

FIPECO le 28.06.2023
Les commentaires de l'actualité

La LOLF et la revue des dépenses publiques

François ECALLE

Dans son discours de clôture des assises des finances publiques tenus le 19 juin dernier, la première ministre a déclaré, à propos de la gouvernance des finances publiques, que « tout d'abord, nous devons retrouver pleinement l'esprit de la Loi organique relative aux lois de finances, et interroger chaque année les crédits « au premier euro ». C'est-à-dire examiner systématiquement l'intégralité des crédits et des mesures de chaque programme, et non pas uniquement les dépenses nouvelles. Cela suppose d'améliorer nos outils d'évaluation des politiques publiques ».

Actuellement, la justification au premier euro des crédits qui est prévue par la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF) n'est qu'une décomposition comptable du coût des programmes budgétaires. Evaluer vraiment chaque année les dépenses budgétaires au premier euro est une bonne idée, mais à condition de ne pas reproduire les erreurs commises depuis 2001 et d'articuler judicieusement cette revue permanente des dépenses avec le dispositif de performance de la LOLF.

Celle-ci avait pour ambition de faire passer la gestion publique d'une logique de moyens à une logique de résultats en inscrivant la programmation et l'exécution budgétaires dans une « *démarche de performance* » présentée comme le socle de la réforme de l'Etat. En contrepartie de règles de gestion plus souples, 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* ».

Si les informations publiées dans ce cadre sont très riches, elles n'ont quasiment aucun impact sur les décisions budgétaires, sur l'efficacité de la gestion publique et sur la modernisation de l'Etat. Le volet performance de la LOLF est un échec.

Il faudrait d'abord distinguer plus clairement les responsabilités respectives des ministres et des fonctionnaires « *responsables* » de programmes en leur fixant des objectifs différents faisant l'objet de rapports distincts.

Le Parlement devrait donner au gouvernement des objectifs « *socio-économiques* » et politiques avec les moyens budgétaires et juridiques pour les atteindre dans un cadre pluriannuel. Les ministres devraient lui en rendre compte et proposer éventuellement des réformes dans des « *rapports sur les politiques publiques* » alimentés par des revues de dépenses reposant sur des évaluations de leur efficacité. Le champ de ces revues devrait être élargi aux dépenses de toutes les administrations publiques et aux dépenses fiscales et leur horizon devrait être pluriannuel.

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. Un investissement méthodologique important est nécessaire pour définir correctement ces objectifs, et les indicateurs associés, qui devraient pouvoir être déconcentrés au niveau des unités territoriales et fonctionnelles tout en faisant l'objet d'un véritable contrôle de gestion. Les projets et rapports annuels de performance devraient être recentrés sur ces objectifs et indicateurs d'efficience de la gestion.

A) Un dispositif de performance inefficace

La [loi organique](#) relative aux lois de finances de 2001 (LOLF) a profondément transformé l'architecture budgétaire de l'Etat en remplaçant ses quelques 800 chapitres par nature de dépenses (achats de services, rémunérations...) par seulement 140 « programmes » environ (pour le budget général) associés à des objectifs de politique économique. La fongibilité des crédits au sein de ces programmes¹ offre aux gestionnaires une souplesse de gestion inconnue avant la LOLF et qui doit être mise à son actif. Pour chacun de ces programmes, 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.

1) Une justification au premier euro purement comptable

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, à l'époque du vote de la LOLF, comme une rupture par rapport à la pratique antérieure consistant à reconduire automatiquement les « *services votés* » dans les lois de finances précédentes pour ne débattre que des mesures nouvelles. Beaucoup d'économistes voyaient dans cette justification au premier euro la matrice de la réforme de l'Etat et, pourrait-on dire aujourd'hui, l'instauration d'une revue permanente des dépenses publiques (cf. [fiches sur les revues des dépenses](#), leur histoire et leurs résultats en France).

Cette justification au premier euro n'est cependant, dans les faits, 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. Elle apporte souvent des informations intéressantes sur le coût des politiques publiques mais ce n'est pas du tout 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.

Evaluer vraiment chaque année les crédits au premier euro, comme le souhaite la Première ministre, est une bonne idée, mais à condition de ne pas reproduire les erreurs commises depuis 20 ans et d'articuler judicieusement cette revue permanente des dépenses publiques avec le dispositif de performance de la LOLF.

¹ Partielle (« asymétrique ») entre les crédits de rémunération et les autres.

2) Le dispositif de performance prévu par la LOLF

Les résultats des programmes sont mesurés au moyen de 729 indicateurs de performance (budget général, 2023) 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* » (52 %), 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* » (28 %), supposés refléter les attentes des contribuables, qui rapportent les résultats plus directs des programmes à leur coût.

Par exemple, le programme « infrastructures et services de transport » retient 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 des réseaux routiers et 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.

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.

