



La LOLF, les RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives

Sylvie Trosa

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2013/1 N° 121 , PAGES 243 À 259
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.121.0243

Date de mise en ligne : 05/08/2025

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2013-1-page-243?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Chronique d'actualité des réformes

La LOLF, les RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives

Sylvie TROSA *

De très nombreuses études ont porté sur la LOLF. Pourtant, la question reste ouverte : cette réforme a-t-elle conduit à des progrès, ou au contraire à certaines régressions ? Cette dernière hypothèse n'est malheureusement pas absurde : parfois des hauts fonctionnaires, en particulier ceux qui travaillent en services déconcentrés, ont l'impression que leurs libertés d'action sont plus réduites qu'elles ne l'étaient avant la LOLF, du fait de la multiplication des programmes, et du fléchage des crédits¹, ainsi que de l'excès de reporting. Les ministres eux-mêmes l'attestent parfois par leur action, créant à chaque problème nouveau un nouvel opérateur (plus de 500 au niveau national !) plutôt que de réformer leur administration.

On peut aussi se demander quelle est la différence entre la LOLF et la RGPP ; et la Nouvelle Modernisation de l'action Publique (MAP) du nouveau gouvernement, le postulat des trois réformes étant de clarifier la pertinence des objectifs des administrations et d'obtenir un meilleur rapport coût/efficacité : quelle est donc la différence ? En clair, la question se pose de comprendre le désintérêt actuel face à la LOLF à la RGPP et qui sait à la MAP ? Désintérêt qui signifie, sans qu'on ose se l'avouer, une indifférence au service rendu par

* Vice-présidente du Cercle de la Réforme de l'État.

1. Le fléchage des crédits est à l'antonomie de l'esprit de la LOLF : au lieu de les globaliser, donnant ainsi aux managers des capacités de choix de mise en œuvre moyennant un compte rendu rigoureux sur les résultats, le fléchage attribue des lignes des crédits à des façons de faire étroitement définies.

l'administration et à son coût, ou encore une satisfaction muette face à la situation actuelle. La réforme de l'État n'intéresserait-elle plus, alors que l'on a souvent montré que c'est l'État qui donne le sens des actions en France et qu'il se montre décisif dans l'imaginaire des Français² ?

Les agents, qui pourraient être les vecteurs d'une évolution de la culture française, ont été, jusqu'à présent, peu impliqués et peu valorisés dans des modernisations de processus, des recentrages de missions, la définition de priorités, la mise en place d'un vrai système de gestion allant des objectifs aux systèmes d'information et à l'évaluation. Certes, une réforme de grande ampleur prend au moins dix ans, mais à condition de ne pas lâcher prise, et d'assurer une continuité. La crainte d'impliquer les agents proviendrait d'une suspicion d'un conservatisme qui refuserait tout changement de leur part... ? Mais ce conservatisme est-il prouvé ? Ou bien est-ce l'effet d'un manque de savoir-faire dans l'explication et dans la préparation des esprits ? Un pacte social mettant en œuvre différentes façons de travailler et accordant en contrepartie des responsabilités positives et de vraies capacités d'action est-il inimaginable ? Dans ce paysage quelque peu désolé, un rapport important devrait permettre des avancées significatives si ses préconisations étaient mises en œuvre : c'est le rapport de la Cour des comptes sur la LOLF (novembre 2011)³.

Ce rapport renforce les remarques déjà faites dans les précédentes analyses de MM. Migaud et Lambert en 2005-2006, c'est-à-dire le constat d'une mise en œuvre budgétaire et comptable, et non pas managériale, de la LOLF (partie I ci-dessous). Son innovation est d'étayer des conclusions très proches de celles des années 2005-2006 par des analyses chiffrées, des exemples concrets, de nombreuses auditions et de les compléter par des propositions concrètes et réalistes.

En outre, à partir des constats importants effectués dans ce rapport, différentes hypothèses méritent d'être faites, sur lesquelles un surcroît de réflexion et de travail est nécessaire (partie II).

I. – LE CONSTAT DE LA COUR DES COMPTES

Les programmes de la LOLF sont une organisation verticale des activités, suivant souvent l'organisation des directions plutôt qu'une

2. *Big Mother*, Odile Jacob, 256 p.

3. La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), Cour des comptes, rapport du 26 octobre 2011, que nous résumerons par RLOLF.

action réellement finalisée par des objectifs. Par suite, la structure l'a souvent emporté sur le fond, et donc ce qui se fait a prévalu sur une réflexion sur ce qui devrait se faire et les véritables finalités à atteindre correspondant aux demandes du gouvernement et aux besoins de l'économie et de la société. Or, l'esprit des programmes doit être de préciser des objectifs, atteignables sans être laxistes, et de définir les ressources et les coopérations qui leur sont nécessaires. Par suite, une gestion qui n'est pas par portefeuilles (définition large des missions) mais par ministères réduit considérablement l'esprit du programme. De plus, la différence n'est pas faite entre l'appropriation (le vote du parlement qui demande des détails sur les crédits) et la gestion (qui permet de globaliser les crédits par delà les directions et les ministères) sous réserve de rendre compte des résultats⁴. Il existe une tension entre la peur que les objectifs ne soient pas mis en œuvre et pour ce faire une définition étroite des crédits et la responsabilisation des cadres et agents qui suppose qu'on les globalise au mieux afin de créer des marges de manœuvre financières et de redéploiement des personnels (ST).

