

FIPECO le 11.04.2018  
Les commentaires de l'actualité

## La LOLF et les performances de la gestion de l'Etat

François ECALLE

Action Publique 2022 comprend plusieurs chantiers interministériels conduits sous l'autorité du Premier ministre et du ministre de l'action et des comptes publics, parmi lesquels figure « la modernisation de la gestion budgétaire et comptable » de l'Etat. Il s'agit notamment de « rendre les ministères et les entités publiques davantage comptables et responsables de leurs moyens et des économies à réaliser ; d'accroître l'efficacité de la gestion budgétaire et comptable ». Une [note en ligne sur ce site](#) analyse l'organisation comptable de l'Etat et le présent commentaire porte seulement sur le « *dispositif de performance* » mis en place en application de la [loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances](#) (LOLF).

La LOLF avait pour ambition de faire passer la gestion publique d'une logique de moyens à une logique de résultats. En contrepartie de règles de gestion plus souples, avec en particulier le remplacement de 800 chapitres budgétaires par 120 « *programmes* », les gestionnaires des crédits de l'Etat devaient être « *responsables* » des résultats obtenus, ceux-ci étant présentés dans des « *rapports annuels de performance* » et mesurés par des « *indicateurs* » quantitatifs associés à des « *objectifs* » fixés dans des « *projets annuels de performance* ».

De très nombreux fonctionnaires remplissent chaque année les milliers de pages de ces projets et rapports de performances. Les informations ainsi publiées sont très riches, mais elles n'ont aucun impact sur les décisions budgétaires et sur l'efficacité de la gestion publique. Le volet « performance » de la LOLF est un échec.

Il faudrait au moins distinguer beaucoup plus clairement les responsabilités des ministres et des fonctionnaires responsables de programmes en leur fixant des objectifs différents faisant l'objet de rapports distincts.

Le Parlement devrait assigner aux ministres des objectifs « *socio-économiques* » (comme la réduction de la pauvreté ou des accidents de la route) en leur donnant des moyens budgétaires et juridiques pour les atteindre. Les ministres devraient lui en rendre compte dans des « *rapports sur les politiques publiques* » reposant notamment sur des évaluations de l'efficacité de ces politiques et proposant éventuellement de les réformer.

Les fonctionnaires responsables de programme devraient avoir seulement des objectifs d'amélioration de la productivité et de la qualité des services rendus par leurs administrations (qualité et coût d'entretien au kilomètre des routes par exemple). Un investissement méthodologique très important est nécessaire pour définir correctement ces objectifs et en tirer des « *indicateurs d'efficacité* », qui devraient pouvoir être déclinés au niveau des unités territoriales et fonctionnelles dans le cadre d'un véritable contrôle de gestion. Les projets et rapports annuels de performance devraient être recentrés sur ces objectifs et indicateurs d'efficacité de la gestion.

**Si la gestion publique peut ainsi et doit être améliorée, la rationalité des choix budgétaires, dont procède la LOLF, est un mirage bureaucratique poursuivie en France depuis 50 ans (la RCB a été créée en mai 1968). Les décisions budgétaires reposeront toujours sur des objectifs imprécis et incohérents, sur des informations insuffisantes et sur des évaluations non conclusives. Il faudrait surtout partir beaucoup plus souvent du principe que l'intervention de l'Etat n'est pas nécessaire, sauf à pouvoir présenter de solides preuves du contraire.**

## **A) Un dispositif de performance inefficace**

### **1) Le dispositif de performance prévu par la LOLF**

Pour chaque programme budgétaire, un projet annuel de performance (PAP) est annexé au projet de loi de finances. Il précise notamment le « *responsable du programme* », les objectifs poursuivis, les coûts, les résultats obtenus dans le passé et attendus pour l'année à venir.

Ces résultats sont mesurés au moyen de 633 indicateurs de performance qui sont regroupés en trois catégories : les « *indicateurs de qualité des services publics* » (19 % du total des indicateurs), supposés refléter les attentes de leurs usagers, qui peuvent reposer sur des enquêtes de satisfaction ; les « *indicateurs d'efficacité socio-économique* » (48 %), supposés refléter les attentes des citoyens, qui mesurent l'impact des politiques publiques au regard des grands objectifs que sont, par exemple, la qualité de l'environnement, la santé, l'emploi ou la sécurité publique ; les « *indicateurs d'efficacité de la gestion* » (33 %), supposés refléter les attentes des contribuables, qui rapportent les résultats plus directs des programmes à leur coût.