3) 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 avancés où l'information budgétaire et comptable est la plus complète et la plus fiable. Selon une [étude de l'OCDE](#), la qualité des documents budgétaires est « particulièrement satisfaisante ».

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 2019, la Cour des comptes observe que « *le dispositif de performances reste sans effet significatif tant sur l'allocation des ressources que sur les processus de modernisation de l'action publique* ». S'il existe dans certains ministères des instruments de pilotage et de

contrôle de gestion, ils sont souvent indépendants du dispositif prévu par la LOLF. Les revues de dépenses engagées depuis 2008 (la révision générale des politiques publiques, la modernisation de l'action publique, Action Publique 2022) ne se sont pas appuyés sur le dispositif de performance de la LOLF.

B) La nécessaire refondation de ce dispositif

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

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

Les 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.

Toutefois, la réalisation de ces objectifs ultimes dépend souvent de facteurs indépendants de l'action des responsables de programmes : la conjoncture économique, les évolutions technologiques, les modifications des préférences des consommateurs, l'influence des médias sur les comportements... Les responsables de programmes n'ont pas la moindre prise sur ces facteurs et ne peuvent pas être jugés, par exemple, 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 la moitié d'entre eux (les objectifs d'efficacité socio-économique) à des objectifs de cette nature.

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). Il s'agit souvent aussi de produire des décisions administratives (attribution d'un passeport, d'un agrément...). Dans le cas des politiques d'intervention, il s'agit de payer des prestations sociales ou des subventions en respectant des règles et cette production se mesure en nombre de paiements ou de dossiers traités.

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, lesquels devraient largement se retrouver dans les outils de gestion et tableaux de bord spécifiques à chaque ministère.

Ces objectifs et indicateurs devraient être déconcentrés et déclinés au niveau des « *budgets opérationnels de programme* »², ou délégués à des « *opérateurs* » dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens, 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 de les inciter à se rapprocher des plus performants.

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 trouver.

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 le taux de disponibilité opérationnelle des troupes et des matériels pour ce programme.

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

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 ainsi des performances propres des enseignants 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 solutions pour résoudre, au moins partiellement, ce type de problème.

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. Si la performance des contrôleurs est mesurée par le nombre de sanctions prononcées, ils tendent à sanctionner 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 analytique 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](#).

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

²Les programmes sont divisés en « *budgets opérationnels de programme* » qui correspondent aux crédits affectés à des services centraux ou territoriaux.

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, ainsi que les modalités d'évaluation de leurs résultats, de préférence dans un cadre pluriannuel (loi de programmation ou budget triennal) car ces politiques doivent s'inscrire dans un temps long.

La responsabilité du Gouvernement devrait être de mettre en œuvre ces politiques, d'en faire évaluer périodiquement l'efficacité socio-économique dans le cadre de revues de dépenses, 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. Mais l'atteinte des objectifs ultimes de ces politiques doit relever de la responsabilité des ministres.

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. Le volet performance de la LOLF devrait en conséquence distinguer deux catégories de rapports :

- d'une part un « rapport sur les politiques publiques » présenté par le gouvernement et développant les objectifs et moyens de ces politiques, les évaluations de leur efficacité socio-économiques réalisées au cours de l'année dans le cadre des revues de dépenses et les propositions qui en découlent pour les améliorer ; ce rapport est prévu à l'article 167 de la loi de finances pour 2023 qui institue l'actuelle revue des dépenses ;
- 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 indispensable d'évaluer l'efficacité socio-économique des politiques publiques pour les justifier, les améliorer ou les supprimer, mais leur évaluation suppose d'appliquer des techniques statistiques complexes, permettant d'isoler la contribution de chaque facteur au résultat, à des 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 lourdes qui sont 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 réalisées dans le cadre des revues de dépenses et d'en tirer les conclusions dans des rapports présentés par les ministres ou le gouvernement.

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, alimentés par les revues de dépenses, devraient permettre d'éclairer les grandes réformes qui se traduisent par des révisions profondes de ces politiques ou de l'organisation de l'Etat. Les PAP et RAP des responsables de programme devraient avoir pour objectif de réaliser les gains de productivité annuels 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 à missions inchangées.

Un [rapport de 2013 de l'OCDE](#) sur les « [revues de dépenses](#) » distinguait 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.

Dans son rapport sur le budget de 2018, la Cour des comptes concluait son analyse du dispositif de performance de la LOLF par les deux recommandations suivantes : « distinguer un nombre limité d'objectifs stratégiques et d'indicateurs associés relevant de la responsabilité des ministres et les objectifs de gestion assortis d'indicateurs qui relèvent des responsables de programme ; compléter le dispositif de performance de la LOLF en définissant en loi de programmation des finances publiques un calendrier de revues de dépenses et d'évaluations de politiques publiques présentées au Parlement ». La Commission des finances de l'Assemblée nationale recommande également de « distinguer les objectifs politiques des objectifs administratifs et de clarifier les responsabilités associées ».