Le principal symptôme en est le faible nombre de missions interministérielles, alors que dans un mécanisme de ministères nombreux des innovations mobilisent rarement un seul acteur : il n'est que de 12 missions interministérielles. Les causes de ce faible nombre en sont une absence de pilotage, un mécanisme de gestion des missions interministérielles très lourd, le peu de suivi des conséquences du « transversal » en termes de mise en œuvre, car selon la Cour des comptes *il n'y a pas de ministre pilote*. Les missions ne sont en fait que des additions de crédits et non une finalité, une stratégie et des objectifs précis (ainsi de la Mission emploi). Quelle serait la solution ? La Cour des comptes préconise la création d'une nomenclature par politiques publiques tenant compte des politiques locales, qui s'appliquerait aux communes de plus de dix mille habitants et permettrait de couvrir 80 % de la dépense totale d'une politique

4. Un portefeuille est une notion budgétaire plus large qu'un ministère qui peut englober ses opérateurs, voire plusieurs ministères sous la houlette d'un ministère chef de file, ce qui permet des changements de budget entre eux en cours d'année et indique qui est le ministre pilote. De plus, l'appropriation est le vote auquel les ministres sont attachés car ils craignent que les ministères ne mettent en œuvre leurs objectifs ; pour autant rien n'interdit dans la loi française que la gestion soit plus globalisée que l'appropriation, ce qui satisferait à la fois les parlementaires, qui il faut bien le dire sont toujours dans une logique de moyens et non de résultats, et les fonctionnaires qui ont besoin de plus de souplesse et notamment une fongibilité entre programmes. L'enjeu est bien là : qui a confiance dans une gestion par résultats ?

publique et de sa comptabilité. Ainsi, cette nomenclature deviendrait un outil pour l'évaluation des effets réels sur la société⁵. En effet, si une évaluation réelle existait, les disputes de territoire, tant centrales que locales, seraient limitées par un constat de faiblesse des résultats, car l'efficacité et l'efficience nécessitent souvent que ministères, directions, services, et donc programmes, fonctionnent ensemble.

Comment rendre obligatoire le travail en commun au niveau central et territorial, ou y inciter ? Si l'on prend comme exemple le programme de soutien aux enfants de moins de quatre ans au Royaume-Uni (« Sure start » ou « Pour un bon départ dans la vie ») ce programme ne peut être mis en œuvre sans une collaboration des ministères de la Santé, de la Famille, de l'Éducation nationale (qui en l'occurrence a été nommé pilote par ses capacités de repérer les enfants ayant des difficultés), et de l'emploi (l'hypothèse étant faite que des parents chômeurs ont plus de difficultés à s'occuper des enfants). En réalité, on peut se demander, en suivant le raisonnement de la Cour des comptes, combien de réalités appelées programmes ne devraient pas relever de plusieurs directions ou ministères.

I.1. Les principales avancées des programmes constatées par la Cour des comptes sont les suivantes :

1) Une clarification des objectifs : certains ministères ont accompli un travail approfondi sur leurs priorités et leurs modes opératoires. En toute hypothèse, cette culture est maintenant partagée.

2) La pratique des mesures et des indicateurs s'affine notamment depuis la LOLFSS, qui pratique la MOC. La MOC, ou méthode de diagnostic partagée, permet en effet de ne pas se limiter à des indicateurs quantitatifs et mesurables mais repose sur un travail collectif de tous les acteurs du programme pour préconiser une batterie d'indicateurs qui cernent, quantitativement et *qualitativement* les problèmes à résoudre (car, sans problème reconnu, pourquoi élaborer un programme ?). Elle permet de trouver une batterie d'indicateurs équilibrés, rendant compte des problèmes qu'un programme est censé résoudre, et de ne pas s'en tenir à des indicateurs mécaniques et quantitatifs (« nombre de »).

5. *Ibid.*, p. 42.

3) Un vrai dialogue de gestion entre l'administration centrale et le terrain commence à s'engager grâce à la réorganisation des services territoriaux qui donne plus de poids à ces derniers, mais sans aller toutefois, ce qui serait un pas supplémentaire, vers des dialogues systématiques sur les textes et décisions comme ce fut le cas dans les années 1970, notamment dans l'ancien ministère de l'Équipement.

