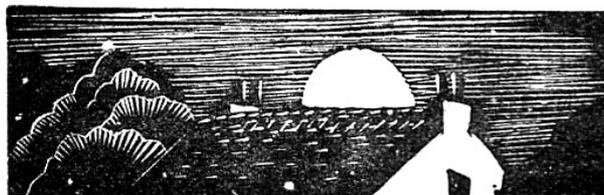


Lorsque nous avons décidé de consacrer une nocturne à la LOLF, la « Loi organique relative aux lois de finances », les avis étaient pour le moins partagés au sein du conseil : non pas quant à l'intérêt au fond d'un tel sujet, mais sur l'audience qu'une telle manifestation pourrait amener. Une nocturne ne doit pas être un désert.

Pourtant, stimulée par l'intérêt et l'insistance de certains pénombriens enthousiastes et dans la foulée du double succès des nocturnes des années précédentes (consacrées à la réforme des retraites, puis à celle de l'assurance-maladie), Pénombre a commencé la préparation de cette nouvelle nocturne dont le succès n'était pas si assuré.

Cette lettre grise veut refléter nos hésitations : le fil conducteur en est un dialogue entre deux pénombriens, qui présente les interventions de la nocturne du 14 octobre 2005. L'un, appelons le Alex, est plutôt dubitatif quant au sujet, technique et peu attrayant, et refuse de participer à cette soirée. L'autre, disons Blaise, argumente sur le fait que la LOLF est un morceau de roi pour Pénombre (parce que le nombre vient au cœur du débat budgétaire, parce que l'Etat s'intéresse à sa propre quantification... et aussi parce que beaucoup de pénombriens, appartenant à la fonction publique sont directement concernés).

Nous fûmes deux cents à cette soirée...



PROLÉGOMÈNES

Y aller ou ne pas y aller ?

Nos deux pénombriens, collègues de travail, sans doute dans un établissement public, se retrouvent à la cafétéria par un beau matin de septembre....

Alex : T'as vu ? Pénombre organise une nocturne sur la LOLF. Ils sont un peu fous, quand même ! Avec l'Assurance Maladie ils s'étaient fait plaisir, et du coup ils enchaînent avec un nouveau sujet. Mais là, la LOLF... c'est particulièrement rébarbatif... Tu y vas toi ?

Blaise : Oui, je pense... Pourquoi pas ? Pénombre s'intéresse à l'usage du nombre dans le débat public, c'est un sujet en or, non ?

Alex : Justement : non ! Pour ce que j'ai compris, cette histoire de loi de finances, c'est un truc interne à l'administration. À part quelques fonctionnaires, personne n'y comprend rien. Les citoyens ne sont pas concernés, ce n'est donc pas un thème pour un débat public. Du reste, on ne voit pas d'articles sur le sujet dans la presse ...

Blaise : Raison de plus pour éclairer les gens. Tu dis que les citoyens ne sont pas concernés : c'est quand même notre argent, non ? Et puis tu les connais, à Pénombre, ils vont s'arranger pour rendre le sujet moins ardu. En tout cas, moi j'y vais...

Alex : Ah ! C'est ça : tu crois qu'ils vont faire la lumière dans ce qui est obscur ! Bon, tu me raconteras...

Quelques jours plus tard... même lieu, mêmes pénombriens.

Alex : Tiens j'ai croisé un membre du conseil de Pénombre : apparemment pour leur nocturne, ils préparent des sketches humoristiques. Arriver à rire de ça, c'est vraiment n'importe quoi...

Blaise : Mais non, au contraire, un peu de dérision, ça aide à faire passer des sujets rebutants au départ. Tu sais ce que disait Pierre Dac : les gens qui ne savent pas rire ne sont pas sérieux ! En tout cas, moi j'ai déjà été voir sur le site du ministère des Finances et j'ai téléchargé plein d'info, si tu veux je te les passe....

Une révolution culturelle pour l'administration

Promulguée le 1^{er} août 2001, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe le cadre de la nouvelle constitution financière de l'État.

► Un rôle renforcé pour le Parlement

Lors de l'examen du budget de l'État par le Parlement, l'essentiel du débat portait seulement sur 6 % des crédits. Désormais, la totalité du budget est examinée par les députés et les sénateurs, avec un vote pour chacune des 34 missions.

Jusqu'en 2004



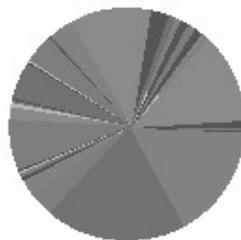
6 % des crédits faisaient l'objet de véritables débats lors du vote du budget

94 % des dépenses étaient reconduites sans débat en 1 seul vote

À partir de 2005



100 % des crédits sont discutés au Parlement et votés mission par mission



D'après un dépliant de la direction de la communication du ministère des Finances

Une administration qui rend compte de sa performance

► Des responsabilités nouvelles pour les managers publics

À la tête de chaque programme, un responsable, désigné par le ministre compétent, est doté d'une plus grande liberté dans la gestion de ses moyens pour atteindre les objectifs votés par le Parlement.

Le responsable de programme s'appuie sur des relais opérationnels qui disposent, à leur niveau, des mêmes souplesses de gestion, pour que chaque euro dépensé soit plus utile et plus efficace.

► De nouvelles mesures de l'efficacité

Cette liberté de gestion est la contrepartie d'un engagement sur des objectifs de performance : pour chaque objectif, des indicateurs concrets mesurent les résultats des actions menées. Chacun, à son niveau de responsabilité, devra rendre des comptes sur ses résultats.

► Une comptabilité publique plus claire

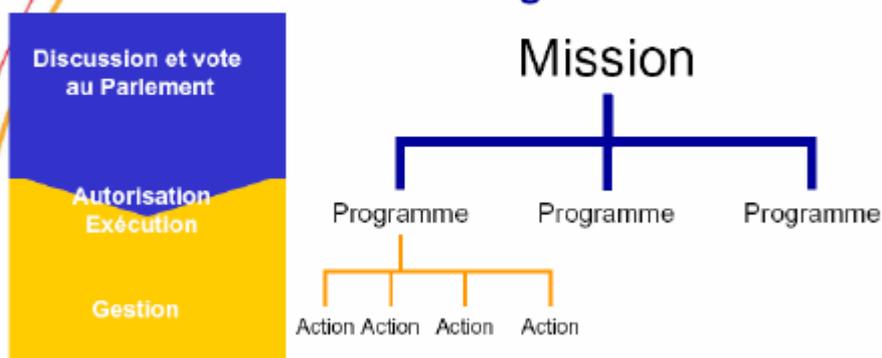
Avec la réforme budgétaire, la comptabilité de l'État devient un véritable instrument de pilotage de l'action publique. Elle ne retrace plus seulement les dépenses et les recettes mais tient compte du patrimoine de l'État, ce qu'il possède et ce qu'il doit, avec un bilan et un compte de résultats qui seront certifiés par la Cour des comptes. Elle permet aussi d'analyser le coût des différentes actions de l'administration.

Le budget général est désormais découpé en 34 missions, 132 programmes et près de 580 actions.



I - Le cadre stratégique de la réforme

1. La nouvelle architecture budgétaire



Le pilotage par la performance

- 5 objectifs par programme
- 2 indicateurs de performance par objectif (en moyenne)

Point de vue	Axe d'analyse	Exemples d'objectif	Exemples d'indicateur
Citoyen	efficacité socio-économique	Accroître l'insertion professionnelle des jeunes diplômés	% de diplômés ayant un emploi 6 mois après l'obtention de leur diplôme
Usager	qualité du service rendu	Accélérer les décisions judiciaires	Durée moyenne des décisions rendues ; Ancienneté moyenne des jugements en cours
Contribuable	efficacité de la gestion	Réduire le coût de gestion de l'impôt	Coût par redevable d'un impôt



La déclinaison des objectifs sur le terrain

Le responsable de programme et son ministre s'engagent vis-à-vis du Parlement

Le responsable de BOP s'engage vis-à-vis de son responsable de programme



Cette déclinaison en objectifs opérationnels permet :

- un pilotage par la performance dans tous les services de l'État ;
- une évaluation plus fine de l'action publique au plus près de la réalité du terrain ;
- une amélioration de l'efficacité de la dépense publique à tous les niveaux.

Quelques jours plus tard... même lieu, Alex et Blaise se retrouvent...

Alex : Tu sais, j'ai regardé tes sites Internet sur cette fameuse LOLF : ça ne me branche toujours pas et je n'ai vraiment pas envie de m'y intéresser. En tout cas, pour le moment. Par contre, j'ai eu la curiosité de rechercher les origines de cette ténébreuse affaire : je me suis rappelé que lorsque j'étais étudiant en Sciences Éco (ça fait longtemps), on nous avait parlé de la RCB. Du coup, j'ai gougueulisé RCB. Le sujet n'est pas entièrement nouveau. Bien sûr, il n'y a jamais eu une refonte formelle aussi importante et générale ; du moins, l'idée d'y voir clair dans l'action de l'État est une idée qui couve depuis longtemps et qui a inspiré des tentatives multiples et assez différentes du reste...

Blaise : Ah, oui ? Tu peux me passer ta moisson ? Ça m'intéresse....

Quelques repères historiques...

Sous d'autres cieux....

Au Royaume Uni une organisation puissante, le *National Audit Office* (NAO) trouve ses racines dans une tradition historique qui remonte, au moins, à 1314. Le contrôle des comptes publics au Royaume-Uni a longtemps été un contrôle à caractère interne, sans liens avec le Parlement.

En 1860, Gladstone impose le contrôle des comptes des ministres, avec le devoir de faire rapport au Parlement et, plus précisément au « *Public Accounts Committee* » de la Chambre des Communes.

100 ans plus tard, l'examen des performances publiques, la « *value for money* » est mis en place et débouche sur le « *National Audit Act* » en 1983. Celui-ci confère au Contrôleur et Auditeur général, personne physique, la qualité de mandataire de la Chambre des Communes, et ouvre ses compétences à l'appréciation des performances des départements ministériels. Il crée également formellement le NAO comme service de soutien aux activités du Contrôleur et Auditeur général. A l'inverse de la Cour des Comptes française, il ne s'agit en rien d'une juridiction, Il relève du modèle général des entreprises d'audit ou de conseil.

De l'autre coté de l'Atlantique...

Les premiers frissons se situent dans le département de Sciences Politiques de l'Université de Chicago entre les deux guerres avec le développement d'une « pragmatique » de l'action publique destinée à étudier le fonctionnement réel des administrations publiques.

Pendant et après la Seconde Guerre Mondiale et au niveau fédéral, les Etats-Unis formalisent l'approche, notamment au sein de la Rand Corporation, avec pour résultat la naissance du PPBS (*planning, programing, budgeting system*) en 1963 au Ministère de la Défense.

Le *General Accounting Office* (GAO) américain, créé après la première guerre mondiale, offre sans doute l'exemple le plus achevé de l'évolution des fonctions des organes de contrôle financier vers une participation effective à l'évaluation des politiques publiques.

En 1967, une proposition de loi confia ainsi au GAO, à titre expérimental, l'évaluation des programmes de lutte contre la pauvreté engagés par l'administration Johnson.

Le relatif succès de cette initiative devait déboucher, avec le *Legislative Reorganization Act* de 1970, et surtout le *Congressional Budget and Impoundment Act* de 1974, sur l'attribution expresse au GAO d'une mission complémentaire d'appréciation de l'efficacité des politiques et des administrations fédérales.

Au cours des années 1970, le GAO s'investit ainsi de manière croissante dans l'évaluation *ex post* des politiques publiques, et produisit des rapports aussi divers que l'évaluation de la programmation du nombre de lits dans les hôpitaux militaires par le ministère de la Défense, ou l'appréciation du rapport coût-efficacité des équipements de sécurité des automobiles.

Et en France que se passe-t-il ?

LA RCB (1970–1983)

La rationalisation des choix budgétaires, ou RCB, est une méthode datant des années soixante, proche du PPBS, qui fixe un cadre analytique au processus décisionnel des pouvoirs publics. Autrement dit, un moyen de répondre à la question " Comment l'État doit-il intervenir ? ".

La RCB prévoit des phases de préparation débouchant sur une décision, elle est suivie par une phase de contrôle qui fournira des enseignements utiles aux autres réflexions en cours. À partir d'un plan stratégique, il s'agissait de choisir un programme d'action en fonction des moyens à disposition sur la base de critères objectifs.

Les outils de la RCB proviennent essentiellement de la science économique appliquée. Appliquée en France et aux États-Unis jusque dans les années quatre-vingt, la RCB a eu le mérite d'ajouter une culture économique à la culture juridique des acteurs de l'administration. Elle a aussi élargi le champ d'application de l'analyse rationnelle. La complexité des problèmes a joué un rôle dans l'abandon de la RCB.

Quelques dates importantes....

1983 : colloque ENA, le thème de l'évaluation est abordé pour la "première" fois ; développement de la pensée sur la nécessité de l'évaluation au sein du Club Cambon (association de la Cour des Comptes) vers 1984-85, et de l'association "Service Public", dont le président est Patrick Viveret après 1986.

1984 : publication du livre dirigé par J.-P. Nioche et R. Poinard, *L'évaluation des politiques publiques*, chez Economica.

1986 : rapport Deleau, M., Nioche, J.P., Penz, P. et Poinard, R., *Evaluer les politiques publiques*, déposé en avril 1986, mais l'alternance politique de mai 1986 "enterre" le rapport.

1988 : le Premier ministre, Michel Rocard, demande un rapport qui deviendra le rapport Viveret, *L'évaluation des politiques et des actions publiques* (1989).

