont assez sensibles à leurs spécificités organisationnelles, mais ils ont aussi la capacité d'investir et de financer les développements du système d'information Chorus pour leurs besoins spécifiques. [...] Ils ont des besoins très spécifiques que les autres ministères n'ont pas et qui ont conduit le ministère des Armées à financer des évolutions du système d'information Chorus pour ses propres besoins. [...] Et qui ont finalement été partagées [et adoptées par d'autres ministères].» (Membre du personnel du ministère des Comptes publics)

Dans ce contexte, le processus de coordination a commencé par des consultations préliminaires de tous les ministères et un travail de persuasion en amont. À ce stade, le ministère des Armées s'est vu accorder une position de premier plan dans le développement du nouveau SIF, ce qui lui a permis d'adapter certaines de ses composantes à ses propres besoins. Par exemple, le ministère a été un partenaire privilégié de l'AIFE pour développer plusieurs projets liés à Chorus, tels que le développement d'un ChatBot ou d'un outil de comptabilité analytique, particulièrement utile pour la gestion de ses investissements. Les personnes interrogées ont également indiqué qu'il était essentiel d'obtenir le soutien d'acteurs ayant un pouvoir de veto pour obtenir l'adhésion des autres ministères, soit parce qu'ils agissaient en tant que suiveurs, soit parce qu'ils n'avaient pas les moyens de s'opposer au projet.

Dans les premiers temps, le pilotage du processus de coordination par l'AIFE s'est donc appuyé sur une coordination en réseau. Dans un contexte où les acteurs poursuivaient des intérêts distincts, l'AIFE a réussi à impliquer les nombreux partenaires ministériels dans les étapes préparatoires. Pour éviter le veto des ministères les plus importants, l'AIFE leur a donné une position de «*primus inter pares*» afin qu'ils puissent bénéficier directement du SIF partagé – ce qui s'est avéré déterminant pour garantir le succès du processus de coordination (Klijn et Koppenjan, 2000: 146).

Dans les phases ultérieures également, la coordination en réseau a été un élément clé. Entre 2008 et 2011, la mise en œuvre de Chorus a été organisée en six vagues qui ont ciblé différents ministères et leurs services centraux et infranationaux. Grâce à ce processus, l'AIFE a voulu prendre en compte les différentes préoccupations de chaque ministère lors de l'élaboration du nouveau SIF. D'un point de vue technique, le processus progressif visait également à garantir que les informations budgétaires et comptables de l'État étaient correctement traitées par le nouveau SIF. Au 1^{er} janvier 2011, tous les ministères utilisaient Chorus et avaient mis en œuvre le SIF partagé. Cependant, plusieurs applications financières propres à chaque ministère étaient (et sont) toujours en usage en dehors du champ d'application de Chorus. Poursuivant un processus de changement graduel et par empilement, l'AIFE négocie des contrats biennaux avec chaque ministère pour s'assurer que ces applications seront soit connectées à Chorus, soit remplacées par une application partagée fournie par l'AIFE, soit tout simplement éliminées (Diyani, 2017). Ce faisant, l'AIFE a réussi à redéfinir les intérêts divergents et conflictuels des ministères en un intérêt commun (Klijn et Koppenjan, 2000: 146), à savoir le développement d'outils partagés et modernes destinés à aligner l'État français sur les bonnes pratiques du secteur privé. Dans le

même temps, l'AIFE a également développé d'autres projets liés à la comptabilité et aux finances, tandis que le processus de coordination autour du SIF partagé était déjà en place. Chorus Pro en est un exemple. Il s'agit d'une plateforme numérique par laquelle les fournisseurs de biens et de services des organisations du secteur public soumettent leurs factures dématérialisées. L'AIFE a développé et lancé ce système de facturation électronique en 2016. Il s'adresse à toutes les organisations du secteur public, et pas seulement aux administrations centrales. L'AIFE a ainsi élargi son périmètre d'origine et adresse désormais ses « produits » à beaucoup plus de « clients », ce qui était initialement perçu avec méfiance par certains ministères, et notamment le ministère des Comptes publics.