« Le dialogue de gestion est relativement formalisé dans la plupart des ministères, en particulier grâce à des chartes de gestion définissant ses étapes et son contenu. Ainsi, au ministère chargé de l'agriculture, le « protocole de gestion » fixe les règles de « bonne gestion », enrichies au fur et à mesure des exercices budgétaires en fonction des dérives de gestion ou des difficultés rencontrées. Un tel cadrage existe également au ministère de la défense, au ministère des affaires étrangères, à la direction générale des finances publiques ou au ministère de la justice pour l'administration pénitentiaire. »

I.2. Les progrès que l'on pourrait déduire de ce rapport

I.2.1. La nécessité d'une meilleure coopération au niveau central

La prise en compte du Parlement demeure insatisfaisante ; ainsi l'enseignement technique agricole est passé au ministère de l'Éducation nationale, malgré l'opposition du Parlement. Ceci n'est qu'un exemple, mais le Parlement ne joue pas encore un rôle proactif dans la définition des programmes.

De plus, la Cour note un changement majeur, dont la conscience n'existait pas au moment du vote de la LOLF : les politiques publiques sont de plus en plus partagées entre État, Sécurité Sociale et Collectivités locales, ce qui pose un défi majeur, et impose une nouvelle gestion par l'État des résultats des politiques publiques⁶. Il s'agit de savoir comment l'État peut jouer un rôle actif dans cette complexité. Or, il n'existe ni comptabilité agrégée, ni pilotage commun des indicateurs et des résultats entre État, collectivités locales, organismes subventionnés et opérateurs⁷.

6. Une politique publique est définie par l'effet réel sur la société ou les citoyens et suppose donc qu'elle soit évaluée en y incluant les dépenses et stratégies de tous les acteurs de la dite politique, qui comme le montre le rapport de la Cour ne sont que rarement l'État seul. Un programme est une masse budgétaire qui ne relève que de l'État seul.

7. Cela n'a rien d'impossible, c'est même le cas dans des États fédérés comme l'Australie (ST).

La transversalité des approches et du travail est lacunaire au sein de l'État. Les missions interministérielles ne fonctionnent que de façon formelle, par négociation de crédits, car, comme le montre le rapport de la Cour, car un ministre ne saurait arbitrer entre plusieurs ministres (pourquoi cela ? en vertu de quelle règle ?). Au contraire, certains pays, dont tous les pays anglo-saxons, ne reculent pas devant un ministre ayant autorité sur les autres lorsqu'il s'agit de problèmes interministériels.

À l'inverse, les documents de politique transversale en France ne reflètent pas la transversalité des missions ; ils ne contiennent qu'une partie minimum des montants budgétaires : la raison en est qu'on ne réfléchit pas au départ en termes de « *comment chaque administration, quelle qu'elle soit, doit contribuer à telle mission ?* », mais qu'on se borne à ajouter un petit volet transversal (p. 50). Pour être plus clair, en Nouvelle-Zélande, en Australie et au Royaume-Uni, les priorités gouvernementales, qui sont souvent transversales (par exemple : une priorité en matière de santé des enfants sollicitera le ministère de l'Éducation, une priorité en matière d'emploi celui des Affaires sociales, de l'Éducation, de la Santé, etc.) sont définies et budgétées avant les demandes de chaque ministère. Un séminaire de ministres a lieu, demandant à chacun quelle est sa contribution aux priorités. Les sommes nécessaires sont mises « en quarantaine » avant toute autre négociation budgétaire. De la sorte, le transversal prime sur le vertical. Enfin un ministre peut être délégué par le Premier ministre pour avoir autorité sur ses collègues en ce qui concerne la mission qu'il pilote. C'est un système opposé au nôtre, où le vertical prime sur la coopération. Est-ce possible en France ?

La Cour des comptes note deux catégories de programmes qui devraient évoluer :

« La première catégorie pourrait conduire à supprimer certaines missions ou programmes qui n'ont pas la taille critique et ne matérialisent pas une politique véritablement transversale, pour laquelle un budget propre ne se justifie pas. La seconde illustre en revanche la difficulté à élargir le périmètre de certaines missions ou programmes en dépassant les cloisonnements ministériels. La mission « action extérieure de l'État », ministérielle, ne recouvre que 31 % des crédits que l'État alloue à cette politique, et celle liée à l'aide publique au développement, partagée entre deux ministères, seulement 45 % de la politique conduite par l'État. »

La principale raison de cette absence de coopération, qui nuit concrètement à des politiques sensibles telles que celles de la ville, de l'emploi ou de la santé, en réalité fondamentalement interministérielles, est la réticence des gestionnaires à faire évoluer leur territoire :

« *La Cour a adressé un questionnaire à l'ensemble des responsables de programme, auquel plus de la moitié ont répondu. Sur cet échantillon, plus de 70 % jugent aujourd'hui que les budgets dont ils sont responsables correspondent aux services dont ils sont chargés. 70 % d'entre eux estiment également qu'il ne faut pas réaménager le périmètre des programmes, et ils répondent dans les mêmes proportions par la négative à l'idée selon laquelle il faudrait réaménager l'organigramme administratif en fonction des principes posés par la LOLF. Cependant, parmi ceux qui notent des distorsions entre leur périmètre de responsabilité administrative et leur champ de compétence budgétaire, 40 % reconnaissent que celles-ci soulèvent des difficultés d'application.* »

Il faudrait approfondir, en sus de ce rapport, quelles sont les difficultés concrètes, afin de limiter cette « ministérialité » qui diminue la portée des programmes.