1989 : *Rapport Viveret* sur le renouveau du service public : ce rapport introduit la notion de jugement de valeur. Evaluer une politique, c'est porter un jugement sur sa valeur, et formuler de nouvelles interrogations telles que : réussite ou échec de la politique ?

1989 : circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

1990 : Dans le cadre d'une politique de modernisation administrative, Michel Rocard lance un dispositif d'évaluation interministériel par le décret du 22 janvier 1990, avec l'institution, notamment, d'un Conseil scientifique de l'évaluation (CSE).

1993 : création de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques et de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation (composés de parlementaires).

1998 : *Second décret relatif à l'évaluation des politiques publiques*. Le Conseil national de évaluation (CNE) remplace le CSE. Le CNE intègre les collectivités locales qui sont parties prenantes de l'évaluation. Ce décret insiste également sur la prise en compte dans les évaluations de l'efficacité et de l'efficience. Adossé au Commissariat au Plan, le CNE effectue des évaluations selon un programme annuel et peut conseiller les administrations.

Quelques jours plus tard... même cafétéria, mêmes cafetants.

Blaise : Tiens si tu veux, j'ai vu sur le site de Radio France qu'il y avait eu une émission sur la LOLF fin 2004.

Alex : Dis donc, ça devient une obsession, ta LOLF ! Tu en rêves la nuit ou quoi ?

Blaise : Bon : fiche-toi de moi ... Mais tu as tort : c'est important. L'émission en question, c'était « Le bien commun » sur France Culture, où le directeur de la réforme budgétaire, Franck Mordacq, était interviewé par Antoine Garapon.

Alex : Qui c'est ces gens là ? C'est Monsieur LOLF ? Je croyais que c'était

Blaise : Mais non....En tout cas c'était fort intéressant. Tiens, j'en ai enregistré des extraits :



A. Garapon : Les moyens d'une véritable révolution nous ont été offerts par le législateur début août 2001 par la fameuse LOLF, entendez la loi organique relative aux lois de finances (...)

F. Mordacq : l'origine vient du Parlement, le Parlement qui a toujours voulu, c'est l'acte démocratique, consentir à l'impôt, autoriser la dépense. Le Parlement s'est saisi du sujet parce qu'il y a une demande de plus en plus forte de comprendre la dépense, de se poser la question de savoir à quoi servent nos impôts, et il y a eu, avec l'augmentation des déficits, l'augmentation des prélèvements obligatoires, une question démocratique qui s'est posée, d'essayer

de comprendre pourquoi tout cela, et d'essayer de mettre un peu de lumière dans une matière qui est quand même extrêmement technique.(...)

A. G. : alors Franck Mordacq, s'il fallait résumer en quelques phrases simples quel est l'esprit de cette nouvelle constitution ? (...)

F. M. : C'est un texte fondamental en matière de finances publiques, puisqu'il change un texte qui datait de 1959, qui était lié à la V^{ème} République, à 58, et à un équilibre des pouvoirs qui redonnait énormément de pouvoir à l'exécutif en matière de lois de finances. (...). Ce texte vise à remettre en quelque sorte un peu un retour de balancier, pour donner plus de contrôle au Parlement sur le gouvernement, et ce qu'obtient le Parlement, c'est un droit d'amendement nouveau en matière de dépense. (...) Aujourd'hui, on a un budget qui est illisible, qui est expliqué de façon extrêmement technocratique, avec des autorisations budgétaires compartimentées en autant d'autorisations limitatives, et qui sont présentées par nature de dépense... on a le ministère, la nature de la dépense... bon... incompréhensible, et en plus avec un système qu'on connaît donc dans les finances publiques de « services votés-mesures nouvelles ». 95% des crédits représentent les services votés, la reconduction de l'existant, en 15 secondes c'est voté à main levée à l'Assemblée. (...). Tout ça, on supprime, et maintenant on va présenter le budget au premier euro. Donc les parlementaires pourront voter au premier euro chacune des dépenses. Et surtout on le présente par grandes politiques publiques, et le budget devient lisible. Il y a 32 grandes politiques publiques : la ville, le logement, le travail, la solidarité, la sécurité civile, les pouvoirs publics, l'écologie, l'enseignement scolaire... et en plus présenté par grandes politiques publiques indépendamment de la frontière des ministères. (...) Présenter au Parlement donc la totalité des éléments d'une politique publique, pour qu'il puisse en débattre, et exercer son droit d'amendement à l'intérieur de... je prends un exemple : une mission a été décidée par l'arbitrage du gouvernement, la mission Sécurité. Et bien, elle regroupe deux programmes, le programme étant l'unité de gestion, un programme Police et un programme Gendarmerie. Eh bien s'ils le souhaitent, les parlementaires pourront désormais dire : à l'intérieur de la mission Sécurité, qui est à l'initiative du

gouvernement, je peux déplacer des crédits entre le programme Police et le programme Gendarmerie, qui appartiennent, comme vous l'imaginez, à deux ministères différents. (...)

A.G. : maintenant, la performance. Alors, l'idée qui est mise en avant, c'est de dire on va changer non seulement la présentation mais on va changer aussi l'esprit et la philosophie de cette constitution budgétaire de la France, c'est-à-dire qu'on va se référer à des objectifs et à des critères permettant d'évaluer si ces objectifs ont été atteints, Franck Mordacq.

F.M. : (...) l'efficacité des politiques publiques, qu'on appelle efficacité socioéconomique, que les Britanniques appellent « outcome », c'est mesurer la réussite des politiques publiques, des grandes politiques d'intervention, le logement, les transports, l'emploi... La qualité de service qui intéresse l'utilisateur, c'est surtout les services régaliens, au plus proche des usagers, c'est la police, c'est la justice, c'est l'impôt. Et puis ensuite, l'efficacité, la productivité, c'est ce qui intéresse le contribuable, et ça, ça intéresse beaucoup de services, beaucoup aussi de services de support, de services de soutien... (...) Mais j'insiste sur un point : avant d'arriver à trouver des indicateurs, il faut avoir une démarche logique, c'est l'esprit de la loi organique, c'est « pourquoi mène-t-on des politiques publiques, quels sont les objectifs ? »

A.G. : quel est l'objectif, bien sûr...

F.M. : et l'indicateur de résultat ne vient qu'après, c'est une mesure, mais le sujet politique est en amont...

A.G. : est-ce que c'est aussi simple, finalement, dans l'État, de savoir quel objectif on poursuit ?

F.M. : ben, c'est pas évident ! (...)

A.G. : comment évaluer la performance d'un service de police, par exemple ? (...) Comment évaluer la performance d'un système d'enseignement ?

F.M. : pour les services régaliens, c'est pas toujours très facile, hein, c'est une démarche un peu tâtonnante, il n'y a pas d'indicateur parfait. Les Britanniques qui nous ont précédés ont mis 5 à 6 ans avant d'essayer d'arriver à des choses à peu près acceptables. Nous avons aujourd'hui d'ailleurs travaillé avec tous les ministères et publié pour les 32 missions et les 134 programmes à l'intérieur la totalité des objectifs et des indicateurs de performance des politiques publiques, il y en a beaucoup : 670 objectifs, et 2 indicateurs par objectif, donc à peu près 1300 indicateurs, c'est beaucoup, les Britanniques ont commencé comme nous, ils en ont 4 fois moins aujourd'hui. Je vais essayer de répondre pour la Police avec une réponse qui est triple parce qu'il y a trois axes. Ce qui intéresse par exemple le citoyen, l'efficacité socioéconomique, pour la Police, c'est améliorer le taux d'élucidation des enquêtes, des crimes et délits. Et il y a un pourcentage d'indicateur de performance qui est à la clé. La qualité de service, c'est par exemple améliorer l'accueil dans les commissariats. Et puis sur l'efficacité de la gestion, la productivité, ce qui intéresse le contribuable, c'est optimiser la répartition des effectifs de police au regard de l'évolution de la démographie par exemple. Bon, voilà. Et tout ceci est mesuré, hein, il ne s'agit pas de donner des choses comme ça en l'air sans pouvoir le calculer. C'est mesuré et audité.

A.G. : alors la qualité de l'accueil, comment est-ce que vous allez évaluer, comment va-t-on évaluer...heu...alors là, on est vraiment dans le qualitatif, hein...quels instruments, de quels instruments on va se doter pour pouvoir contrôler... (...) Comment est-ce qu'on va mesurer la qualité des jugements, par exemple ?

F.M. : alors vous mettez le doigt effectivement sur ce qui est le plus sensible, et vous avez raison. C'est là que je dis qu'il n'y a pas d'indicateur parfait. Mais néanmoins nous sommes conduits... c'est rendre compte de l'usage des crédits et de l'efficacité des politiques publiques. Alors on peut le mesurer soit par des enquêtes d'opinion... et dans les impôts, par exemple, il y a des enquêtes d'opinion qui sont menées sur la satisfaction des contribuables sur le paiement des impôts, sur le service réactif des impôts, sur le délai de réponse, sur le temps d'attente au téléphone. Alors ça... on peut imaginer soit effectivement des sondages d'opinion, donc fiables, hein, suffisamment de gens sondés, soit des indicateurs internes mis en place, sur les délais de réponse, délais de réponse à des courriers dans les 15 jours, temps d'attente au guichet ou bien attente téléphonique, mais on a besoin derrière que ce soit un minimum audité par un comité indépendant qui puisse vérifier...

A.G. : alors audité, vous pourriez expliquer ?

F.M. : ben audité au sens de l'audit... c'est-à-dire qu'on ne peut pas confier ni aux ministères responsables de ces politiques, ni à Bercy d'ailleurs, le soin d'auditer ces indicateurs, il faut un organe indépendant. Donc on a mis

en place ce qu'on appelle le Comité interministériel d'audit des programmes, qui réunit l'ensemble des corps d'inspection de l'État, donc qui sont indépendants, et qui vont pouvoir passer en revue l'ensemble des indicateurs de résultats, voir s'ils sont cohérents avec les objectifs qui ont été fixés, voir si la mesure de la performance est fiable, pertinente. (...)

A.G. : alors on va prendre un exemple pour qu'on s'intéresse maintenant à ce qui est un peu la clé du système qui est le système de sanctions. Alors il y a un service de police qui est particulièrement actif et qui opère un très grand nombre de contrôles d'alcoolémie positifs, qui contribue à réduire la mortalité routière, bon... et puis un autre service qui marche mal, mécontent etc. les critères sont au plus bas, les critères de performance ne sont pas bons. Qu'est-ce qui va se passer, concrètement pour le service qui marche bien et pour le service qui marche mal, Franck Mordacq ?

F.M. : ben, la notion de responsabilité a un sens. D'ailleurs on a identifié des responsables de chacun des programmes, hein, il y a 132 programmes, donc 132 cadres de gestion publique, expression de politique publique, on les a nommés, on les a identifiés, et ils vont être responsabilisés, ils vont rendre compte de ce qu'ils ont fait après s'être engagés sur certains objectifs. Et en dessous, on décline tout ça, parce que le service public, il s'exerce au plus près de l'utilisateur, sur le terrain, et on a des responsables de terrain qui seront identifiés (...). Alors il faut comparer ce qui est comparable, c'est-à-dire qu'on ne peut pas comparer des choses pas comparables, lorsqu'on a des services régionaux, des préfetures, des trésoreries, des rectorats... qui n'ont pas du tout le même nombre d'effectifs ou l'importance des populations à gérer. Mais quand on peut comparer ce qui est comparable, on peut comparer des services. La responsabilité managériale, ben c'est promotion-sanction, donc c'est promotion pour des fonctionnaires, c'est sanction positive avec des rémunérations, des promotions, c'est sanction négative avec non-promotion ou non-augmentation des rémunérations s'il y a intéressement à la clé. (...)

A.G. : mais qu'est-ce qu'on va en faire de tout ça ? Quel est le but ? En quoi ça va induire un véritable dynamisme sur l'État ?