De même, une fois que chaque ministère fut engagé dans le processus de coordination, il s'agissait de s'assurer de leur participation au processus en tant que tel. Leur participation a été assurée par un style de coordination en réseau, à la base de la gouvernance de Chorus. Chorus a été piloté par un comité interministériel (le Comité d'orientation stratégique) composé de représentants de tous les ministères (des directions des affaires financières), de la Direction générale des finances publiques, de la Direction du budget et de l'AIFE. Les membres de ce comité discutent des évolutions possibles et des questions financières et comptables qui entourent le projet. De plus, l'AIFE a mis en place un système de retour d'information des utilisateurs de Chorus afin de faire évoluer le système d'information et ses applications connexes. Des groupes d'experts issus de différents ministères se réunissent périodiquement pour élaborer des solutions basées sur ces commentaires d'utilisateurs. Les propositions les plus consensuelles sont adoptées et, finalement, mises en œuvre par l'AIFE. Cette méthode de coordination en réseau garantit que les changements apportés au SIF sont acceptés par tous les ministères participants. Elle permet également de dégager un consensus sur les évolutions futures de Chorus et contribue ainsi à une compréhension commune des problèmes et des solutions, ainsi que de la manière de les traiter, par tous les partenaires du projet (Klijn et Koppenjan, 2000: 146). Comme le fait remarquer un cadre de l'AIFE, cette méthode garantit la viabilité du SIF partagé à long terme en encourageant la collaboration entre les ministères.

Enfin, l'AIFE a également fait un choix stratégique concernant la solution informatique à sélectionner afin de garantir un processus de coordination sans heurts sur le SIF partagé. La raison même de choisir SAP ERP³ était sa relative rigidité technique. L'AIFE a volontairement choisi ce logiciel pour éviter les marchandages qui auraient pu apparaître lors de la phase de développement, et ce au nom de particularités ministérielles.

« L'idée était de prendre un outil de gestion privée qui nous obligerait à s'y conformer. En réalité, il contraignait tout, forçant tous les processus de l'État à s'inscrire

³ SAP ERP est un logiciel développé par la société allemande SAP SE (*Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung*, systèmes, applications et produits dans le traitement des données). Cette société basée en Allemagne est une entreprise multinationale européenne (*Societas Europaea*) qui fournit des logiciels pour gérer les opérations commerciales et les relations avec les clients.

dans une structure contraignante. [...] Mais nous l'avons fait exprès, c'était un choix délibéré. » (Membre du personnel de l'AIFE)

L'AIFE a exploité la rigidité du logiciel au profit du processus de coordination et pour renforcer sa propre autonomie vis-à-vis des ministères sectoriels. Ce choix a également permis à l'AIFE de concevoir des applications liées à Chorus qui pouvaient être facilement utilisées par chaque administration ministérielle, facilitant ainsi la mise en place du nouveau SIF qui remplacerait les anciens outils propres aux ministères. À cet égard, le choix d'un « ERP contraignant » a favorisé la coordination interministérielle sur la base d'outils et de pratiques financières et budgétaires communs.

Discussion et conclusion

L'analyse empirique a mis au jour le contexte des origines de l'AIFE et les ressources politiques et organisationnelles sur lesquelles l'agence s'est appuyée pour piloter le processus de coordination interministérielle qui a abouti à un SIF partagé au sein de l'État central français. Cette étude de cas montre également comment l'AIFE a piloté ce processus de coordination sur la base d'un style de coordination en réseau.

La coordination en réseau de l'AIFE présente trois caractéristiques principales. Premièrement, le processus horizontal de coordination a été progressif au regard de l'étendue des activités financières et budgétaires successivement couvertes par le SIF commun. Une fois tous les ministères engagés dans le processus, la coordination en réseau s'est inscrite durablement comme forme de gouvernance du projet Chorus, où les décisions sont prises de manière horizontale. Deuxièmement, la sélection de la solution informatique – SAP ERP – s'est avérée être un choix crucial pour garantir que chaque ministère ne maintienne pas ses propres particularités en matière de gestion financière et comptable. En ce sens, ce choix technique est une des pierres angulaires du processus de coordination. Le pilotage mené par l'AIFE reflète en grande partie les caractéristiques constitutives des processus de coordination en réseau, telles qu'exposées dans la partie liminaire de la recherche. Ainsi, les éléments de l'analyse sont conformes à deux éléments de la première proposition exposée au départ, à savoir que dans les administrations cloisonnées prévaudrait une coordination en réseau et dirigée par un acteur bien dotés en ressources. La troisième et dernière caractéristique du processus de coordination lié à Chorus s'écarte toutefois en partie de nos attentes. Nous nous attendions à ce que l'entité qui pilote le processus de coordination ait parfois recours à la hiérarchie. Notre analyse montre que l'AIFE a effectivement pu compter sur l'autorité politique dans les premiers temps pour rallier les ministères réticents au projet et les faire participer au processus de coordination. Il n'y a cependant pas eu de pilotage spécifiquement hiérarchique, ni de coordination en réseau conduit dans « l'ombre de la hiérarchie » (Scharpf, 1994, 1997). D'une part, alors que le soutien politique en faveur d'un SIF partagé était fort, les ambitions du projet étaient en partie floues et une incertitude concernant les caractéristiques spécifiques de Chorus a prévalu jusqu'à ce que le processus de