Posons une hypothèse qui n'est pas explicite dans le rapport de la Cour. La difficulté de la LOLF ne serait-elle pas liée à ce qu'on la considère seulement comme une réforme budgétaire, et non comme une réforme de l'État, qui en impliquerait toutes les dimensions, notamment le management des hommes et des femmes ? Par exemple, la gestion des ressources humaines ne s'est pas adaptée à la LOLF, dit la Cour :

« *La ventilation a priori des effectifs entre politiques publiques est donc, dans certains cas, une répartition artificielle, difficile à mettre en œuvre et à contrôler en exécution. Par ailleurs, en gestion, les responsables de services déconcentrés doivent être en mesure de mobiliser indifféremment ces effectifs pour appliquer les différentes politiques dont ils ont la charge. Dans l'exemple précédent, le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, s'il ne disposait pas d'un budget opérationnel de programme regroupant l'ensemble des moyens en effectifs, ne pourrait pas recourir budgétairement au service d'un même inspecteur du travail, ce qui ne traduit pas la réalité de l'action administrative. La création d'un programme ou d'une action portant ces effectifs est alors nécessaire* »⁸.

8. *Ibid.*, p. 55.

Faire exercer des missions de nature et de qualification différentes à des fonctionnaires pourrait paraître une révolution et il y faudrait un cadre de gestion des ressources humaines où l'intérêt d'effectuer différents types de travaux soit valorisé à la fois dans le présent et dans la carrière par les managers, et aussi que les moyens d'accompagnement en termes de formation existent (c'est le cas en Suède).

1.2.2. Une semblable nécessité de coopération au niveau local

Le rapport note également l'ambiguïté entre la coopération et la coordination, certains préfets ayant une approche assez autoritaire de la gestion des programmes, dont ils seraient les « chefs » locaux, tandis que d'autres cherchent à promouvoir une coopération locale et avec les administrations centrales impliquées par les programmes.

En réalité, compte tenu du nombre de budgets concernés – on compte selon les régions entre 50 et 60 budgets opérationnels de programme régionaux ou interrégionaux –, seuls les budgets « à enjeux » sont soumis aux préfets. Dans ce domaine, les pratiques diffèrent encore aujourd'hui selon les régions et selon les préfets. Enfin, les avis transmis par les préfets de région sont trop peu suivis d'effet. Le secrétariat général du ministère de l'Intérieur estime que la plupart des avis des préfets, lorsqu'ils sont défavorables, ne sont pas pris en compte par les responsables de programme.

La seule exception est celle des PITE (programmes transversaux territoriaux) :

« Un tel programme est néanmoins dérogatoire à la lettre et à l'esprit de l'article 7 de la LOLF : il recouvre un ensemble d'actions, et non une politique publique donnée, telle qu'elle peut être définie sur le plan national ; il est financé par prélèvements sur les programmes des différents ministères, lui donnant une tonalité interministérielle. Pour ces raisons, ce programme a été restreint au financement de plans gouvernementaux caractérisés par trois critères : un enjeu territorial majeur, un besoin de coordination entre une pluralité d'acteurs et une nécessaire rapidité d'action (pour des raisons de santé publique ou de risque de pénalités financières liées à un contentieux avec l'Union européenne) ».

Le tableau des programmes locaux se présente donc ainsi :

| | | |
|---|--------|--------|
| Évolution du nombre de structures de gestion entre 2007 et 2009 (hormis la Défense) | | |
| Nombre de budgets opérationnels de programme (BOP) | 2 206 | 1 698 |
| Nombre d'unités opérationnelles déconcentrées (UO) | 12 919 | 13 196 |
| Nombre d'unités opérationnelles par BOP (moyenne) | 5,85 | 7,77 |
| Nombre d'unités opérationnelles par programme (moyenne) | 114,3 | 104,7 |

Source : Direction du Budget.

On peut le constater : ces chiffres sont presque incroyables... Quelle est la liberté de gestion des dirigeants territoriaux quand la gestion est aussi émiettée ? Le nombre de départements et de régions paraît bien peu de chose si on le compare à ces données.

1.2.3. Comme beaucoup d'autres lois, la LOLF n'a disposé que d'un soutien faible en aide et conseil des administrations centrales. Ce défaut devrait être rattrapé

« De fait, le cercle des agents initiés à la LOLF reste restreint : 68 % des agents de catégorie A et B de la fonction publique ont entendu parler de la loi organique, mais une minorité (44 %) sait précisément de quoi il s'agit et seulement 17 % d'entre eux estiment avoir personnellement participé à sa mise en œuvre »⁹.