F.M. : au delà de la partie transparence... vous avez raison, c'est : « pourquoi tout cela ? » parce que rendre compte, être lisible est un élément, mais il faut aller au delà, et à quoi cela va-t-il effectivement servir, est-ce que



ça va améliorer sensiblement les choses ? Alors d'abord rendre compte, c'est tout simplement chaque année on va publier un rapport de performance, là où on aura un projet de performance associé à la loi de finances, et dans ce rapport de performance, on aura résultats obtenus par rapport aux résultats attendus. Donc il faudra prendre des mesures correctrices pour voir : est-ce que ça a été efficace, pas efficace, pourquoi, s'interroger, et c'est là où on va peut-être tâtonner les premières années, c'est vrai... Je vais prendre un exemple, sur la sécurité routière, on a un objectif que tout le monde partage, je pense qu'il ne changera pas, il est de gauche comme de droite : renforcer les actions préventives et de contrôle pour participer à la sécurisation des voies de circulation. Bon. Ça paraît technocratique, mais l'indicateur est très précis, l'objectif est fixé, l'indicateur pour mesurer : c'est le pourcentage de dépistages positifs d'alcoolémie, par rapport au nombre total de dépistages. Alors, quand on analyse cet indicateur qui est renseigné, on se dit : c'est intéressant, parce qu'on va pouvoir mesurer et voir si c'est intéressant de faire beaucoup de dépistages d'alcoolémie dans les contrôles radar, dans les contrôles de police et de

gendarmerie. Alors la difficulté que l'on a, c'est qu'on se rend compte que la Police et la Gendarmerie ont le même indicateur, ça c'est la bonne nouvelle, mais la mauvaise, en tous cas la nouvelle plus relative, c'est que dans un cas, la police veut que ça augmente, et la gendarmerie veut que ça baisse, ce qui prouve qu'on ne veut pas mesurer la même chose... Ben ceux qui veulent que ça augmente disent : on a effectivement réussi par des contrôles de prévention à arrêter de plus en plus de gens qui avaient beaucoup de taux d'alcoolémie au volant, et ceux qui veulent que ça baisse : et ben on a réussi à mesurer que grâce aux contrôles il y en avait de moins en moins. Donc vous voyez, ça dépend de ce qu'on veut et de ce qu'on attend. Et je me pose même la question : un indicateur comme ça, est-ce qu'il est véritablement fiable ? Parce que ben vous faites des contrôles radar, ou des contrôles de police, vous mesurez l'alcoolémie... mais que vous vous placiez à la sortie d'une boîte de nuit un samedi soir ou un dimanche matin, ou en plein milieu d'après-midi en semaine, vous n'avez pas les mêmes résultats. Donc est-ce que ce n'est pas les prises de sang sur ceux qui ont été accidentés sur la route qui donneraient quelque chose de plus fiable ? Donc il y a déjà ce premier de peaufiner les indicateurs. Alors après, on en tire des conséquences. On livre tout ça à qui ? Ben on livre tout ça au Parlement, je vous le disais, le rapport de performance. Voilà : on s'était engagé avec tel résultat, qu'on comptait atteindre, on a atteint effectivement tel résultat, avec les crédits qu'on avait. Bien ? Qu'est-ce qu'on en fait ? On rend compte. Et là, la question, c'est qu'il faut que le Parlement, les citoyens, les médias se saisissent de ces résultats, qu'il y ait des auditions, et qu'il y ait une explication de la dépense, qu'on prenne des mesures correctrices pour savoir si les politiques sont bien menées, est-ce que c'est à l'État de faire, à l'État de faire autrement, à l'État de faire avec d'autres, à l'État de confier à des prestataires extérieurs, aux collectivités locales, à privatiser, à conserver mais en s'organisant autrement...

A.G. : qu'il y ait un lieu de débat...

F.M. : un lieu de débat démocratique... il n'y a pas de débat aujourd'hui sur ce sujet. Il faut participer à ce qu'on appelle, les Canadiens l'appelaient comme ça, la revue des programmes. Est-ce que c'est à l'État de faire, de faire autrement, de faire mieux, avec plus d'argent, moins d'argent, organiser différemment... Donc c'est un processus très ambitieux. On n'aura pas forcément tous les bons résultats forcément dès l'année prochaine, mais c'est une vraie révolution culturelle.

A.G. : Mais alors, dans quelle mesure est-ce que les citoyens sont associés, les utilisateurs, les usagers du service public, sont associés à la définition de ces critères, Franck Mordacq ?

F.M. : ils ne sont pas en tant que tels associés à la définition, mais l'objet, c'est bien de leur rendre compte, de rendre les choses visibles. Le pari de la LOLF, c'est de faire en sorte qu'on s'intéresse désormais... que chaque citoyen puisse s'intéresser au résultat des politiques publiques. Notre nouveau ministre à Bercy, Jean-François Copé, une de ses premières déclarations a été de dire : « je veux expliquer la LOLF à chaque Français ». (...) Il faut que les choses soient claires, lisibles, compréhensibles. Lisibilité, transparence, sincérité. Je crois que c'est quelque chose de très important. Le budget a toujours été un sujet réservé à des techniciens, illisible. Les documents budgétaires de demain seront des documents grand public, et il faudrait les publier pour que chacun... pourquoi pas avec la feuille d'impôt, on leur donnera un cdrom, où on leur donnera chaque fois quelles sont les politiques publiques qui existent en France, comment sont-elles financées, à quoi elles servent, et ce qu'on veut attendre comme résultats, et puis on vous rend compte de ce qu'on a fait de vos impôts.



14 octobre au matin, Alex et Blaise autour d'un café...

Alex : Alors tu y vas à ta LOLF ?

Blaise : Bien sûr. C'est ce soir. Ça me branche de savoir à quelle sauce on va être lolfé ! Et puis il y aura des invités qui sont dans le dispositif : le responsable du comité d'audit des programmes, le « CIAP », qui chapeaute toute l'affaire, M. Barilari, et un député qui se déplace pour la soirée.... Je me demande d'ailleurs comment Pénombre va réussir à faire de l'humour sur le bidule sans les choquer

En tout cas si j'en crois le texte d'un sketch que m'a communiqué un copain qui prépare la soirée, ça devrait rire dans la salle. Ça montre comment on peut bidouiller les indicateurs censés mesurer le succès des services : bien sûr, c'est caricatural, mais je crois que ça montre quand même bien où il peut y avoir problème. Tu veux le voir ?

Alex : D'accord, passe-le moi

Sécurité routière :
Contrôles d'alcoolémie

Programme : Police nationale

Indicateur n° 1 : *Pourcentage de dépistages positifs d'alcoolémie par rapport au nombre total de dépistages.*

Unités	2002		2003		2004		2005		Cible
	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	
%			2,32		2,5				

Programme : Gendarmerie nationale

Indicateur n° 1 : *Taux de dépistage positif d'alcoolémie*

Unités	2002		2003		2004		2005		Cible
	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	
%			2,14		2,10				

La scène se passe au groupement de Gendarmerie du Gers. Le capitaine, chef de l'escadron départemental de sécurité routière, commande les « motards » qui verbalisent les infractions au code de la route. Il est convoqué par le colonel, chef du groupement de Gendarmerie du Gers, qui commande toute la Gendarmerie du département. Marcel est lieutenant-colonel à la DGGN. Il veille à la bonne mise en œuvre du Projet Annuel de Performance (PAP) et supervise le collationnement des indicateurs.

COL : Alors, quoi de neuf capitaine ?

CAP : Eh bien, vous allez être content, mon colonel. Le sous-préfet et votre serviteur ont dressé une carte des « hot spot » de contrôle d'alcoolémie. Avec l'accord de Monsieur le Préfet, cela va sans dire. Et le week-end dernier, on est passé de la théorie à la pratique. Je peux vous dire que ça dépote !

COL : Vous m'inquiétez, expliquez moi. C'est quoi vos « compotes » là ?

CAP : Les « hot spot » : c'est là où l'on coince un max de conducteurs bien imbibés. Alors justement le week-end dernier, 10% des conducteurs contrôlés se sont révélés positifs.

COL : Quoi ! 10% ! Ne vous ai-je pas dit, en début d'année, que notre objectif dans le cadre de notre PAP LOLF – oui, notre Projet annuel de performance – c'était d'être en dessous des 2,05%. L'année dernière on a eu du 2,11%. Si on a 2,05 cette année, ça montrera qu'on n'a pas relâché la pression sur l'alcool, la preuve étant qu'il y a moins de gens qui ont osé conduire bourrés.

CAP : Bon, on y est allé peut-être un peu fort. Mais on s'est dit avec le sous-préfet que les 2,05% c'était national. Ici, on est dans le Gers.

COL : Tss tss tss. D'accord, on est dans le Gers. Mais entre 2,05% et 10% ... Le Gers n'est tout de même pas une île peuplée d'anormaux alcooliques, que je sache !

CAP : Oh, vous savez, ça se discute. Non, je plaisante ! Plus sérieusement, je vous ferai remarquer deux choses pour vous rassurer, mon colonel. Primo, nous sommes en début d'année. Notre action dissuasive va sûrement avoir des effets rapides. Il y a une chance pour que finalement on ne dépasse plus les 2,05% de dépistages positifs d'ici décembre, même dans nos « hot spot ». Secundo, la maison d'en face, la Police, a l'objectif, elle, d'augmenter son taux de dépistages positifs. Alors bon, au final, il faudrait peut-être être cohérents entre nous.

COL : Vous ne me rassurez pas du tout ! C'est déjà assez le foutoir avec la Police pour que vous n'en rajoutiez pas en faisant le Zorro en compagnie de votre sous-préfet !

(Il compose un numéro sur son téléphone)

COL : allô Marcel? J'ai un problème avec mon chef d'escadron de sécurité routière. Il est en train de nous exploser ton 2,05% d'alcoolémies positives. Il va les pêcher à la sortie des discothèques le samedi ... *(un silence)*... Comment ? Bien sûr, les éthylomètres c'est fragile mais... *(Un silence)* Oui, et il faut les fourgonnettes pour les acheminer sur les lieux de contrôle... *(Un silence)*... Ah... tu as raison... Bon ! Je vais jouer là-dessus. Bien compris Marcel. Je te tiens au courant.

(Quelques semaines plus tard)

COL : Alors capitaine ! Quoi de neuf ?

CAP : Oh là là, mon colonel, on est énervés avec le sous-préfet ! La malchance nous poursuit. Ethylomètres cassés, fourgons en panne. Les brigades territoriales occupées à des missions de surveillance on ne sait où, au lieu de nous aider, des escortes intempestives de convois, il n'y avait que ça le week-end dernier. On n'a pas pu faire les contrôles prévus. *(Durant ce compte rendu, le colonel se tournait vers le public, de plus en plus amusé. Dans ce qui va suivre, son sourire s'évanouit et il devient soucieux.)* Mais heureusement, le sous-préfet a mobilisé le réseau de médecins de l'assoce « À fond la vie ». On a pu tout de même verbaliser un certain nombre de mecs ronds défonce. Et puis on s'est arrangés avec nos collègues policiers qui nous ont prêté des voitures. Enfin ! C'est pas croyable de devoir travailler dans des conditions pareilles pour faire du chiffre.

(Le colonel compose nerveusement un numéro sur le même téléphone)

COL : allô Marcel ! J'ai vraiment un problème avec mon chef motard. Il a le sous-préfet sécurité à fond derrière lui. Quoi ? *(Un silence)* Oui, la police municipale peut intercepter des conducteurs qu'ils soupçonnent au-dessus des 0,5g par litre. Mais c'est ... oui, c'est quand même nous qui enclenchons la procédure. Et alors ? *(Un silence)* Ah oui ! Je comprends : on met une partie de nos positifs à leur actif et on ne les comptabilise pas chez nous. Comme ça on est dans les clous pour l'indicateur. Oui, astucieux ! Salut Marcel, et encore merci.

(Quelques mois plus tard)

COL : Alors quoi de neuf, Capitaine ?

CAP : Tout va bien ! En fin d'année, on sera peut-être au-dessus des 2,05%, mais pas loin.

COL *(s'est levé pour aller se verser à boire, se retourne vers le capitaine)* : Ouh, moi, je vous parie qu'on sera pile à 2,05% ! Et je vous fais confiance. Vous avez su parfaitement intégrer nos objectifs.

CAP : Merci, vous me touchez, mon colonel. Un peu d'eau mon commandant ?

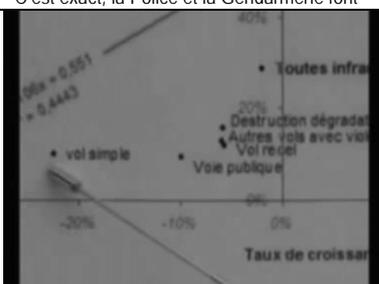
COL : volontiers... Ouh là, doucement ! Toute cette eau ... : vous allez me faire rouiller !

FAITS ET GESTES DES LOLFEURS

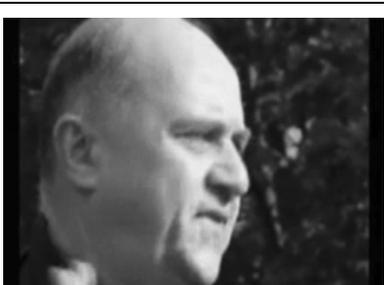
Le Lundi 17 octobre, café du matin....

Alex : Alors, Pénombre, vendredi dernier : c'était comment ?

Blaise : Génial ! Tu as manqué quelque chose. Mais là tout de suite, j'ai pas le temps. Passe donc à la maison un soir pour l'apéro, je te raconterai ; en attendant je te passe ça : ils avaient fait un petit film et dans la foulée ils en ont tiré un roman-photo.