Le programme « infrastructures et services de transport » retient ainsi l'état des chaussées et ouvrages d'art parmi les indicateurs de qualité, la part des transports ferroviaires et fluviaux, supposés plus favorables à l'environnement, dans le transport terrestre de marchandises parmi les indicateurs d'efficacité socio-économique et le coût d'entretien au kilomètre du réseau ferroviaire parmi les indicateurs d'efficacité de la gestion.

A chaque indicateur est associée une « *cible* » pour l'année à venir et le responsable du programme devrait être évalué en fonction des résultats obtenus au regard de cette cible.

La LOLF prévoit aussi que les PAP comprennent une « *justification au premier euro* » des crédits du programme qui oblige en principe les parlementaires à revenir sur les crédits votés antérieurement et à ne pas se contenter d'examiner les mesures nouvelles. Cette disposition a souvent été présentée comme une rupture par rapport à la pratique antérieure à la LOLF consistant à reconduire automatiquement les « *services votés* » dans les lois de finances précédentes pour ne débattre que des mesures nouvelles.

Cette justification au premier euro n'est en pratique qu'une ventilation comptable du coût du programme entre ses principaux éléments, assortie éventuellement d'explications sur les facteurs d'évolution de ces éléments de coûts. Ce n'est pas une justification économique de ces dépenses fondée sur leur utilité pour la collectivité nationale. La justification au premier euro pourrait ainsi justifier l'emploi de fonctionnaires pour creuser des trous puis les reboucher en expliquant que les crédits demandés sont nécessaires pour payer tant d'agents avec telle rémunération et acheter tant de pelles à tel prix l'unité.

Des « *rapports annuels de performances* » (RAP) sont annexés, pour chaque programme, à la loi de règlement. Ils précisent notamment les dépenses payées dans l'année et les résultats obtenus au regard de chaque indicateur de performance. Ils expliquent les écarts entre ces résultats et les cibles des PAP. Ils fournissent la décomposition comptable du coût du programme, comme la justification au premier euro des PAP mais sur la base des dépenses effectivement payées.

## **2) Un dispositif qui n'a pas d'effet sur les performances de l'Etat**

Les rapports annexés aux projets de loi de finances et de règlement qui constituent le dispositif d'amélioration de la performance instauré par la LOLF (projets et rapports annuels de performances, « *jaunes* » et « *documents de politique transversale* ») ont, au total, environ 20 000 pages. Cette masse de données est considérable et la France figure parmi les pays de l'OCDE où l'information budgétaire et comptable est la plus complète et la plus fiable.

Ce dispositif n'a cependant aucun impact sur la gestion publique et ne sert pas à améliorer les performances de l'Etat. La répartition des crédits budgétaires n'a aucun rapport avec les indicateurs des PAP et RAP. Certes, aucun pays n'a établi de lien automatique entre performances des services et dotations budgétaires mais, comme le soulignait déjà une [mission d'information](#) de l'Assemblée nationale en 2009, « *si la performance ne saurait commander la budgétisation, elle devrait à tout le moins contribuer à l'éclairer* », ce qui n'est même pas le cas. Selon ce rapport, le dispositif de performance « *est vécu comme générateur de procédures supplémentaires totalement déconnectées de la réalité de la gestion* ».

En 2011, la Cour des comptes concluait un [rapport sur le bilan](#) des dix premières années de la LOF en soulignant que « la déception est réelle » au regard de l'ambition portée par les débats parlementaires d'une contribution de la LOLF à la réforme de l'Etat. Ces observations restent d'actualité en 2018. Les gels de crédits imposés en cours d'exercice par le ministère du budget depuis 2010 ont certes contribué à déresponsabiliser les gestionnaires et à s'éloigner d'une gestion par la performance, mais le bilan était déjà décevant en 2009.