Ceci est une caractéristique française, que l'école de la sociologie des organisations ne cesse de répéter depuis 1976 (P. GRÉMION, *Le pouvoir périphérique*, Le Seuil, et les ouvrages de J.G. PADIOLEAU).

1.2.4. Une souhaitable évolution des pratiques de la Direction du Budget

Celle-ci n'aurait pas évolué sous l'effet de la LOLF, gardant la surveillance des moyens plutôt que de se concentrer sur les résultats et leurs causes.

« L'absence relative d'évolution des méthodes de négociation budgétaire avec la direction du budget, qui reste largement attachée

9. *Ibid.*, p. 88.

à un examen ligne à ligne, ne permet pas d'appliquer pleinement la logique de la LOLF », souligne un responsable de programme, interrogé par la Cour. En effet, les discussions budgétaires continuent de se dérouler par famille de dispositifs, par actions, voire sous-actions au sein des programmes, revenant au final à situer l'arbitrage à un niveau très fin de dépense. Pourquoi ? Par manque de moyens de suivre efficacement les dépenses ou par inertie et habitude historique ?

1.2.5. Les libertés de gestion des services déconcentrés sont tout à fait insuffisantes et sont opaques

Certes, comme il a été dit plus haut, des dialogues de gestion existent dans certains ministères, mais la pratique consistant à faire confiance aux services déconcentrés sur les façons de mettre en œuvre des programmes demeure marginale. Le débat entre les administrations centrales et les services déconcentrés demeure englué dans un cercle vicieux : « nous vous donnerons plus de libertés quand vous maîtriserez vos coûts », mais les services ne sont incités à se pencher sur leurs coûts que s'ils peuvent en tirer des alternatives, des choix et des actions. C'est pour cela que la pratique fructueuse des dialogues de gestion demeure marginale, alors qu'elle était bien plus diffusée en France dans les années 1970.

Le présupposé en est de veiller aux dépenses et aux coûts.

« Cette "comptabilité d'analyse des coûts" est vécue davantage comme une contrainte que comme un outil d'aide à la décision par les gestionnaires. Ils ne peuvent l'utiliser que de manière marginale sur un plan opérationnel. Elle est en effet frappée de limites concernant le périmètre des données (absence des informations issues de la comptabilité générale, des dépenses fiscales...) et la méthodologie employée pour le déversement des coûts. Plus fondamentalement, elle présente un caractère trop global pour que les gestionnaires puissent s'en emparer afin de mesurer le coût réel de leurs structures ou de leurs activités. »

Conclusion : « Une liberté de gestion aujourd'hui introuvable, des marges de manœuvre à recréer » (titre même écrit par la Cour)¹⁰.

Un bon exemple de la non mise en œuvre de la LOLF est la difficulté de la fongibilité des crédits, car gérer plus librement suppose des masses financières qui permettent de faire des choix.

10. *Ibid.*, p. 107.

« Des garde-fous puissants ont été posés pour limiter cette pratique (la fongibilité NDLR) : le décret du 27 janvier 2005 prévoit ainsi un avis préalable du contrôle financier sur tout mouvement de fongibilité asymétrique. Les circulaires successives du ministère du Budget ont prescrit en outre un accord préalable du responsable de programme ou du directeur des affaires financières. Cette autorisation préalable est reprise dans de nombreuses chartes de gestion, par lesquelles les directions des affaires financières se voient confier un pouvoir d'instruction et de décision dans ce domaine. »

Le fléchage des crédits s'est le plus souvent accru, annihilant la capacité d'action des services déconcentrés. Quelques données existent :

**Taux de « fléchage » au niveau déconcentré
des autorisations d'engagement par ministère (2009)**

| | Pourcentage d'autorisations d'engagement déléguées au niveau déconcentré | Pourcentage d'autorisations d'engagement fléchées par rapport aux crédits délégués |
|------------------------------|--|--|
| Affaires étrangères | 11,2 % | 100,0 % |
| Agriculture | 44,3 % | 4,1 % |
| Budget | 77,7 % | 16,2 % |
| Culture | 32,3 % | 9,2 % |
| Défense | 73,1 % | 100,0 % |
| Écologie | 43,0 % | 47,4 % |
| Économie | 9,4 % | 45,8 % |
| Éducation | 73,0 % | 12,6 % |
| Enseignement supérieur | 44,2 % | 93,9 % |
| Immigration | 54,0 % | 10,5 % |
| Intérieur | 81,5 % | 94,5 % |
| Justice | 87,0 % | 6,0 % |
| Logement | 63,1 % | 0,3 % |
| Services du Premier ministre | 11,4 % | 55,1 % |
| Travail | 25,1 % | 18,0 % |
| Santé | 24,0 % | 15,1 % |

Par suite, la question est la suivante : qu'est-ce qui explique et justifie ces chiffres, certains ministères déléguant effectivement et d'autres pas ? De ces chiffres, il serait aisé de déduire que la LOLF a été une opération de recentralisation et de contrôle des services territoriaux, et non un accroissement de la liberté de gestion dans une masse salariale et de crédits d'intervention définis. Pourquoi ? Lorsque l'on interroge les responsables d'administration centrale, la réponse est toujours « mais les services ne font que ce qu'ils veulent ».