		
<p>TV LOLF Bonjour ! Chers téléspectateurs aujourd'hui une émission spéciale « état de la délinquance et réforme de l'Etat ».</p>	<p>- Avec moi sur le plateau pour en parler le Professeur Statone, sociologue spécialiste reconnu dans les problèmes de l'insécurité. Pr. Statone, bonjour ! Vous étiez venu en septembre dernier nous présenter une analyse fort intéressante sur la relation entre le sentiment d'insécurité et le taux de chômage...</p>	<p>- Oui, à la suite d'une importante étude sur le moral des Français, je proposais d'augmenter de 5 points le taux de chômage pour mettre fin définitivement au sentiment d'insécurité. - Et vous revenez donc aujourd'hui pour tenter d'apporter un peu de rationalité dans les tentatives de réforme de l'Etat.</p>
		
<p>- En effet, disons que depuis peu la lutte contre la délinquance peut enfin profiter des progrès scientifiques. L'administration parvient désormais à quantifier l'effet du travail des forces de l'ordre sur la délinquance. La RAM, la rémunération au mérite, fait dépendre le salaire des policiers de l'évolution de la délinquance et, surtout, des taux d'élucidation... - Les fameux objectifs LOLF ? - C'est cela, oui, la nouvelle loi organique avec ses deux indicateurs... - Deux indicateurs ???</p>	<p>- Oui, deux indicateurs statistiques. Si vous voulez, c'est comme si votre médecin utilisait deux thermomètres... - Deux thermomètres !??? - C'est une métaphore... un thermomètre pour mesurer la fièvre et un autre pour mesurer l'activité de vos défenses immunitaires. Si elles travaillent correctement, on les encourage. - Et ça marche : depuis deux ans maintenant, les taux d'élucidation augmentent considérablement et la délinquance, elle, diminue régulièrement... - C'est exact, la Police et la Gendarmerie font</p>	<p>un gros effort sur le plan de l'élucidation. Toutefois, lorsqu'on observe le comportement des deux thermomètres, on observe une petite anomalie. Plus on élucide et plus la délinquance élucidée augmente... - Vous voulez dire qu'elle baisse ! - Oui, la délinquance baisse globalement, mais la délinquance élucidée augmente ! - J'ai peur de ne pas vous comprendre ! - Ça ne m'étonne pas... Regardez le tableau que je vous ai apporté.</p>
		
<p>Sur l'axe vertical, vous avez le taux d'élucidation, sur l'axe horizontal le taux de croissance des faits constatés. On voit que plus on élucide les faits, et plus la délinquance augmente. C'est le cas de l'usage de stupéfiants : un taux d'élucidation de 103 % et une croissance de 34 %.</p>	<p>C'est le cas aussi de la police des étrangers. En revanche, les vols simples ont un taux d'élucidation de 10 % et diminuent de 25 %. - C'est stupéfiant, Pr. Statone ! - Statone... Mais vous savez, les anomalies font tout le charme de la science. On a quand même</p>	<p>une belle mécanique : des mesures très fiables, des critères de décision rationnels. On obtient le résultat qu'on veut : ça baisse. Bon, localement, on obtient exactement l'inverse de ce qu'on veut. Est-ce grave ? Non bien sûr ! Toutes les sciences ont ce genre de problèmes. Comme je dis à mes</p>

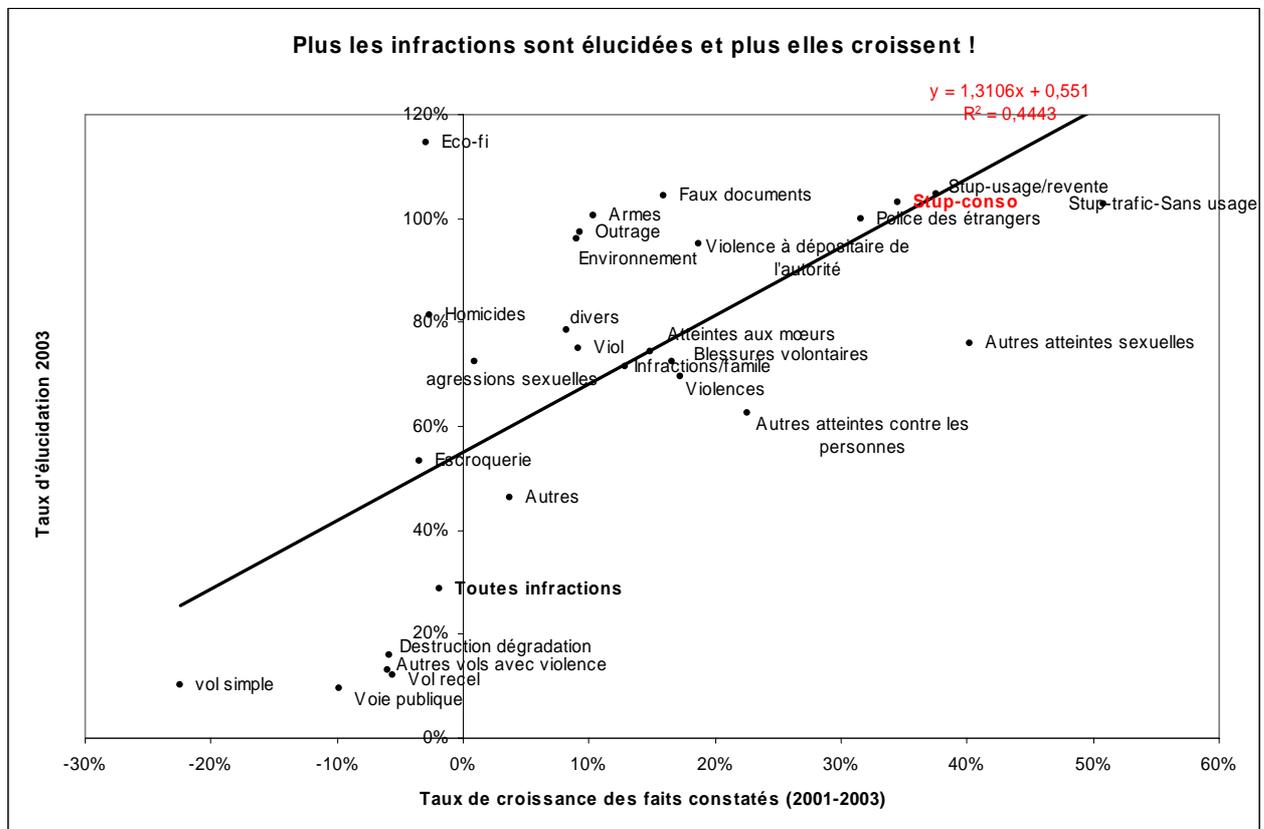
<p>étudiants, c'est le hoquet des orfèvres... - Ha ! Ha ! - Vous êtes gentille, mes étudiants n'ont pas autant d'humour. Alors je propose une solution simple. En cessant l'activité d'élucidation, les policiers peuvent quand même faire baisser la</p>	<p>délinquance, c'est mathématiquement possible. - Mais, attendez, Pr. Statone, là, si je vous suis bien, il n'y a pas que la délinquance qui va baisser, le budget de la Police aussi, et là, on va droit à la fracture sociale ! - En effet, c'est pourquoi je propose une solution humainement très intéressante. Vous savez, on</p>	<p>est des spécialistes de l'humain. On arrête d'élucider, on augmente le budget de la Police et on en donne une part aux délinquants pour qu'ils acceptent de maintenir les faits constatés à un niveau bas. C'est très intéressant : pourquoi ? Ça crée du lien social, Ça va structurer la délinquance, les faire participer au débat public et ils</p>
<p>seront mieux représentés dans nos enquêtes... - Eh bien, je vous remercie Pr. Statone. C'était pas-sion-nant ! Pour illustrer ces propos nous nous sommes rendus dans un commissariat des Côtes-d'Armor qui a créé en 2003 un de ces fameux « staffs stat » qui défrayent aujourd'hui la chronique. Un reportage étonnant signé Jean-Louis Bousou.</p>	<p>- En effet, je suis en direct avec le brigadier Yvon Dérrouillé chargé des statistiques au commissariat de Plouf-sur-mer. Brigadier, avez-vous reçu une formation mathématique ? - Ah non ! moi, je fais les stat c'est tout ! - Quand avez-vous monté votre staff stat ? - Ça remonte à décembre 2002. A ce moment là, le Préfet a été convoqué chez le Ministre parce</p>	<p>que nos stats étaient pas bonnes (les cossards chez Sarko, on a appelé ça, nous autres). Je l'ai vu à la télé et j'ai dit à ma femme que c'était pas très bon pour le service et ça n'a pas manqué ! En janvier 2003, ils ont créé le staff stat, et c'est moi qui m'en occupe. - Vous devez avoir un sacré matériel informatique ?</p>
<p>- Non, non... - Vous faites tout de tête ? - Non, à pied ! - Pouvez-vous m'expliquer comment on fait des statistiques avec ses pieds ?</p>	<p>- Eh bien, je vais vous expliquer...Par exemple, la semaine dernière, le commissaire m'appelle dans son bureau et me dit qu'on est « en d'ssous ». Je comprends immédiatement qu'on n'a pas fait les chiffres pour le mois et je dis à</p>	<p>mon collègue, il va falloir partir en patrouille. Je vous raconte ça parce qu'on a touché le jackpot, le gars qui assure la prime des primes des primes, le gars à un million de dollars ! - Un polytechnicien ?</p>
<p>- Non, un jeune... On est parti en patrouille avec mon collègue dans le parc de la gare. Vous savez, la patrouille, c'est comme la pêche : il faut connaître les bons coins, et avoir l'œil.</p>	<p>Ce jour là, je dis à mon collègue, tiens regarde çui là ! On s'approche l'air de rien, le gars se met à courir. Comme il fume des substances, on le rattrape facile et on le coince !</p>	<p>! 🚨 !</p>

<p>Constatés Elucidés</p> <p>II II</p>		
<p>Mon collègue lui demande ses papiers, il nous présente une carte de séjour périmée ! 🚨</p>	<p>Hop ! au poste, directement ! On discute avec lui, et il nous dit qu'il a acheté son cannabis en</p>	<p>Hollande ! Ils disent tous ça, parce que là-bas c'est autorisé, mais chez nous, ça s'appelle</p>
<p>Constatés Elucidés</p> <p>II III</p>		
<p>transport de stupe 🚨 . On lui dit, pour ta consommation personnelle,</p>	<p>ça en fait des barrettes ! Et il nous dit « oh oui ! je suis très partageur...</p>	<p>...D'ailleurs hier, on a fait une petite soirée avec 3 potes et on a tous fumé...</p>
<p>Constatés Elucidés</p> <p>II IIII</p>		
<p>🚨 Bingo ! trafic de stupéfiants ! Alors là, avec mon copain, on se jette un coup</p>	<p>d'œil : quel client ! Eh bien, vous allez pas croire ce qu'il nous a demandé. Il nous a dit</p>	<p>« vous êtes des flics lolf ? » - Et ça veut dire quoi ?</p>
<p>Constatés Elucidés</p> <p>IIII +III</p>		<p><i>De décembre 2002 à janvier 2003, dans les Côtes-d'Armor, les chiffres officiels montrent une chute de 33 % de la délinquance et une croissance record de 56 % du taux d'éluclidation.</i></p> <p><i>Toute ressemblance avec des personnages ou des faits réels serait évidemment fortuite.</i></p> <p><i>Le responsable du rapport annuel de performance ne s'engage que sur les indicateurs présentés.</i></p>
<p>En verlan « folle », mais en droit c'est outrage ! 🚨 ! Et c'est ça le jackpot : 3 faits constatés, 5</p>	<p>élucidés, 167 % de taux d'éluclidation, le tout en deux heures ! Si ça c'est pas du boulot !</p>	

adapté du film projeté lors de la nocturne du 14 octobre 2005 et visionnable sur www.penombre.org :

Scénario et montage : Fabrice Leturcq. Réalisation : Daniel Cote-Colisson. Acteurs (par ordre d'entrée en scène) : Florence Portehault, Jacques Siracusa, Etienne Lamotte, Jean-Paul Fournier, Un jeune (X).

La rédaction a pu se procurer le graphique commenté par le Professeur Statone. Il est reproduit ici. Nos spécialistes ont pu vérifier qu'il était bien construit à partir des chiffres publiés par le ministère de l'Intérieur pour l'année 2003.



Quelques jours plus tard, autour d'un verre, chez Blaise.

Blaise : Bon, le plus simple c'est encore de présenter le déroulement de la soirée, bien que tu aies déjà eu des échantillons avec les sketches que je t'ai passés...

Alex : D'accord : commençons par le commencement. Je suis tout ouïe...

Blaise : C'était un peu folklo, la salle était comble quelques minutes après l'ouverture des portes. Visiblement, ils n'étaient pas tout à fait prêts, il y a eu quelques couacs techniques. Puis, ça a commencé comme il se doit par un laïus du président de Pénombre, qui a lancé la soirée...

La « LOLF »

Qu'est-ce ?

Jean-René Brunetière

Les couloirs des administrations de l'État ne bruissent cette année que de la « LOLF ».

Parmi vous, je suppose que certains sont professionnellement au cœur du sujet, peut-être même rongés d'inquiétude à la vue du calendrier qui se déroule inexorablement, et que d'autres n'avaient jamais entendu ce charmant acronyme « LOLF » jusqu'à ce que Pénombre leur mette la puce à l'oreille.

Mon propos est en quelque sorte de mettre les seconds au niveau des premiers, au moins pour les informations essentielles, et donc de décrire l'animal aussi simplement et aussi clairement que je le pourrai.

La « loi organique relative aux lois de finances » dite « la LOLF » du 2 août 2001 qui va entrer en vigueur pour le budget 2006 bouleverse la gestion des finances publiques.

- Elle incite à une révision complète de la répartition et de l'exercice des responsabilités au sein de l'administration.
- Surtout, elle a l'ambition de mesurer les résultats des politiques publiques et de mettre ces résultats en regard des moyens engagés.

On va, selon ses promoteurs,

- « passer d'une logique de moyens à une logique de résultats »,
- « faire la transparence »,
- « responsabiliser les fonctionnaires »...

Dans cette présentation, je m'efforcerai de décrire le nouveau système en m'abstenant de tout jugement, de façon que chacun partage l'information de base sur l'objet de nos débats.

La loi organique elle-même est assez courte (52 articles) et plutôt clairement rédigée.

Chose exceptionnelle, elle est d'initiative parlementaire.

Elle a réuni dans son approbation la gauche et la droite, obtenant une très large majorité dans les deux assemblées.

Elle se réfère à une sorte de consensus mondial, puisque de nombreux pays développés (la Grande-Bretagne, l'Australie, le Canada, l'Italie...) ont opéré des mouvements analogues depuis une quinzaine d'années ; la France étant plutôt en queue de peloton.

En quoi consiste-t-elle ?

Jusque là, le budget de l'État était réparti par ministère et par nature de dépenses (ce qu'on appelle les « titres » : le personnel, les moyens de fonctionnement, l'investissement, les interventions...), puis par type de sujet ou de politique (les « chapitres »).