## **B) La nécessaire refondation de ce dispositif**

Les propositions visant à améliorer le dispositif de performance de la LOLF ne manquent pas et sont souvent pertinentes : rationaliser la carte des programmes ; consolider la place de leurs responsables dans les ministères ; inciter plus fortement les agents à améliorer les performances en agissant sur leur rémunération ; fiabiliser et stabiliser les indicateurs ; fixer des cibles pertinentes ; instaurer un véritable contrôle de gestion ; adapter les systèmes d'information, notamment pour mettre en place une comptabilité d'analyse des coûts ; placer les indicateurs de performances au centre du dialogue de gestion avec les services déconcentrés et les opérateurs ; généraliser les contrats avec les opérateurs en les articulant avec les objectifs des programmes ; clarifier les objectifs stratégiques ; appliquer la démarche de performance aux dépenses fiscales ; harmoniser les indicateurs associés à des actions similaires ; développer les comparaisons etc. Les propositions suivantes sont plus prioritaires.

### **1) Recentrer le dispositif de performance et la responsabilité des gestionnaires sur des objectifs et indicateurs améliorés d'efficience**

Trois catégories de politiques publiques peuvent être distinguées : la production de biens et services non marchands ; les interventions financières en faveur des ménages et entreprises ; la régulation des activités privées.

Ces politiques publiques ont des objectifs ultimes tels que la croissance de l'emploi, la réduction de la pauvreté, la préservation de l'environnement, la sécurité publique, la santé de la population. Elles sont efficaces d'un point de vue socio-économique si elles contribuent à atteindre ces objectifs au moindre coût.

***a) Les responsables de programmes ne devraient pas être tenus pour responsables de l'efficacité socio-économique des politiques publiques***

La réalisation de ces objectifs ultimes dépend de nombreux facteurs qui sont largement indépendants de l'action des responsables de programmes : la conjoncture économique, les évolutions technologiques, les préférences des consommateurs, l'influence des médias sur les comportements, les variations de la météo... Les responsables de programmes n'ont pas la moindre prise sur ces facteurs et ne peuvent pas être jugés sur le nombre de chômeurs retrouvant un emploi, l'abondance des oiseaux communs ou le taux de prévalence du tabagisme, indicateurs pourtant retenus dans les PAP et RAP. Ceux-ci correspondent en effet pour 46 % d'entre eux à des objectifs de cette nature, les objectifs d'efficacité socio-économique (sous réserve du caractère flou, en pratique, de la frontière entre ces objectifs socio-économiques et les objectifs d'efficience de la gestion).

Les objectifs et indicateurs d'efficacité socio-économiques devraient donc être supprimés dans les PAP et RAP, car ils n'y servent à rien, et seuls les objectifs et indicateurs de qualité et d'efficience de la gestion devraient y figurer.

***b) Les PAP et RAP devraient être recentrés sur les objectifs et indicateurs d'efficience de la gestion et de qualité de service***

Il faut demander aux responsables de programme, dans la limite des crédits qui leur sont attribués, de produire des services de qualité (des formations validées par des diplômes, par exemple) ou de mettre à disposition des biens en bon état (des routes, par exemple). Dans le cas des politiques d'intervention, il s'agit de payer des prestations sociales ou des subventions en respectant des règles et la production se mesure en nombre de paiements ; dans le cas des politiques de régulation, il s'agit surtout de produire des décisions administratives d'autorisation ou d'interdiction (permis de conduire...).

Les responsables de programme devraient être jugés sur la productivité (ou « *l'efficience de la gestion* » dans la terminologie de la LOLF) des services concernés, qui rapporte la quantité de biens et services produits, en tenant compte de leur qualité (par exemple, l'accueil des bénéficiaires d'aides), aux moyens mis en œuvre (ou à leur coût).

Les PAP et RAP devraient donc être recentrés sur les objectifs et indicateurs d'efficience de la gestion et de qualité de service.

Ces objectifs et indicateurs devraient être déclinés au niveau des « *budgets opérationnels de programme* »<sup>1</sup> et faire l'objet d'un véritable contrôle de gestion, encore très limité dans les services de l'Etat. La comparaison des résultats entre les services déconcentrés devrait permettre d'évaluer leurs responsables et d'aligner leurs résultats sur les plus performants.