1.2.6. Des indicateurs encore peu élaborés

Lorsque l'on évoque la LOLF, le débat se concentre presque immédiatement et exclusivement sur les indicateurs, car ils permettraient de canaliser l'activité des services locaux qui, comme chacun le sait, n'en feraient qu'à leur tête ainsi que, préoccupation plus sérieuse, d'avoir des éléments objectifs indiquant quelles actions publiques fonctionnent ou non et pour qui ¹¹.

« En conséquence, la crainte d'une culture excessive du chiffre reste présente : l'usager d'un service public ne deviendrait plus qu'un consommateur préoccupé du rapport « qualité/prix » et les gestionnaires seraient incités à accroître, par tous les moyens, les scores sur les indicateurs selon lesquels ils seront évalués. Par exemple, si elles sont mal définies, les cibles fixées aux services fiscaux en matière de contrôle fiscal peuvent conduire les agents à privilégier les dossiers les moins complexes, mais pour lesquels les enjeux sont les moins lourds. »

La conclusion de la Cour est : *« Cinq ans après la mise en œuvre de la LOLF, la mesure des résultats permise par les 894 indicateurs*

11. Les indicateurs de résultats sont un élément essentiel de la démarche objectifs-performances qui s'est développée depuis les années 2000 pour fonder l'appréciation des politiques, programmes et crédits publics. Inspirée des théories du *New Public Management*, cette démarche fait du suivi d'indicateurs quantitatifs censés illustrer la réalisation des objectifs assignés aux actions publiques la clé du jugement porté sur ces dernières, et un moyen d'« étalonnage » ou d'appréciation comparée (*benchmarking*) de leurs « performances ». Cette approche a été promue, avec la Stratégie de Lisbonne et la Méthode ouverte de coordination (MOC), comme une voie de relégitimation et de renouvellement des modes d'action de l'Europe sociale. Elle s'applique désormais en France suite au vote de la LOLF1 à l'ensemble du budget de l'État, dont la présentation a été entièrement refondue dans cette perspective, mais aussi, en matière sanitaire et sociale, à la plupart des grandes politiques ou programmes pluriannuels (loi et programmes de santé publique, lutte contre la pauvreté), ainsi que depuis 2007, à la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), dont le projet s'accompagne d'une annexe faisant correspondre aux différentes branches de la protection sociale des « programmes de qualité et d'efficience » (PQE), M. ELBAUM, Revue de l'OFCE, 2009.

des projets et rapports annuels de performance ne rend pas compte aujourd'hui de la qualité de service perçue par les citoyens, sans doute parce que le pilotage essentiellement budgétaire de la réforme a insuffisamment développé cette dimension. C'est d'ailleurs le sentiment des personnels interrogés par la Cour. »

À cet égard, il est utile de faire référence au travail de Jean-René Brunetière qui a suivi un échantillon aléatoire de 32 indicateurs sur cinq ans, notant leur absence de pertinence par rapport à des objectifs¹². Ainsi :

« Antoine de Saint-Exupéry disait que "l'essentiel est invisible pour les yeux". Dans beaucoup d'activités à caractère politique, culturel ou social, la qualité de l'action, même si elle peut parfois être illustrée par un ensemble de données chiffrées, n'est décidément pas réductible aux seuls chiffres. Dans notre échantillon, le cas des Affaires étrangères est le plus frappant. Pour mesurer les résultats dans la poursuite de l'objectif « Défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France », le seul indicateur retenu est le Nombre de consultations des sites internet du département et des postes (exemple 1). Un autre indicateur concerne l'usage du Français dans les organisations internationales et l'Union européenne. »

Les commentaires sont ici presque inutiles, car l'objectif – i.e. la façon de « défendre les intérêts Français » – n'est pas défini et les indicateurs semblent marginaux face au cœur du problème. La question qui pourrait se poser devant ce phénomène qui perdure d'objectifs mal explicités et aux stratégies de mise en œuvre floues, est, si tout le monde n'en est pas conscient, que cela ne préoccupe pas qui que ce soit, sauf à produire des rapports indignés des autorités de contrôle. Pourquoi ? Peut-être parce que les administrations estiment que ces indicateurs ne servent à rien, ou plutôt qu'elles ont peur du blâme. Donc autant prendre des indicateurs peu pertinents pour l'action, mais peu dangereux. Si tel était le cas, l'on en reviendrait à la question fondamentale : comment mettre en place un système de management qui n'induisse pas la routine obligée ou une triche systématique, mais la construction d'outils de suivi acceptés et mis en œuvre, sans que l'on soit dans une sorte de « salaire de la peur » ?