coordination piloté par l'AIFE aboutisse. Dès lors, un pilotage dans une logique hiérarchique aurait été vain. D'autre part, l'AIFE n'avait pas d'autorité sur les ministères participants, car son statut la rendait indépendante et autonome sur le plan organisationnel. En d'autres termes, aucune structure d'autorité claire n'a été mise en place.

Cette coordination interministérielle en réseau, pilotée par l'AIFE, a abouti à un changement transformateur. Lors de la création de l'AIFE, dans le sillage de la LOLF, les administrations centrales françaises s'appuyaient encore sur leurs SIF et applications propres. Dix ans plus tard, elles partagent toutes le même système, Chorus, et l'échange des informations financières est coordonné par une structure unique. En outre, les particularités ministérielles en la matière sont progressivement rationalisées et fondue dans le nouveau SIF ou sont abandonnées. Grâce au processus de coordination qui a abouti à Chorus, le SIF de l'État central français a fait l'objet d'une refonte complète. Ce changement transformateur induit par un processus de coordination dans un contexte non propice s'est produit par le biais d'un mécanisme empiement (Streeck et Thelen, 2005; Thelen, 2003; Thelen, 2004; van der Heijden, 2011). Plus précisément, la mise en œuvre de Chorus résulte de la stratégie de l'AIFE, d'une part, visant à donner aux principaux ministères une marge de manœuvre pour adapter certaines caractéristiques du nouveau SIF à leurs propres besoins et, d'autre part, à donner un caractère interministériel à la coordination dès le début du projet jusqu'à sa mise en œuvre et sa maintenance. La gouvernance de Chorus telle que mise en place par l'AIFE a permis de rallier tous les ministères au projet, même les plus réticents. Grâce à ce processus de coordination, Chorus a été progressivement introduit en parallèle des SIF ministériels existants et l'AIFE a réussi à les rationaliser ou à les supprimer, ce qui a permis à Chorus de remplacer les nombreux systèmes et applications qui existaient avant son introduction. Notre deuxième proposition est ainsi confirmée. De plus, en développant d'autres projets (comme Chorus Pro) qui dépassent ses prérogatives initiales, l'AIFE a ajouté un autre domaine à son périmètre d'action en proposant des solutions comptables et financières à d'autres organisations publiques, et pas seulement à son « client » principal et originel, à savoir l'administration centrale.

Dans l'ensemble, nous avons analysé dans cet article un processus de coordination et les changements qu'il a entraînés afin de mieux comprendre la manière dont les acteurs du changement peuvent piloter des processus de transformation dans des administrations publiques cloisonnées. Cet article apporte trois contributions à la recherche sur l'administration publique. Premièrement, il contribue à l'analyse empirique des changements récents dans l'administration publique française qui participent au développement d'une coordination accrue au niveau central (Bouckaert et al., 2010- voir chapitre 9 sur la France; Bezes et Le Lidec, 2011; Bezes et Le Lidec, 2016) en étudiant une des réformes les plus récentes et ses résultats. Deuxièmement, l'article enrichit la littérature sur la coordination en temps de crise ou lorsque des problèmes complexes se posent (Christensen et al, 2015; Laegreid, 2015) en étudiant la coordination dans une fonction essentielle d'un État central, à savoir la gestion des informations financières et comptables. Il s'intéresse également au rôle des outils numériques dans la coordination au

sein du secteur public. Dans le cas de Chorus, la solution numérique choisie a joué un rôle crucial dans la mise en place de la collaboration interministérielle en restreignant les choix des acteurs ayant des intérêts et des besoins divergents les obligeant à s'adapter à un outil commun. Enfin, l'article développe l'analyse des processus de coordination dans les organisations du secteur public et fournit une étude empirique du fonctionnement de la coordination basée sur les réseaux en l'absence de mécanismes de hiérarchie clairs (Randma-Liiv et al., 2015).