---

<sup>1</sup>Les programmes sont divisés en « *budgets opérationnels de programme* » qui correspondent aux crédits affectés à des services centraux ou territoriaux.

***c) Les objectifs et indicateurs d'efficience de la gestion devraient être améliorés***

Déterminer des objectifs d'efficience de la gestion et les indicateurs associés présente d'importantes difficultés, mais des solutions existent et il faut essayer de les améliorer.

D'abord, la définition des services produits par les administrations, et leur traduction en indicateurs quantitatifs, est souvent un exercice complexe. Comment définir et quantifier les services produits par les armées ? La question est difficile mais il existe des réponses, déjà retenues dans les rapports de performance, comme la disponibilité opérationnelle des troupes et des matériels pour ce programme.

La qualité des services est ensuite difficile à apprécier, mais les enquêtes de satisfaction auprès des usagers peuvent en donner une mesure pertinente.

De plus, la production de services, marchands ou non, est souvent une coproduction entre le producteur et l'utilisateur. La « production » d'élèves diplômés par un établissement d'enseignement dépend des performances propres de ses agents mais aussi des capacités des élèves. Les études montrent à cet égard que les caractéristiques socioprofessionnelles de leurs parents ont un impact déterminant, mais il est possible de mesurer la valeur ajoutée des établissements en la corrigeant de ces biais. Il existe donc des moyens pour résoudre, au moins partiellement, ce type de problème.

En outre, les objectifs des administrations sont souvent multiples et la nature des tâches demandées aux agents est complexe. Des indicateurs qui ne reflètent pas la pluralité et la complexité des attentes et des tâches risquent d'induire des comportements non souhaitables. Une enquête de la Cour des comptes sur le contrôle fiscal<sup>2</sup> a ainsi montré que le dispositif de performance mis en place incite les vérificateurs à sanctionner les contribuables et les fraudes les plus faciles à appréhender et non les plus répréhensibles. Il s'agit donc de construire des indicateurs plus sophistiqués, par exemple en pondérant les services rendus (comme le nombre de contrôles) par leur degré de complexité.

Enfin, pour apprécier l'efficience des services, il faut pouvoir déterminer les moyens qui leur sont affectés, ce qui suppose une comptabilité d'analyse des coûts suffisamment fiable.

Les travaux d'amélioration de ces indicateurs d'efficience de la gestion devraient être menés en concertation avec ceux de l'Insee et des institutions internationales sur la mesure de la production et de la [productivité dans les services non marchands](#).

***d) Les résultats devraient avoir des conséquences en termes de rémunération***

Comme le soulignait un rapport du conseil d'analyse économique<sup>3</sup>, l'amélioration des performances de l'Etat requiert une approche microéconomique et une démarche conduisant à modifier les comportements dans les unités de gestion élémentaires. Les deux piliers de la LOLF, souplesse de gestion et appréciation des responsables sur la base de leurs résultats, doivent reposer sur les niveaux les plus fins des structures administratives.

De haut en bas de ces structures, les responsables devraient être incités à augmenter l'efficience de la gestion des services en agissant sur leur rémunération ou leur évolution de

<sup>2</sup> « Les méthodes et résultats du contrôle fiscal », Cour des comptes, rapport public annuel, 2010.

<sup>3</sup> « Performance, incitations et gestion publique », D. Bureau et M. Mougeot, CAE, 2007.

carrière. Or la prise en compte de la performance dans la gestion des ressources humaines de l'Etat reste très limitée malgré quelques progrès récents. Ce n'est pas étonnant dans la mesure où la réalisation des objectifs de performances actuels échappe au contrôle des « responsables » de programme ou de budgets opérationnels et où il est donc difficile d'en faire dépendre leur rémunération ou leur carrière.

Recentrer le dispositif de performances sur l'efficacité de la gestion des services devrait permettre de lier plus facilement résultats et rémunération. Il ne s'agit certes pas de systématiser une rémunération à la performance dont les études de l'OCDE montrent qu'elle n'a pas toujours obtenu des résultats positifs dans les administrations parce que la performance y sera toujours difficile à mesurer<sup>4</sup>. Mais travailler dans l'administration montre souvent que les résultats des agents sont inégaux et que leur rémunération est très loin de refléter cette inégalité.