12. In RFAP, « La LOLF : une occasion de débat démocratique ? », Jean-René BRUNETIÈRE, ENA – Revue française d'administration publique 2006/1, N° 117, pages 95 à 111.

II. – QUELLES CONCLUSIONS PLUS PROSPECTIVES, SOCIALES ET CULTURELLES, PEUT-ON RETIRER DE CES CONSTATS, ET PLUS GÉNÉRALEMENT DU RAPPORT DE LA COUR ?

Que peut-on déduire de cette analyse, d'autant plus importante qu'elle émane de la Cour des comptes ?

II.1. Peut-on casser le consensus au *statu quo* ?

Il apparaît que la LOLF n'a pas encore suscité de changement des pratiques et des paradigmes culturels, ni de l'opposition classique des services de centrale se méfiant des services déconcentrés, ni des clivages symboliques entre ministères, ni de la défense de territoires, chacun se sentant supérieur à l'autre. Certes, il existe de bons exemples, mais qui se demande s'ils sont intériorisés ou vécus comme des contraintes ? Quels fonctionnaires ont-ils intégré une vraie culture d'effets positifs et de prise en compte des citoyens (changements sur la société, pour les ministres et les citoyens) et pas seulement sur la quantité de produits et d'activités à délivrer ?

En fait, l'inertie face au changement montrée par la Cour peut être interprétée de deux manières. Certains se « débrouillent », en contournant les règles, en créant des opérateurs qui permettent de recruter des profils adéquats aux rémunérations plus élevées. Les services déconcentrés, devant la faiblesse des dialogues de gestion notée par la Cour, décideraient en réalité de leurs objectifs, ce qui voudrait dire que rien n'a changé. Les administrations centrales se plaignent de l'autonomie des services déconcentrés qui, à les en croire, feraient ce qu'ils veulent malgré les systèmes de reporting certes surabondants, mais seulement formels (et qui donc n'émeuvent personne même s'il faudrait en compter le coût).

Tout le monde dénonce, mais se satisfait de la situation : il existe une sorte de rite de la dénonciation, des méfaits des uns et des autres, chacun s'oppose, les ministères entre eux, les directions entre elles, les ministères et la direction du Budget, les administrations centrales et les services déconcentrés... Lorsque la situation va trop mal, on crée une agence. Et pourtant, des entretiens approfondis¹³ montrent que chacun a le sentiment de pouvoir détourner les règles, créer un

13. Que j'ai menés avec 20 responsables d'administration centrale et de services déconcentrés.

établissement public ou une association et que finalement « on s'en sort ». Mais à quel coût ? Un audit concret des coûts de mise en œuvre des contrôles, questionnaires et inspections, même s'il n'était pas exhaustif, serait des plus utiles, surtout dans une époque budgétaire difficile. Dénoncer est une agape intellectuelle, sans que l'on ait besoin de mettre les mains dans la glaise.

II.2. Un Grenelle de la confiance : comment mettre celle-ci en place entre les services publics ?

Ce que montre ce rapport aussi, sans le dire, c'est que la confiance qui a déjà été prônée par M. de Closets depuis 1989 (cf. le rapport de la commission du Plan du même nom, qui a été publié sous le titre « Le pari de la confiance ») en réalité n'existe pas. Chacun soupçonne l'autre de méfaits, de ne pas être réactif, de ne pas suivre les objectifs. La faiblesse des taux de connaissance de la LOLF mentionnée par la Cour en est un bon exemple. D'autres pays, dont les pays anglo-saxons, mais aussi des pays latins tels que l'Espagne et l'Italie (aujourd'hui étranglés financièrement) investissent plus dans les méthodes de choix et de préparation de la mise en œuvre que dans la conception des politiques publiques. Comment imaginer que des réformes aussi importantes que la LOLF et la RGPP puissent signifier quelque chose sans au minimum une semaine de formation-action au moins pour chaque cadre ?

II.3. Bien distinguer programmes et priorités

Faut-il que tout soit programme ? Nous sommes probablement les seuls à raisonner en ces termes. Un programme est d'abord une priorité gouvernementale et son nombre devrait se limiter à moins de 15 (pour les programmes prioritaires) et être étroitement contrôlé centralement. Pour les autres actions, ce sont aussi des programmes, mais dont la stratégie de mise en œuvre relève d'un chef de responsabilité qui doit être capable d'en rendre compte et d'expliquer ses résultats, mais en définit les modalités de mise en œuvre en fonction de la situation locale. Aucun programme ne devrait être soumis à un contrôle *a priori* des Finances, sinon de cohérence avec la stratégie du gouvernement (l'approche « par le gouvernement entier » ou « whole of government » qui vient d'être mise en avant par l'IGF, à l'occasion de l'analyse de la RGPP, mais qui existe depuis 2000 dans les pays anglo-saxons).