Dorénavant, il sera ventilé en « politiques publiques » (les « missions », subdivisées en « programmes » ministériels), qui auront chacune un budget, une enveloppe budgétaire clairement déterminée.

Chaque programme aura un responsable désigné, le « directeur de programme », sous l'autorité du ministre concerné. À l'intérieur de l'enveloppe d'un programme, une certaine liberté est laissée au gestionnaire pour utiliser sa ressource globale.

Les ministres devront présenter au Parlement un « projet annuel de performances (...) » précisant (...)

- la présentation des actions,
- les coûts associés,
- les objectifs poursuivis,
- les résultats obtenus
- les résultats attendus pour les années à venir
- mesurés au moyen d'indicateurs précis « dont le choix est justifié ». (Art. 51)

Il s'agit donc de gestion par objectifs. La gestion par objectifs est pratiquée dans la plupart des organisations modernes. Elle est assez répandue dans l'administration, sous des formes diverses. Ce qui est nouveau, c'est en même temps la généralisation de ce principe (toute l'action de l'État) et le niveau d'application (le sommet).

Le nouveau dispositif entre en vigueur au 1^{er} janvier 2006. Toutes les administrations sont plongées dans le moteur : le bouleversement est énorme, total.

Pour 2005, l'exercice a été fait à blanc pour tous les ministères : on trouve sur le site du ministère des Finances les maquettes des « programmes de performance » de toute l'administration de l'État.

C'est à ma connaissance la première fois qu'on peut trouver un document qui décrit en termes clairs la totalité de l'action de l'État, au moins de tout ce qui coûte quelque chose. Ces PAP sont rédigés en français généralement compréhensible, bien entendu un peu langue de bois de temps en temps, mais le premier effet de la LOLF a été certainement d'ordre pédagogique.

On trouve notamment dans les PAP les 1 347 indicateurs censés mesurer les résultats.

On va trouver ces jours-ci les mêmes documents pour 2006.

La loi prévoit une série de dispositifs de contrôle pour garantir autant que possible la véracité et la sincérité de ces informations, mais je laisserai André Barilari, qui est président du Comité interministériel d'audit des programmes nous en dire plus là-dessus.

Des guides ont été publiés pour la mise en forme des programmes et leur audit. André Barilari, qui en est l'auteur principal, nous en parlera plus savamment que moi. On y décrit en particulier les nombreuses qualités attendues d'un indicateur : il doit être clair, calculable facilement, précis, fiable, exprimer fidèlement l'objectif, permettre de porter un jugement. Il doit être pérenne et disponible à intervalles réguliers. Il doit être imputable aux activités du programme considéré, et être indépendant des autres programmes. Il doit mesurer la « performance » de chaque responsable, mais il ne doit pas produire d'effets pervers, etc.

Le Parlement est appelé à renforcer son rôle

- la nouvelle présentation, plus lisible, lui permet de mieux savoir ce qu'il vote ;

- il vote les crédits « au premier euro », alors que dans le système précédent, les dépenses supposées incompressibles de l'Etat étaient votées d'un coup et le Parlement ne débattait que de la marge de manœuvre, soit 2 ou 3 % des masses budgétaires ;
- son pouvoir de contrôle est accru, et les directeurs de programme vont effectivement plancher devant les commissions spécialisées des assemblées.

Une fois posés ces principes, reste à mettre en œuvre. Le principe affiché est que chaque responsable aura une plus grande liberté de gestion de ses moyens, mais qu'en contrepartie, il sera jugé sur les résultats obtenus. Il est déjà acquis que les directeurs de programme auront une prime substantielle variable indexée sur leurs résultats, et on peut supposer que ce principe est appelé à se diffuser aux échelons inférieurs.

La principale liberté de gestion est la « fongibilité asymétrique ». C'est sur la même enveloppe que le directeur de programme paye le personnel, les frais de fonctionnement, les prestations externes, les subventions, etc. Les types de dépenses ne sont plus cloisonnés comme avant. En particulier, s'il économise des frais de personnel par rapport au projet de budget, il peut consacrer l'argent économisé à autre chose. C'est la « fongibilité ». Elle est dite « asymétrique », parce qu'elle ne fonctionne pas dans l'autre sens : si vous économisez sur vos frais de fonctionnement, vous n'avez pas pour autant le droit d'embaucher. On peut le comprendre, parce que vos économies ne portent que sur une année alors qu'une embauche dans la fonction publique engage des dépenses pour 30 ou 40 ans.

Ce qu'on appelle l'annualité budgétaire est renforcée : les crédits qui restent non dépensés à la fin de l'année ne sont plus reportés sur l'année suivante (sauf une marge de 3 %, bien inférieure à ce qui se pratique aujourd'hui à bien des endroits)



Pour obtenir les résultats à l'arrivée, il faut que chaque échelon de l'administration y contribue. Les programmes sont donc ventilés en « BOP », « budgets opérationnels de programme », nationaux ou régionaux, dotés d'un directeur de BOP, et sous-ventilés dans les unités opérationnelles. Il faut donc développer un système de contrôle de gestion de haut en bas de la pyramide administrative, et chaque échelon est ainsi invité à pratiquer le management par objectifs, qui n'était jusqu'à maintenant pratiqué que dans une partie de l'administration.

Il y a également dans la loi un ensemble de dispositions techniques sur lesquelles je ne m'étendrai pas. On pourra y revenir si nécessaire dans le cours de nos discussions.

Vous voyez en tout cas qu'il ne s'agit pas d'une « réformette ». Tout le fonctionnement administratif va s'en trouver bouleversé. Vous vous doutiez bien que « Pénombre » ne vous aurait pas dérangés pour rien !

Alex et Blaise...

Alex : Oui ! N'empêche que le béotien moyen ne pouvait pas entrer de plain-pied dans cette galère. Pour les gens comme toi et moi qui débarquaient, ça devait être du chinois.

Blaise : Évidemment : un Béotien qui monte dans une galère en débarquant, on ne peut pas s'attendre à ce qu'il comprenne le chinois ... Non mais, sérieux : on nous avait envoyé à l'avance un document préparatoire. Je croyais que je t'en avais parlé...

Alex : Bien. Et alors ?

Blaise : Eh bien, on a demandé au patron du CIAP d'expliquer ce qu'il fait.

Alex : C'est quoi déjà ce truc ?

Blaise : C'est le Comité interministériel d'audit des programmes, c'est-à-dire l'organisme qui vérifie que les fonctionnaires jouent le jeu. Je me suis procuré le dossier. Tiens : lis donc son exposé c'est très synthétique.

Les buts, le sens et les fins dans la LOLF

André Barilari

J'ai choisi l'approche philosophique pour traiter la question qui m'est posée.

Pourquoi ?

Parce que nous sommes dans des murs qui suintent la philosophie, mais aussi parce que « pénombre » peut renvoyer à la caverne des hommes de Platon et aussi parce qu'en « 5 minutes » il me faut adopter le point de vue de Sirius.

À la suite de vastes et profondes recherches, j'ai identifié le philosophe qui a inspiré les rédacteurs de la LOLF, il s'agit de Hannah Arendt, que tout le monde connaît ici je pense.

Dans « Qu'est ce que la politique », Hannah Arendt a écrit :

« Nous devons distinguer en politique entre le but, la fin et le sens. »

Les concepteurs de la LOLF avaient certainement en tête cette citation quand ils ont construit leur édifice.

Pour appliquer correctement la LOLF nous devons en effet également distinguer le but, le sens et la fin. Et c'est en situant bien ces trois concepts que l'on peut comprendre à quoi sert le CIAP dont je dois vous parler.

Je vais répondre schématiquement à deux questions :

- où se situent dans la loi organique les buts, le sens et les fins,
- comment est assurée la cohérence entre ces trois concepts.

Et je déboucherai sur le rôle du CIAP.

Qu'est ce qui représente les buts, le sens et les fins dans la loi organique ?

À travers les PAP (projets annuels de performance) de chaque programme, les administrations et tous les opérateurs de l'État se voient fixer des **buts**, ce sont les cibles de résultats à atteindre chaque année, exprimés de façon chiffrée sur des indicateurs de performance.

Atteindre ou pas ces buts est très important car les responsables de programme seront jugés à partir de ces résultats chiffrés.

Mais ce jugement ne sera fondé que si les buts (cibles de résultats) sont obtenus en respectant **le sens** c'est-à-dire en étant cohérents avec les objectifs dont ils doivent mesurer le degré d'atteinte.

Le sens est donné par les objectifs exprimés de manière littérale dans les PAP.

Mais ces objectifs eux mêmes traduisent, dans un contexte donné, les choix opérés pour réaliser les **fins** des politiques publiques identifiées par chaque programme.

Les fins sont donc les critères transcendants.

En résumé :

- les buts sont dans les cibles de résultats chiffrées par les indicateurs,
- le sens est donné par les objectifs littéraux,
- les fins sont exprimées par les stratégies des programmes.

Vous comprenez bien que les trois étages doivent être en cohérence sinon « la fusée se disloque ».

Comment s'opère la cohérence entre les buts, le sens et les fins ?

Il faut qu'il existe des processus pour vérifier :

- que les résultats affichés ont du sens (conformité aux objectifs), (liaison 1^{er} et 2^{ème} étage)
- que les objectifs restent pertinents par rapport aux fins. (liaison 2^{ème} et 3^{ème} étage)

Commençons par la fin (et les fins), parce que l'on va à ce niveau rester sur sa faim !

La conformité par rapport aux finalités c'est l'évaluation des politiques publiques (liaison 2^{ème} et 3^{ème} étage).

La loi organique ouvre des opportunités à cet égard mais ne met pas en place en elle-même de dispositif spécifique : examen périodique des programmes dans leur stratégie, adaptation des priorités et des leviers d'action aux finalités recherchées.

C'est un étage à créer (que l'on pourrait appeler « revue des programmes ») qui implique des décisions très politiques et un substrat très scientifique.

Tout, heureusement, n'est pas autant en pointillé et le gouvernement s'est préoccupé de mettre en place un dispositif pour s'assurer de la conformité des buts et du sens (liaison 1^{er} et 2^{ème} étage).

La certification que les résultats affichés (buts) ont du sens c'est d'apprécier leur :

- *exactitude* (auditabilité et fiabilité de la production, absence d'erreurs significatives)

- *sincérité* (absence de tricherie, de biais, obtention par des moyens et méthodes contraires aux objectifs).

C'est un travail d'audit qui a été confié par le gouvernement à un Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) que je préside.

Composé de représentants du grand corps d'audit de référence de chaque ministère, ses missions sont de :

- mettre au point les outils (guides d'audit et formations adéquates) ;
- choisir ses cibles d'audit (analyse de risques) ;
- faire exécuter sous son autorité et son pilotage les audits par des équipes notamment mises à sa disposition par les corps ou services qui y sont représentés ;
- délibérer des rapports d'audit et conclure soit au caractère non certifiable des résultats, soit à la nécessité de corriger ou redresser les résultats, soit à l'émission de réserves à prendre en compte pour l'avenir ;
- diffuser ses rapports et avis non seulement à l'intérieur du gouvernement mais aussi à la Cour des comptes et au Parlement (commissions des finances) ;
- élaborer et diffuser un rapport annuel.

Alex : Et après ils ont commencé direct la rigolade ?

Blaise : Non, il y a quelqu'un de Pénombre, un sociologue si j'ai compris, qui a fait une analyse critique approfondie de la LOLF et qui a eu un peu une prise de bec avec quelqu'un de la salle. Je n'ai pas tout suivi, aussi ensuite j'ai demandé son texte ; mais ça n'avait pas été enregistré. Finalement l'auteur a bien voulu reprendre par écrit son exposé :



Aux origines de notre LOLF

Vincent Spenlehauer

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), adoptée le 1^{er} août 2001 à une grande majorité à l'Assemblée nationale, instaure entre autres choses une nouvelle manière de présenter le budget annuel de l'État français. Celui-ci est maintenant découpé en 34 « missions », missions se divisant elles-mêmes en 133 « programmes » au total, chacun de ces programmes se déclinant en un petit nombre « d'actions » (à peu près 580 au total). L'action constitue la particule la plus élémentaire du nouvel édifice budgétaire national construit dans le style architectural LOLF. À chacun des trois niveaux de détail, le citoyen peut facilement savoir « combien ça coûte » et « pourquoi c'est faire ». Au niveau « actions » une batterie d'indicateurs de performance faisant référence à des objectifs chiffrés ou chiffrables est proposée au citoyen intéressé. Notons que pour l'instant un nombre non négligeable de ces indicateurs souffrent de n'être pas renseignés. Précisons également que ces indicateurs dits de performance procèdent de la mesure d'une production de services ou de biens et non de la mesure des effets socio-économiques de ces services ou biens dans la société française. Par exemple, on pourrait apprendre qu'une bretelle d'autoroute a été construite à tel endroit (performance ou résultat d'une action), mais on ne saurait pas si des entreprises se sont installées à proximité générant en même temps de l'emploi et une menace sur telle espèce de coléoptères en voie d'extinction (effets).

D'où vient la LOLF ? Tournons d'abord autour du pot.