En conclusion, l'étude empirique du succès a priori peu probable de Chorus améliore notre compréhension des processus de coordination dans les administrations publiques, et en particulier dans les contextes administratifs qui ne sont pas propices au changement (par exemple, les structures en silos, les organisations avec des acteurs qui ont un pouvoir de veto). Notre analyse suggère que dans de tels contextes, la mise en place d'agents du changement agiles, bien dotés en ressources et autonomes, est la clé du succès des processus de coordination qui induisent le changement. L'article invite à poursuivre l'analyse des ressources, du statut et de la stratégie de ces acteurs du changement. Cette recherche ouvre donc la voie à des comparaisons ou à des études de cas dans d'autres systèmes administratifs où des projets de coordination interministérielle ont été mis en œuvre (avec succès ou non). Les recherches futures pourraient s'appuyer sur le cas français ou le comparer à d'autres cas similaires (Bezes et Parrado, 2013) ou dans des contextes différents (Bezes et al., 2013).

Financement

Ce travail a été soutenu par le programme-cadre Horizon 2020 de l'Union européenne dans le cadre de la subvention n° 726840 accordée au consortium TROPICO coordonné par l'Université de Bergen (Transforming into Open, Innovative and Collaborative Governments).

ORCID iDs

Samuel Defacqz: <https://orcid.org/0000-0002-9160-8454>.

Claire Dupuy: <https://orcid.org/0000-0001-7955-2331>.p http

Références bibliographiques

- Alexander E (1995) *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Luxembourg: Gordon and Breach.
- Bartoli A (2008) The study of public management in France: La spécificité du modèle français d'administration. In: Kickert W (ed.) *The Study of Public Management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. Abingdon: Routledge, 14–41.
- Bezes P (2009) *Réinventer l'état. Les réformes de l'administration Française (1962–2008)*. Paris: Presses universitaires de France.
- Bezes P et Le Lidec P (2011) Steering from the centre in France in the 2000s: When reorganizations meet politicization. In: Dahlström C, Peters BG, Pierre J (eds) *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 27–53.
- Bezes P et Le Lidec P (2016) Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'état territorial. *Revue française de science politique* 66(3): 507–54.

- Bezes P et Parrado S (2013) Trajectories of administrative reform: Institutions, timing and choices in France and Spain. *West European Politics* 36(1): 22–50.
- Bezes P, Fimreite AL, Le Lidec P, et al. (2013) Understanding organizational reforms in the modern state: Specialization and integration in Norway and France. *Governance* 26(1): 147–175.
- Bezes P, Descamps F et Viallet-Thévenin S (2019) Bercy: Empire ou constellation de principautés? *Pouvoirs* 168(1): 9–28.
- Bouckaert G, Peters BG et Verhoest K (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Christensen T et Laegreid P (2007) *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Burlington, VT: Ashgate.
- Christensen T et Laegreid P (2008) The challenges of coordination in central government organisations: The Norwegian case. *Public Organisation Review* 8(2): 97–116.
- Christensen T, Laegreid P et Rykkja L (2015) The challenges of coordination in national security management—The case of the terrorist attack in Norway. *International Review of Administrative Sciences* 81(2): 352–372.
- Corbett A (2010) Public management policymaking in France: Legislating the organic law on laws of finance (LOLF), 1998–2001. *Governance* 23(2): 225–249.
- Dahlström C, Peters BG et Pierre J (2011) Steering from the centre: Strengthening political control in Western democracies. In: Dahlström C, Peters BG, Pierre J (eds) *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press, 3–23.
- de Saint Pulgent N (2019) L’usager face aux services publics. *Le Débat* 4(206): 167–176.
- Diefenbach T et Sillince J (2011) Formal and informal hierarchy in different types of organization. *Organization Studies* 32(11): 1515–1537.
- Diyani R (2017) Le système d’information chorus: Développements et perspectives. *Gestion & Finances Publiques* 1(1): 102–113.
- Jones G et Cole A (2009) French administrative reform: Change and resistance. In: Goldfinch SF, Wallis JL (eds) *International Handbook of Public Management Reform*. Cheltenham: Edward Elgar, 220–234.
- Keast R, Mandell M et Brown K (2006) Mixing state, market and network governance modes: The role of government in “crowded” policy domains. *International Journal of Organization Theory and Behavior* 9: 27–50.
- Klijn E-H et Koppenjan J (2000) Public management and policy networks. *Public Management Review* 2(2): 135–158.
- Koffijberg J, De Bruijn H et Priemus H (2012) Combining hierarchical and network strategies: Successful changes in Dutch social housing. *Public Administration* 90: 262–275.
- Laegreid P (2015) Organizing for “wicked problems”—analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. *International Journal of Public Sector Management* 28(6): 475–493.
- Laegreid P, Sarapuu K, Rykkja L, et al. (2014) *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Laegreid P, Randma-Liiv T, Rykkja L, et al. (2015) Emerging coordination practices of European central governments. *International Review of Administrative Sciences* 81: 346–351.
- Mahoney J, Thelen K (2010) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Metcalfe L (1994) La coordination internationale des politiques et la réforme de la gestion publique. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 60: 321–344.
- Overman S, van Thiel S et Lafarge F (2014) Resisting governmental control: How semi-autonomous agencies use strategic resources to challenge state coordination. *International Review of Administrative Sciences* 80(1): 172–192.
- Randma-Liiv T, Uudelepp A et Sarapuu K (2015) From network to hierarchy: The evolution of the Estonian senior civil service development system. *International Review of Administrative Sciences* 81(2): 373–391.
- Scharpf FW (1994) Games real actors could play. Positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics* 6(1): 27–53.