Fondamentalement, la question n'est-elle pas celle du management des fonctionnaires ? Hormis les agents de guichet, qui devraient être écoutés par leur hiérarchie pour mieux comprendre les processus défectueux et les politiques qui donnent des résultats mitigés, le travail d'un fonctionnaire est-il de rester devant son ordinateur ou de convoquer les citoyens ? Aller sur le terrain, connaître les partenaires sociaux, l'état des marchés, savoir ce qui est possible et ne l'est pas, n'est-ce pas une perspective plus motivante ? Mais qui laisserait un attaché aller voir un maire ? L'élitisme est trop profond, et le travail collectif trop faible. Le grade marque la qualité, même si des évaluations sérieuses à 360 degrés n'ont pas été menées ni de vraies analyses des forces et faiblesses des agents.

II.4. Savoir gérer les relations sociales

Il s'agit, au fond, et ce sera le plus difficile, de passer d'une culture où s'opposer à l'autre définit son identité, à une culture d'acceptation du dialogue, mélangeant empathie et capacité de détachement¹⁴. Il s'agit à la fois d'être proche (entre administrations, politiques, acteurs sociaux) et de comprendre les limites et manipulations, fussent-elles inconscientes. Sans l'acceptation du fait qu'il y a un problème, et en matière de gestion publique et nous en sommes loin, aucune réforme de l'État ne peut être menée. Les Japonais, dit-on, enferment dans une salle les protagonistes jusqu'à ce qu'ils proposent une solution. Certes, les conflits d'intérêt dans une situation, par exemple, où un des protagonistes a tout à perdre et où le gain est différé sera plus longue et ardue à gérer. Mais les chiffres ne résolvent jamais à eux seuls les idées préconçues.

Quelles pourraient être les préconisations suite à ces constats ?

14. « Enfin, comme d'autres actions publiques, les politiques sociales sont marquées par la coexistence d'une pluralité d'objectifs, qui se sont stratifiés au cours du temps à travers des compromis sociaux successifs. C'est notamment le cas des politiques familiales qui ont suivi des logiques multiples et évolutives, non dénuées « d'hésitations » et « d'injonctions contradictoires », depuis le soutien à la natalité et à la famille comme maillon de base de la société, jusqu'à l'accompagnement des nouveaux modèles familiaux et du développement de l'activité féminine, en passant par la compensation des charges liées aux enfants mais aussi la redistribution centrée vers les plus modestes (Commaille, Strobel et Villac, 2002). Or, la mise au jour de ces objectifs, de leurs contradictions potentielles et des arbitrages qui ont de fait été opérés peut difficilement ressortir de listes d'indicateurs quantifiés, sans les assortir d'approches historiques et sociologiques permettant d'en resituer les tenants et aboutissants, d'en « décrypter les enjeux » (Minonzio, 2009), et d'appréhender la façon dont acteurs sociaux et usagers s'approprient ces politiques au niveau de leur mise en œuvre » (*ibid.*, Elbaum, p. 46).

– L'acceptation de *la création de centres de responsabilité*, avec une dotation globale plafonnée, où le manager est libre du choix des méthodes de mise en œuvre des moyens s'il atteint les objectifs qui lui ont été assignés lors des dialogues de gestion. Ce qui implique une vision stratégique et non de contrôle des moyens par les administrations centrales et notamment celle des Finances, ainsi qu'un comportement proactif des services déconcentrés dans la mise en œuvre des objectifs ministériels. Ce qui veut dire que chacun doit évoluer, tant au niveau central que déconcentré. Les centres de responsabilité ont déjà existé, furtivement, en 1989, mais étaient encadrés de tant de lourdeurs de procédures pour les définir et les mettre en œuvre qu'ils sont vite passés dans l'oubli. Moins de procédures et plus de résultats ? Quand on pense que les agences au Royaume-Uni n'ont été créées par aucun texte juridique...

– *Un vrai « Grenelle »*, i.e. un débat élargi, à Paris et dans les provinces, car la confiance ne règne plus, ni entre les ministères, ni entre les ministres et leurs administrations, ni même entre les directions d'un même ministère. Quels que soient les systèmes budgétaires et comptables mis en place, si un travail de fond, fût-il long, n'est pas mené avec les agents, les cloisonnements qui nuisent à l'accomplissement des résultats demeureront. « On ne change pas l'administration par décret », si l'on peut dire. Certes, il y aura des fonctionnaires définitivement réticents, ou non adaptés à leur poste, mais en ce cas la France devrait apprendre des autres pays qui ont su reclasser des fonctionnaires (les pays anglo-saxons, la Suède, le Danemark).

– Mettre enfin en place *des outils de contrôle de gestion pertinents* et qui fonctionnent (systèmes d'information, de knowledge management, i.e. de capitalisation et de circulation des savoirs et des innovations), afin de sortir du débat stérile où chacun se méfie de l'autre au sein de l'administration.