En première hypothèse, on peut considérer que l'avènement de la LOLF en 2001 s'inscrit dans un long processus d'approfondissement de la transparence des finances publiques à l'égard des citoyens et de leurs représentants. Pour mémoire, on rappellera que ce processus a été initié en 1789 et plus précisément dans les articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : Art. 14 « *les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* » ; Art. 15 « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.* ». Dans le cadre de cette hypothèse, la LOLF fait figure de dernière manifestation de cette pression démocratique incitant le gouvernement et l'État à être de plus en plus comptables (dans les deux sens du terme) de leurs actions. Mais cette piste explicative se révèle partiellement satisfaisante au sens où, dès la fin du XIX^e siècle, c'est-à-dire au moment où la III^e République était durablement stabilisée, les parlementaires et en fait tout citoyen éduqué et disposant de temps pouvait obtenir assez d'information sur les finances publiques à un niveau de précision plus fin que celui proposé par la LOLF de nos jours. Aujourd'hui encore et heureusement, une mission d'information parlementaire ou la Cour des Comptes peut travailler sur des données comptables nettement plus fines que celles proposées par les documents LOLF.

On peut néanmoins affiner et améliorer la piste explicative évoquée. En effet, à partir du début des années 1980, en France et ailleurs, la pression démocratique en faveur d'une plus grande transparence des finances publiques est entrée en résonance avec un mouvement critique dit « néolibéral » concernant la (f)utilité et la (d)efficacité de l'État et de son action et incitant le secteur public à apporter la preuve de la non-pertinence de sa privatisation morceau par morceau. À ce titre il est possible d'appréhender la LOLF à la fois comme le « résultat de » et la « réaction à » cette double pression. La LOLF, dans sa philosophie « analytique », représente une marque de respect à l'endroit du monde de l'entreprise privée et de ses techniques de comptabilité analytique. Mais la LOLF exprime aussi la capacité de l'État à répondre à l'épreuve néolibérale en produisant des comptes consolidés, lisibles et consultables facilement par n'importe quel actionnaire, pardon !

citoyen. À l'évidence, une telle mutation symbolique (et peut-être plus que symbolique) n'a pu s'opérer qu'à l'aide d'outils informatiques (progiciels de gestion avec tests automatiques de cohérence) et communicationnels (Internet, mèl). Il ne faut pas négliger cet aspect des choses que la sociologie des organisations résume par l'adage suivant : « lorsque l'on a un marteau dans la main, on se met à chercher des clous ».

Le mode de présentation des finances publiques instauré par la LOLF fait entrer l'État français dans la modernité socio-technique comptable, le présente à nouveau comme un et indivisible dans sa majesté restaurée de première entreprise de France. Paradoxalement, la LOLF combine ainsi les traits d'une production néolibérale et d'une réplique étatiste à l'attaque néolibérale. Cela confère à la LOLF une ambiguïté radicale qui pourrait expliquer pourquoi elle a recueilli un suffrage parlementaire aussi massif, en satisfaisant les pro et anti-étatistes. On ne saurait cependant oublier que ce succès est principalement dû au fait que la LOLF n'établit pas qu'un mode de présentation des finances publiques. Elle restaure également le droit de vote des deux assemblées sur la totalité du projet de loi de finances. Bref, elle lave l'affront de l'ordonnance de 1959, sorte de diamant gaullien, qui soustrayait au vote parlementaire les pans de la loi de Finances devant être reconduits par le gouvernement d'une année sur l'autre, ces pans étant d'ailleurs malicieusement nommés les « services votés ».

Cessons de tourner autour du pot. Nous y sommes. Sociologiquement, l'histoire de la LOLF commence dans cette cicatrice mal refermée de l'affront de 1959.

Nous sommes en juin 1981. François Mitterrand, l'auteur de l'ouvrage anti-gaullien « Le coup d'État permanent », vient d'être élu Président de la République. De jeunes fonctionnaires de l'Assemblée Nationale (AN), plutôt d'obédience socialiste, considèrent que le moment est venu d'engager la lutte pour le rééquilibrage des pouvoirs entre exécutif et législatif, entre gouvernement et État d'un côté et Parlement de l'autre. Entre autres choses, la manière dont est conçue, proposée, discutée et votée annuellement la loi de finances leur semble totalement indigne d'une démocratie. Il y a évidemment cette ordonnance de 1959 des services votés, mais aussi cette habitude qu'ont prise les grandes directions du ministère des Finances de détacher de façon informelle au sein des deux chambres un certain nombre de leurs jeunes hauts fonctionnaires pour « expliquer » les finances publiques à quelques personnages clés du Parlement : présidents, présidents de commissions, présidents de groupe. Et ce afin d'éviter toute discussion approfondie et de réduire au maximum les risques de mauvaises surprises au moment du vote. Pour résumer, le problème réside autant dans le fait que les services votés ne le sont pas qu'en raison de l'opacité d'information budgétaire qui les caractérise. Le 2 juillet 1981, sous le pseudonyme bien choisi d'Agora, les fonctionnaires de l'Assemblée évoqués ci-dessus publient une tribune dans *Le Monde*, « Adresse au futur Président de l'Assemblée nationale » (ce sera Louis Mermaz, très proche de François Mitterrand), dans laquelle ils recommandent de congédier sans délai les hauts fonctionnaires de liaison dépêchés par les Finances. Ceux-ci présentent au moins une qualité : ils lisent le journal. En quelques jours, ils ont déguerpi.

Mais les jeunes turcs de l'AN ne s'arrêtent pas là. Beaucoup des heureux membres de la « vague rose », jeunes députés socialistes sans expérience politique (et ne pratiquant pas (encore) le cumul des mandats, ce qui leur donne du temps), les prennent pour des précepteurs en choses parlementaires. C'est l'époque où dans de nombreux pays occidentaux des chercheurs en sciences sociales démontrent à l'envi que le savoir, la connaissance, l'expertise constituent des armes absolument stratégiques dans la conduite des affaires publiques. En France, le monopole de l'expertise détenu par les grands corps techniques de l'État, en matière de politique énergétique par exemple, devient une des cibles privilégiées des tenants de la « Reconquista » parlementaire. Leur

principal fait d'armes n'est autre que la création en 1983 d'un Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPCST), instance devant faciliter et intensifier les échanges entre parlementaires et experts scientifiques, à l'image de l'*Office of Technology Assessment* (1972-1996) du Congrès américain.

Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques au sein de la pratique parlementaire, avant que le gouvernement et l'État en fassent de même, forme en effet un objectif quasi obsessionnel pour nos jeunes turcs de l'AN. Comme on vient de l'évoquer, en apparence, le schéma, relativement simple, s'inspire de l'actualité institutionnelle américaine.

En 1965, le gouvernement américain décide d'instaurer le *Program, Planning, Budgeting System* (PPBS). Dans ce cadre, le Bureau of Budget (BoB) demande à chaque ministère de découper son activité courante en quelques grands programmes pour lesquels le ministère devra renseigner un dossier signalétique (fourni par le BoB) indiquant les grandes finalités, les objectifs chiffrés, le détail des moyens demandés pour réaliser ces derniers, et toute une batterie d'indicateurs de performance (bref, la LOLF mais en bien plus compliqué, l'intelligibilité pour les membres du Congrès n'était pas recherchée). Le BoB précise que les dossiers bien remplis seront récompensés et qu'il est même prêt à favoriser le recrutement de nombreux analystes (pour faire de l'analyse coûts-avantages et construire les batteries d'indicateurs) dans les ministères. Le PPBS a été préalablement expérimenté au ministère de la Défense (avec l'aide de la Rand Corporation) dans une logique fondamentalement ambiguë : soit vendre au Congrès l'impressionnante inflation des dépenses militaires liées au Vietnam, soit aider à la contention de ces dépenses. Rapidement, c'est-à-dire dès l'élection de Richard Nixon en novembre 1968, tout le monde tombe à peu près d'accord pour dire que la première hypothèse était la bonne, ce qui a bien contribué à décrédibiliser le PPBS dans son entier, lequel agonisera d'abord, puis mourra discrètement, par défaut en quelque sorte, début 1972 : le BoB n'envoie plus aux ministères les dossiers signalétiques à remplir. Si discret soit-il, ce décès institutionnel ne passe néanmoins pas inaperçu pour le Congrès qui décide la même année, d'une part, de renforcer très significativement son *General Accounting Office* – l'appellation est aujourd'hui plus offensive : *Government Accountability Office* – en le dotant d'un gros département d'analyse et d'évaluation des politiques publiques fédérales et, d'autre part, de créer l'*Office of Technology Assessment* évoqué ci-dessus.

En France, à partir de 1966, l'idée du lancement d'un PPBS français fait son chemin au sein de l'État central : on y voit un moyen de pacifier et de raisonner les relations jugées trop tumultueuses entre la direction du budget et les administrations centrales des ministères aimablement dits dépensiers. Fait exceptionnel, le directeur du budget de l'époque, Renaud de la Genière, souhaite se poser en homme de dialogue et apporte son plein appui au projet qui s'appellera « Rationalisation des Choix Budgétaires ». Le dispositif prend officiellement son envol par un décret de Michel Debré le 8 mai 1968, ce qui fera dire à certains bons esprits que RCB signifie « Révolution Cubaine au Budget ». Alertés par les problèmes rencontrés par la mise en œuvre du PPBS outre-Atlantique, les promoteurs de la RCB au ministère des Finances adoptent, eux, une stratégie empreinte de souplesse. Ils plaident pour l'organisation d'un débat au sein de l'État central pour fonder une nouvelle nomenclature budgétaire laquelle servira de socle à l'établissement de fiches type de « budget de programme » devant être beaucoup plus simples et concises que les dossiers signalétiques du BoB. Pour aider les ministères « dépensiers » à entrer dans la démarche RCB, la direction du budget (DB) leur offre des emplois budgétaires d'analystes (comme l'a fait le BoB) mais accepte aussi de se décharger de l'animation du réseau des cellules RCB ministérielles au profit de la nouvelle sous-direction RCB de la direction de la prévision du ministère des Finances (sous direction dans laquelle travaille le futur ministre de la fonction publique Anicet Le Pors). La DB donne ainsi un signe fort : l'âpreté des négociations budgétaires ne doit pas trop polluer le patient travail de réforme de la gestion publique que comporte la RCB.

De fait, rétrospectivement, la RCB a produit beaucoup de choses intéressantes pour la nation, bien plus en tout cas que ne l'avait fait le PPBS aux États-Unis. La RCB c'est la première politique moderne de sécurité routière, l'installation dans les hôpitaux de structures et de procédures de soins périnataux qui ont depuis sauvé des dizaines des milliers de vies de nouveaux-nés, c'est aussi de belles études statistiques sur le redoublement de certains élèves en école primaire, sur la fréquentation des théâtres, etc. Plein de choses intéressantes mais... pour la direction du budget c'est un échec cuisant, traumatisant. Refonte de la nomenclature budgétaire : rien, constitution et banalisation des budgets de programmes : rien, perspectives de limitation de l'inflation de la dépense publique : rien. Dès le milieu des années 1970, la DB ne veut plus entendre parler de la RCB. La sous-direction RCB de la DP commence à se dépeupler. Quelques uns y font tout de même de la résistance. Au sommet de la DP, tenue par le corps des administrateurs de l'INSEE, on pense également qu'il serait dommage de laisser le réseau des cellules RCB ministérielles se désintégrer alors qu'il pourrait facilement être transformé en réseau d'antennes ministérielles de l'INSEE. À la fin des années 1970, la DP décide de tenter de reconvertir le dispositif RCB moribond en un dispositif dynamique d'évaluation des politiques publiques. Dans la haute fonction publique, nombreux sont ceux qui trouvent l'idée géniale. Mais des institutions de blocage se font entendre : la DB, les nouveaux responsables de la DP, le Commissariat général au Plan, etc.

C'est de cette incapacité étatique dans le domaine de l'évaluation que nos jeunes turcs de l'AN entendent profiter. La chute du PPBS au sein de l'État fédéral US a donné l'évaluation au Congrès, la chute de la RCB doit donner l'évaluation au Parlement français. Vu de loin, le schéma est simple et attrayant. Vu de près, moins. Le *US General Accounting Office* travaille exclusivement pour le Congrès. La Cour des Comptes, elle, « assiste le Parlement et le Gouvernement » et, en réalité coutumière, assiste d'abord le gouvernement et ensuite le Parlement. Et sans Cour des Comptes à son service le Parlement ne peut pas prendre en charge un dispositif d'évaluation des politiques publiques de taille critique. C'est pourquoi est prise la décision, somme toute modeste, de n'imiter l'Amérique qu'en matière d'évaluation des choix technologiques et scientifiques. Pour un rééquilibrage plus net du couple législatif/exécutif, il faut continuer à réfléchir et à se faire des alliés.

Dans cette première moitié des années 1980, l'aura moderniste dont bénéficie l'idée d'évaluation des politiques publiques relègue en ringardise tout ce qu'a été la RCB y compris ce qui n'a pas été véritablement tenté : les « budgets de programme » complétés par des indicateurs de performance, c'est-à-dire grosso modo ce que la LOLF remettra insidieusement à l'honneur 15 ans après.

Mais la roue tourne.

En 1986, la gauche perd les élections législatives ce qui donne lieu à une première période de cohabitation. À l'AN ce résultat électoral se traduit par le retour en force des professionnels de la politique, c'est-à-dire de députés plus soucieux de bien gérer leur cumul de mandats électifs et autres que de tenter de redorer le blason de la fonction parlementaire au risque de tensions avec leurs collègues au gouvernement. Fait marquant tout de même en 1986, les un peu moins jeunes turcs fonctionnaires de l'AN retrouvent Laurent Fabius dans l'hémicycle. Ensemble ils projettent la création d'un office parlementaire d'évaluation des choix économiques. Ce dernier ne verra jamais le jour pour les raisons tout juste évoquées. N'en demeure pas moins que ce projet indique que la construction d'une expertise en matière de politique économique faisant pièce à celle détenue au ministère des Finances continue à être envisagée sérieusement. En 1988, Laurent Fabius ne profitera pas de sa fonction de président de l'AN pour pousser ce projet de nouvel office parlementaire. Le Premier ministre Michel Rocard a jeté son dévolu sur l'évaluation des politiques publiques en chargeant un de ses anciens camarades du PSU, Patrick Viveret, de préparer un rapport sur l'institutionnalisation de cette pratique dans le système politico-administratif français. En plus, lorsque Viveret, avec l'accord de Rocard, va rendre visite à Fabius pour lui proposer

d'adosser le dispositif national d'évaluation au législatif et non pas à l'exécutif, le président de l'AN décline l'offre (le dispositif sera finalement rattaché à Matignon et, plus précisément au Commissariat général au Plan).