- Scharpf FW (1997) *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy-research*. Boulder, CO: Westview Press.
- Streeck W et Thelen K (2005) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen K (2003) How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis. In: Mahoney J, Rueschemeyer D (eds) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 208–240.
- Thelen K (2004) *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trein P et Ansell CK (2020) Countering fragmentation, taking back the state, or partisan agenda-setting? Explaining policy integration and administrative coordination reforms. *Governance* 34(4): 1–24.
- Trein P et Maggetti M (2020) Patterns of policy integration and administrative coordination reforms: A comparative empirical analysis. *Public Administration Review* 80(2): 198–208.
- van der Heijden J (2011) Institutional layering: A review of the Use of the concept. *Politics* 31(1): 9–18.
- Verhoest K et Bouckaert G (2005) Machinery of government and policy capacity: The effects of specialization and coordination. In: *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 92–111.

Annexe

Annexe 1. Liste des entretiens

- Entretien 1, collaborateur de l'AIFE, Noisy-le-Grand, novembre 2018.
- Entretien 2, collaborateur de l'AIFE, Noisy-le-Grand, novembre 2018.
- Entretien 3, agent du ministère des Armées (Direction des affaires financières), Paris, décembre 2018.
- Entretien 4, agent du ministère de la Transition écologique et solidaire (Direction des affaires financières), Puteaux, décembre 2018.
- Entretien 5, agent du ministère de l'Éducation (Direction des affaires financières), Paris, janvier 2019.
- Entretien 6, collaborateur de l'AIFE, Noisy-le-Grand, janvier 2019.
- Entretien 7, collaborateur de l'AIFE, Noisy-le-Grand, février 2019.
- Entretien 8, agent du ministère des Comptes publics (Direction générale des finances publiques), Paris, février 2019.

Samuel Defacqz est professeur adjoint d'administration publique à l'Université Laval (Québec, Canada) et collaborateur scientifique à l'Université de Louvain, ISPOLE (Belgique). Dans le cadre du projet TROPICO (projet financé par le programme Horizon 2020 de l'UE), il a étudié la manière dont les administrations publiques se transforment pour améliorer la collaboration dans l'élaboration des politiques et la prestation de services publics, grâce aux technologies de l'information et de la communication. Ses recherches portent sur l'administration numérique, les politiques publiques, les groupes d'intérêt, la légitimité et la politique comparée.

Claire Dupuy est professeure de politique comparée à l'Université de Louvain, ISPOLE (Belgique). Elle est spécialisée dans les politiques publiques comparées et s'intéresse plus particulièrement à la gouvernance à plusieurs niveaux, au fédéralisme et aux processus de régionalisation en Europe occidentale. Elle s'intéresse également aux effets de la politique sur la démocratie et à la manière dont les changements politiques influencent le (dés)attachement des citoyens à la politique. Avec le consortium

TROPICO financé par le programme Horizon 2020 de l'UE, elle a étudié comment les administrations publiques en France ont changé pour permettre une plus grande collaboration au sein du gouvernement, d'une part, et entre les acteurs publics et les citoyens et parties prenantes, d'autre part.