## **2) Distinguer les responsabilités des autorités politiques et des fonctionnaires**

Il revient au Parlement, généralement sur proposition du Gouvernement, de définir les politiques permettant d'atteindre les objectifs ultimes que sont, par exemple, la croissance de l'emploi, la réduction de la pauvreté, la préservation de l'environnement, la sécurité publique, la santé de la population. Il lui revient également de fixer les moyens budgétaires et juridiques permettant de les atteindre.

La responsabilité du Gouvernement, notamment des ministres, devrait être de mettre en œuvre ces politiques, d'en faire évaluer périodiquement l'efficacité socio-économique, d'en rendre compte au Parlement et de lui proposer éventuellement de les modifier.

La mise en œuvre des politiques devrait être confiée par les ministres à des responsables de programme ayant pour responsabilité, dans la limite des crédits qui leur sont attribués, de produire des services de qualité, de mettre à disposition des biens en bon état, de payer des prestations sociales ou des subventions en respectant des règles ou encore de prendre des décisions administratives dans des délais raisonnables.

Il n'y aura pas de gestion par la performance tant que ces responsabilités respectives des ministres et des fonctionnaires ne seront pas mieux distinguées. Pour marquer cette distinction, le dispositif de performance de la LOLF devrait distinguer deux catégories de rapports annexés aux projets de loi de finances et de loi de règlement :

- d'une part des « rapports sur les politiques publiques » présentés par les ministres et développant les objectifs et moyens de ces politiques, les évaluations de leur efficacité socio-économiques réalisées au cours de l'année et les propositions du gouvernement qui en découlent pour les améliorer ;

- d'autre part, des PAP et RAP présentés par les responsables de programmes et recentrés sur l'efficacité de la gestion et la qualité des services.

Il est certes indispensable de mesurer l'efficacité socio-économique des politiques publiques pour les justifier et les améliorer. Toutefois, cette mesure suppose d'appliquer des techniques statistiques complexes, permettant d'isoler la contribution de chaque facteur au résultat, à des

---

<sup>4</sup> Cf. le rapport d'information de 2009 de la commission des finances de l'Assemblée nationale et « Performance related pay policies for government employees », OCDE, 2005.



données pertinentes et avec un recul temporel suffisant (cf. [fiche sur l'évaluation](#)), ce que les PAP et RAP ne peuvent pas faire. La mesure de l'efficacité socio-économique relève de techniques d'évaluation qui sont lourdes et incompatibles avec un suivi annuel dans le cadre du calendrier budgétaire. En revanche, il est possible de présenter chaque année les évaluations de quelques politiques publiques et d'en tirer les conclusions dans des « rapports sur les politiques publiques » présentés par les ministres.

La procédure budgétaire d'allocation des crédits entre les programmes devrait être alimentée par ces deux catégories de rapports. Les rapports des ministres sur les politiques publiques devraient permettre d'éclairer les grandes réformes qui se traduisent par des révisions profondes de ces politiques ou de l'organisation de l'Etat et dont l'enjeu financier représente au moins, par exemple, 3 % du coût des programmes concernés. Les PAP et RAP des responsables de programme devraient avoir pour objectif de réaliser les gains de productivité annuels de l'ordre de 0 à 3 % qui peuvent être attendus dans des activités de services, ces gains prenant la forme d'une baisse des dépenses ou d'une augmentation du volume de services produits.

Les rapports des ministres sur les politiques publiques devraient plutôt accompagner le budget triennal, pour éclairer la programmation pluriannuelle des finances publiques par la description des réformes envisagées, et les PAP et RAP des responsables de programmes devraient accompagner les lois de finances et de règlement annuelles.

Un [rapport de 2013 de l'OCDE](#) sur les « [revues de dépenses](#) » distingue les « efficiency savings » et les « strategic savings ». Les premières correspondent aux PAP et RAP recentrés sur l'efficacité de la gestion et les deuxièmes correspondent aux rapports des ministres sur les politiques publiques dans le schéma proposé ci-dessus.