En fait, Laurent Fabius et ses conseillers en renforcement du rôle du Parlement se sont déjà forgé une religion et celle-ci va conduire lentement mais sûrement à la LOLF. Pour eux, l'évaluation des politiques publiques constitue une technologie de gouvernement ne pouvant être maniée que par le gouvernement et surtout pas par le Parlement français qui, contrairement au Congrès américain, n'est pas nanti d'un impressionnant « *investigative arm* » de type GAO. Du fait de cette absence, en France, la Cour des Comptes certifie la bonne exécution des lois de finances, mais les parlementaires, qu'ils soient de gauche ou de droite, jeunes ou vieux, cumulards ou non, ne savent pas bien ce que contiennent les lois de finances dans leur ensemble. Faire en sorte que les représentants de la Nation connaissent un peu mieux les lois de finances pour ou contre lesquelles ils votent, voilà un projet simple, utile, « bipartisan », inattaquable, peu sensible aux contingences politiques. Dans les années 1990, l'incapacité de plus en plus manifeste de l'État central à générer une activité soutenue et régulière d'évaluation des politiques publiques va induire un retour en grâce des outils de la RCB dont les budgets de programmes et les indicateurs, et ce d'autant plus qu'en Grande-Bretagne ou en Nouvelle-Zélande ceux-ci sont d'utilisation courante et politiquement consensuelle.

Pour conclure, la genèse de la LOLF donne, en apparence, la mesure du temps qu'il faut pour mener à bien une réforme simple car ne consistant qu'à permettre à la représentation nationale d'avoir une vue d'ensemble de l'action de l'État et des grandes masses budgétaires qui y sont engagées. Réforme simple, mais aussi fondamentale car elle porte un coup considérable à notre forme d'État monumental, tenu par tout un millefeuille de corps professionnels, petits ou grands. Avec la LOLF, l'État français s'américanise significativement. Il se présente davantage comme un édifice structuré en politiques publiques c'est-à-dire de chaînes causales [objectifs > moyens > résultats > effets] sous la responsabilité d'un gouvernement. Pour l'instant, les seuls moyens évoqués – convoqués en réalité – dans la LOLF sont les moyens budgétaires dont on sait qu'ils sont rares et donc potentiellement insuffisants pour justifier la non atteinte d'objectifs. Si d'aventure, un jour, le Parlement se dote des capacités d'évaluation de moyens autres que budgétaires, organisationnels, juridiques ou professionnels par exemple, l'impact LOLF sur l'État relèvera de bien autre chose que de la corvée comptable qu'elle est aujourd'hui pour nombre de fonctionnaires.

Alex : Bon, mais dis moi : tout ça avait l'air bien sérieux. Le public arrivait à suivre ? On devait commencer à s'ennuyer. Tu m'avais montré un projet de sketch ; tu n'en parles plus. Connaissant les gens de Pénombre, ça devait les démanger de faire un peu les clowns pour détendre l'atmosphère, non ?

Blaise : Oui, bien sûr. Les premiers sketches sont arrivés à ce moment, tu as déjà eu en primeur celui sur les gendarmes et l'alcootest. Voici ceux qui sont passés après, avec les indicateurs auxquels ils correspondent.

Mission : Action extérieure de l'État

Programme : Action de la France en Europe et dans le monde

Objectif n°1 : Défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France

Indicateur n°1 : « Résonance dans les médias des initiatives françaises », ainsi défini : « nombre d'articles de presse, dépêches, reprises radio et télévision concernant l'image de la France dans un panel de médias français et étrangers ».

Indicateur n°2 : Taux de consultation du site internet France Diplomatie et des sites des postes (d'expansion économique) suivants : Athènes, Canberra-Sidney, Londres, Lima, Séoul et Washington.

Ce que ça pourrait devenir : une scène imaginaire au ministère des Affaires étrangères.

Directeur : Dites-moi, cher Jean-Eudes, mais vous m'épateeeeeez ! À peine sorti de l'Ena pour entrer au Quai, vous nous avez déjà obtenu un indicateur fa-ra-mi-neux.

Jean-Eudes : C'est trop d'honneur, Monsieur le directeur.

Dir. : Pas de fausse modestie, Jean-Eudes. La France citée dans (*un temps*) 588 326 articles de presse, dépêches d'agence, émissions de radio et de télévision en 2005, contre (*un temps*) 510 251 en 2004, c'est fabuleux. Hé, hé ! Bercy ne pourra pas dire qu'on jette l'argent du contribuable par les fenêtres, ce coup-ci. Votre père, mon ami Guillain de la Bruyardière, peut être fier. Mais comment avez-vous fait ça ?

JE : Vraiment, je n'y suis pas pour grand chose, je ne suis qu'un modeste serviteur du chef de l'État et du peuple français. C'est d'ailleurs à eux que notre administration doit un tel résultat.

Dir. : Que voulez-vous dire ?

JE : Eh bien l'analyse de l'indicateur n°1 au mois le mois indique que la hausse est presque entièrement due à un pic de citations, un pic d'ailleurs tout à fait étonnant pendant les jours suivant le 29 mai. Pendant quelques jours, la planète entière et surtout l'Europe se sont intéressées à nous. Il y a d'autres hausses plus discrètes, par exemple, dans les revues d'ophtalmologie politique en septembre ou, en juin, une forte évocation de notre politique agricole.

Dir. : Meeeeeerveiiiiilleux ! Il faudrait suggérer à nos collègues de l'agriculture d'inclure cet indicateur dans l'évaluation de leurs propres performances, cela leur donnerait des arguments pour le maintien des subventions à nos producteurs laitiers, et démontrerait également l'intérêt de programmes interministériels. Mais ce qui compte avant tout, ce sont les performances de notre grande maison, n'est-ce pas ? À propos, comment expliquez-vous que le site de notre poste d'Athènes ait été consulté 265 fois plus que celui de Washington, où nos intérêts économiques sont tout de même plus importants, non ?

JE : Je pense que l'activité déployée par nos personnels dans la capitale grecque y est pour beaucoup : il faudra s'en souvenir lorsqu'il s'agira d'attribuer la part de rémunération au mérite promise par notre ministre. Ils ont en particulier pris l'initiative d'appuyer par une excellente campagne de communication la tournée d'une troupe théâtrale française emblématique de la capacité de notre pays à projeter à l'étranger ses fortes valeurs culturelles. Cette troupe s'appelle je crois le Cheval fou.

Dir. : Le... (*un temps*) Cheval fou ?

JE : Ben oui, le Crazy Horse, quoi, mais nos services ont tenu à rendre ainsi à la francophonie ce que la créativité française lui doit. Et, croyez moi, la culture française a beaucoup, beaucoup d'adeptes. Dans ce pays et ailleurs : la mise en ligne d'un petit clip vidéo présentant les acteurs a permis d'obtenir des connexions du monde entier, du monde entier.

Dir. : Parfait, parfait, vous irez loin, Jean-Eudes.



Epilogue

Cette conversation ayant été enregistrée par la DGSE, grâce à un micro dissimulé dans le briquet Cartier de Jean-Eudes, un rapport circonstancié aboutit sur le bureau du ministre Douste-Blazy. En conséquence, l'indicateur n°1 a été abandonné, l'indicateur n°2 a été amendé (il ne cite plus une liste de PEE précis, mais seulement « les sites des PEE »). Et Jean-Eudes a été invité à rechercher un autre emploi. Nous le retrouverons.

Mission Solidarité et intégration

Programme Politiques en faveur de l'inclusion sociale

Objectif n°2 : Accroître l'insertion des personnes les plus vulnérables bénéficiant d'un accompagnement social adapté : insertion sociale, insertion professionnelle, logement.

Indicateur n°1 : Taux de personnes ayant bénéficié d'une mesure d'accompagnement social renforcé (ASI) accédant à une insertion professionnelle ; à une meilleure insertion sociale.

Indicateur n°2 : Taux de sortie des personnes accueillies en hébergement vers le logement.

(La scène se passe dans les locaux d'une antenne Solidarité parisienne)

Guichet : Au suivant !

Momo : B'jour m'dame, y paraît que j'peux trouver une piaule chez vous ?

Guichet : Pardon ? Mais vous êtes qui, mon ami, vous êtes d'où ?

Momo : J'suis Momo, j'ai été dans la rue un peu partout mais là j'reviens dans c'te ville et bon y m'faut une piaule là et dans le journal où je dormais y disent qu'vous pouvez faire quéqu'chose pour moi. Y avait une pub, quoi, une pub pour vous, une pub avec des couleurs, dans le journal, alors je viens.

Guichet : Hé là, pas si vite ! Certes, le responsable de notre campagne annuelle a décidé d'augmenter la visibilité de notre action. Mais évidemment, notre travail s'appuie sur un système de décision ad hoc, vous comprenez, et toute recherche de solution pour les populations cibles nécessite évidemment une intégration dès au plus tôt des conditions pré-requises.

Momo : Ah ! euh...

Guichet : Oui, c'est le PAP qui décide, que voulez vous.

Momo *(de plus en plus étonné)* : Le pape ?

Guichet *(agacée)* : Oui, le PAP. Le projet annuel de performance, évidemment. Bref. Maîtrisez-vous les compétences élémentaires, arithmétiques et langagières ?

Momo : Ah ! que que quoi ?

Guichet : Bon, évidemment *(souponner)*... *(À la salle)* Encore un qui va me saboter la performance. Évidemment. Et mon objectif numéro 2, alors ? Essayons quand même. *(À Momo)* Bon... Vous savez lire, écrire, compter ?

Momo : Ben bof, j'ai été à l'école, moi m'dame, c'est sûr, mais... c'est loin. Mais j'savais compter et lire, et un p'tit peu écrire.

Guichet : Moui, évidemment, pour l'indicateur 1, c'est pas vraiment ça... Avez-vous un réseau fort, un capital social qui pourrait vous permettre d'obtenir par exemple un hébergement dans le domaine privé malgré des feuilles de paye que j'imagine aléatoires.

Momo : Hein ?

Guichet : oui... un réseau que vous sauriez activer ?

Momo : Un réseau ? C'est pas un téléphone que j'veux. C'est une piaule

Guichet (*soupir appuyé, cessant de regarder Momo*) : Et autant pour l'indicateur 2. Bien. Cher monsieur, en raison des restrictions budgétaires dues à la mauvaise performance de nos services, je me vois dans l'incapacité de vous octroyer l'aide à laquelle vous prétendez. Evidemment, croyez bien que je le regrette. Mais si vous revenez l'an prochain, nos indicateurs de performance auront peut-être suffisamment progressé pour que notre budget soit à nouveau augmenté. Bonne chance !

Momo : Mais...

Guichet (*plus fort*) : Bonne chance. Au suivant !

Jean-Eudes : Bonjour Madame, je viens solliciter de votre haute bienveillance une mesure d'accompagnement social renforcé.

Guichet, (*le nez dans ses papiers*) : Vot'nom !

Jean-Eudes : Guillain de la Bruyardière. Jean-Eudes Guillain de la Bruyardière.

Guichet (*soudain radoucie*) : Cher monsieur, en quoi puis-je vous aider ? Vous savez que notre travail s'appuie sur un système de décision ad hoc, évidemment, et vous comprenez toute recherche de solution pour les populations cibles nécessite une intégration dès au plus tôt des conditions pré-requises. Pouvez-vous m'éclairer, me donner quelques éléments concernant votre formation et votre parcours professionnel ?

Jean-Eudes : Eh bien après Janson de Sailly, Sciences-Po et l'ENA, je suis entré au Quai d'Orsay. Je me suis permis d'apporter mon CV, si vous désirez.

Guichet : Allons, inutile, évidemment. Mais que puis-je pour vous ?

J-E : Eh bien, comment en arriver à ce qui me déshonore... ? J'ai eu quelques altercations avec mon responsable de compte, à la banque que dirige mon oncle. Pour être franc, mon goût pour le tabac et les briquets de luxe m'a perdu. Père, après discussion avec mon oncle, refuse de me recevoir jusqu'à ce que j'aie pu prouver que je savais vivre par moi-même. Trouver un logement autonome. Je rentre à peine de mon poste précédent et je n'ai pas encore mon futur poste, vous comprenez.

Guichet : Monsieur, je pense que votre curriculum vitae présente un certain nombre d'atouts qui devraient accroître ma performance ...euh je veux dire faciliter votre insertion. L'aide de notre bureau vous ouvrira certainement quelques portes, pour l'hébergement. Des portes, évidemment. Pour l'hébergement. Hahaha !

J-E : Oh, cela me serait tellement utile, dans une première étape.

Guichet : Mais c'est naturel. D'une aide, deux coups, logement et insertion. Votre demande me semble bien partie. Je l'appuierai, évidemment. Une seule chose...

J-E : Madame ?

Guichet : Dès que vous avez votre nouveau poste validé, revenez signer ici l'attestation de certification d'utilisation de nos services. Vous comprenez, aider, c'est notre office, notre devoir, notre sacerdoce même. Mais pas de gabegie. La LOLF veille, toute antenne qui déchoit peut être réduite, voire supprimé. Heureusement, ici, à l'antenne Solidarité – Foch Victor Hugo, nous sommes en passe de devenir une des principales de l'Île-de-France.

Les responsables du programme Sécurité routière rencontrent leur correspondant budgétaire (qui n'est autre que Jean-Eudes) pour examiner leur RAP (comme à l'accoutumée, c'est un duo Police Gendarmerie qui est convoqué)

Le budgétaire : Messieurs bonjour, je suis ravi de vous rencontrer pour discuter des résultats obtenus en matière de lutte contre l'alcool au volant par les forces de l'ordre. (*Se tournant vers le policier*) Ainsi, M. l'officier de Police, je vois avec satisfaction que vous avez atteint votre objectif de 2,5% de tests d'alcoolémie positifs en 2004, contre 2,34% en 2003, le progrès est indéniable.

Le policier : Merci M. le directeur. Mais ce résultat n'a pu être obtenu que grâce au dévouement des agents de la Police nationale, qui n'ont pas hésité à affronter le froid des samedis soir d'hiver bien arrosés pour multiplier les contrôles à la sortie des boîtes de nuit. Tout ceci représente des heures de nuit et de week-end que nos budgets de fonctionnement ne nous ont pas permis de

rémunérer à leur juste valeur. D'autant que l'achat de doudounes supplémentaires en 2005 nous interdit, dans le cadre de la fongibilité asymétrique, de rapatrier ce budget sur la paie des agents en 2006. En revanche, nous allons avoir trop de doudounes...

**Sécurité routière :
Contrôles d'alcoolémie**

Programme : Police nationale

Indicateur n° 1 : Pourcentage de dépistages positifs d'alcoolémie par rapport au nombre total de dépistages.

Unités	2002		2003		2004	2005	Cible
	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Prévision	
%			2,32		2,5		

Programme : Gendarmerie nationale

Indicateur n° 1 : Taux de dépistage positif d'alcoolémie

Unités	2002		2003		2004	2005	Cible
	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Prévision	
%			2,14		2,10		

Le budgétaire : Je comprends, je comprends. Je

pense que je peux faire quelque chose pour vous à partir de la part budgétaire réservée aux primes au mérite. Et encore toutes mes félicitations.

(*Se tournant vers le gendarme*) En revanche, M. l'officier de Gendarmerie, je constate que votre indicateur a diminué d'un seuil de 2,14% en 2003, qui n'était déjà pas bien brillant par rapport à celui de votre collègue policier, à 2,10% en 2004. Pouvez-vous m'expliquer cela ?

Le gendarme : Je ferai très humblement remarquer à M. le directeur que notre but était justement de faire diminuer ce taux, puisque, comme il est expliqué dans nos documents de programme, « l'objectif étant de faire évoluer les comportements, la diminution de ce nombre rendra compte de l'efficacité des mesures prises en matière de prévention et de répression : en effet, plus celles-ci sont efficaces, plus les contrôles positifs diminueront ». Donc et par conséquent, la Gendarmerie nationale a atteint ses objectifs, en faisant diminuer l'indicateur de quatre centièmes !

Le budgétaire : Excusez-moi ! Je suis encore un peu ignorant de ce sujet, Père a mis un certain temps à m'obtenir ce nouveau poste à Bercy grâce aux excellentes relations qu'il entretient avec le directeur du budget. J'ai pourtant déjà eu une expérience des applications de la LOLF au Quai d'Orsay. Mais c'est une autre histoire. Quoi qu'il en soit, votre objectif étant atteint moyennant une diminution d'activité, nous pourrions même envisager une réduction proportionnelle de votre budget, n'est-ce pas ?

Le gendarme : Ah pardon pardon ! Les conditions de travail de nos brigades se sont considérablement détériorées. Pour éviter de contrôler trop de poivrots, nos brigades du Gers, pour ne prendre que cet exemple, sont obligées d'aller se mettre dans des coins déserts, vous imaginez la dépense en carburant ! Si vous nous coupez le budget, nous devons concentrer les contrôles sur les sorties d'agglomération. Et là, c'est sûr que nous n'atteindrons pas l'objectif. Surtout, comment justifier devant les parlementaires que nos budgets sont coupés alors que nos objectifs sont atteints ?

Le budgétaire : Les parlementaires ! ? Bon sang, je les avais oubliés, ceux-là. Oui, c'est assez gênant. D'autant que, ciel j'y pense à l'instant, mon oncle Renaud Bertrand Guillain de la Bruyardière, est sénateur du Gers. Ecoutez mon ami, restons-en là.

Le gendarme et le policier sortent du bureau.

Le gendarme : Finalement, il est plutôt sympa, ce financier.

Le policier : Ben oui, c'est vrai. Bon, on va prendre un canon ? Ça m'a donné soif, tout ça.



Alex et Blaise poursuivent leur dialogue, de plus en plus sérieux...

Alex : mais ces sketches tu penses que ça a marché ? Avec des pénombriens comme acteurs ?

Blaise : Oui, ça a détendu l'atmosphère. Ça faisait tout de même rire un peu jaune.

Alex : Et, au fait, tu m'avais dit qu'un député était présent, c'était qui ?

Blaise : Oui, Christophe Caresche, il a écouté toutes les interventions et je crois qu'il a bien ri lui aussi à certains moments. Il a notamment exprimé son point de vue personnel de parlementaire, très concerné par les problèmes de sécurité.

Alex : Ce n'est pas lui qui avait fait, avec l'ancien ministre Pandraud, un rapport sur la délinquance ? Dans tout ce que tu m'as raconté, son domaine de prédilection a été très largement abordé ...

Blaise : Oui, mais il ne m'a pas semblé qu'il attende de bouleversements dans ce domaine avec l'entrée en vigueur de la LOLF. En fait, il n'a pas commenté beaucoup (et, n'avait pas écrit de texte). Tandis que les promoteurs de la LOLF mettaient en avant que c'était pour le Parlement qu'on fait tout ça, il a admis que, député depuis peu de temps, il avait voté la loi sans avoir une vision très nette de ce qu'elle apporterait. Il en mesure mieux les limites et ambiguïtés, mais croit qu'elle constitue malgré tout un progrès. Ça va sans doute dépendre de la façon dont le Parlement et les administrations vont mettre ça en oeuvre et il espère rester assez longtemps député pour voir à l'usage quels bénéfices on pourra en tirer.

Alex : Et dans la salle tout le monde écoutait sagement ou ça bougeait un peu ?

Blaise : Non, il y a eu de nombreux échanges avant le débat final qui a suivi l'intervention du député. Par exemple, plusieurs interventions avaient souligné que la loi de finances reste dans un horizon annuel et que ça paraît contradictoire avec la visée des politiques étatiques. Quelqu'un dans la salle a repris cette remarque pour demander au député ce qu'il en pensait, lui, sur le fond, et pourquoi à son avis personne dans les cercles gouvernementaux ni parmi les partisans de la LOLF ne semble répondre à cette objection. Eh bien ! Le député non plus n'a pas répondu ...

Alex : Ça, c'est intéressant aussi : entendre ce que les gens disent, mais repérer aussi les sujets qu'ils évitent ... Et alors, le débat final ?

Blaise : Je suis plus gêné pour te répondre : dans un échange comme ça avec la salle, ça part un peu dans tous les sens et je n'ai pas pu noter.

Alex : En principe, à Pénombre, ils enregistrent leurs soirées ?

Blaise : Oui, mais cette fois ce n'était pas enregistré. Je n'ai pas compris pourquoi. Je sais seulement que les organisateurs ont lancé un appel par mail à tous les participants pour qu'ils communiquent le contenu de leurs interventions. Ou aussi, plus généralement, les réflexions que le sujet leur a inspirées. Tous n'auront peut-être pas répondu. J'ai demandé à voir ce qu'ils ont reçu.

Alex : En fait, si ce sujet *a priori* barbant a pu intéresser du monde, comme de toute façon cette fameuse LOLF est là pour plusieurs années, ça vaudra sans doute le coup d'y revenir ...

Blaise : Il me semble que tu as changé d'avis ! En tout cas, lis déjà les quelques réactions que j'ai pu me procurer : tu verras que la matière ne manque pas.

Intervention de Chantal Cases

Je voudrais, à propos de la LOLF, évoquer une tranche de vie et deux indicateurs, qui sont autant de questions.

D'abord, la tranche de vie : j'appartiens à une direction dite « expérimentatrice LOLF » qui s'inscrit donc dans un PAP, a un BOP et contribuera bientôt, je suppose, à un RAP... Au printemps, nous avons été informés d'un gel de 70% de nos crédits d'études. À la date d'aujourd'hui, on nous annonce qu'une partie de ces crédits va être « dégelée » et donc sera susceptible d'être dépensée (« engagée » puis « ordonnancée » en termes plus corrects). À cette date, il est probable que, ne serait-ce qu'en raison des délais des procédures de sélection des prestataires, de validation par le contrôle financier, et autres bugs d'enregistrements dans les logiciels comptables, une partie des crédits restitués, eux-mêmes partie des crédits votés, ne pourront être dépensés, même avec beaucoup d'efforts de productivité de notre part. Comme les reports de crédits d'une année sur l'autre sont maintenant presque inexistantes, le montant final utilisé sera sans doute assez loin du montant voté par les parlementaires. Je me demande où est la transparence vis-à-vis des élus dans tout cela ?

Maintenant, un premier indicateur, extrait du programme « santé publique et prévention », associé à l'objectif n°4 (du point de vue du citoyen) : réduire la prévalence des pratiques addictives. Il s'agit de la « consommation annuelle d'alcool par habitant de plus de 15 ans ». Cette mesure est certes intéressante et utile, mais après avoir constaté l'activité de nos gendarmes dans la séquence précédente, on peut se demander si cet indicateur caractérise bien les effets de l'action du programme santé publique, ou s'il ne rend pas aussi un peu compte de celle du programme « sécurité routière » et de ses dépistages d'alcoolémie, ou encore d'autres programmes (on pourrait imaginer que la prévention réalisée dans les établissements scolaires, par exemple, y soit aussi pour quelque chose...), voire des actions d'acteurs non directement financés par la LOLF (les médecins libéraux par exemple ?). D'où la question : comment trouver des indicateurs de résultats qui rendent vraiment compte des effets d'une action associée à un programme donné sans interférence avec d'autres actions d'autres programmes ?

Le second indicateur est plus complexe, extrait du programme « protection maladie », associé à l'objectif n°2 (du point de vue du citoyen et du contribuable) : renforcer le contrôle du dispositif de la CMU et améliorer la gestion du risque. Il s'agit de la « dépense totale et complémentaire moyenne comparée entre un bénéficiaire du régime général et un bénéficiaire de la CMU (couverture médicale universelle) à âge et sexe équivalents ». L'intitulé de l'objectif précise qu'il s'agit de « lutter efficacement contre les fraudes à l'accès au droit à la CMU et d'autre part de veiller à prévenir les abus dans le recours aux soins », ce qui me semble tout à fait justifié dans le principe. L'indicateur choisi compare donc la consommation de soins des bénéficiaires de la CMU (en gros, les assurés sociaux disposant des plus faibles revenus) et les autres. On fait cette comparaison à âge et sexe comparable, ce qui est une bonne chose, car les bénéficiaires de la CMU, pour des raisons qu'il serait trop long d'évoquer ici, sont plus jeunes que les autres (et la dépense de soins augmente beaucoup avec l'âge de manière générale). Problème : à âge et sexe équivalent, les bénéficiaires de la CMU sont, certains travaux d'études l'ont montré, en plus mauvaise santé et il est alors assez compréhensible qu'ils dépensent davantage que les autres pour se soigner. En quoi, et pour combien, la comparaison des dépenses de soins des uns et des autres traduit-elle alors les éventuels « abus dans le recours aux soins » ou simplement la différence d'état de santé ? Cet indicateur me semble bien illustrer un « effet réverbère » : les dépenses à sexe, âge et état de santé comparable ne sont pas disponibles de manière standard, les données à sexe et âge équivalent le sont (dans les états de remboursement de l'assurance maladie). On regarde donc sous le réverbère et on oublie ce qui

est difficile à mesurer. D'où la question : vaut-il mieux garder des indicateurs « réverbère » ou vaut-il mieux chercher des données plus simplistes, mais plus robustes à l'interprétation ?

Intervention de Corinne Eyraud

Moi je suis fonctionnaire et je ne dois pas être la seule dans la salle. Je suis Maître de conférences en sociologie à l'Université. La mission à laquelle nous sommes rattachés est celle de la Recherche et Enseignement supérieur. Je voudrais commencer par dire que je n'ai rien contre la transparence ni contre la notion de performance appliquée aux services publics. Ceci dit, je suis très sceptique sur les indicateurs retenus, je les trouve très souvent pauvres, polysémiques voire orientés. Je prends trois exemples et j'aurais pu en prendre beaucoup d'autres.

1 – Nous avons comme objectif « l'excellence de l'enseignement supérieur », cet objectif est essentiellement mesuré par le taux d'obtention de la licence en 3 ans, or il y a des moyens très simples d'améliorer ce type d'excellence : augmenter les notes à niveau égal ou mettre en place des systèmes de compensation entre enseignements (ce qui a été le cas de l'avant-dernière réforme de l'enseignement supérieur, et certains ont montré que cela avait eu un effet positif important sur le taux de réussite). Ce sont d'ailleurs les mêmes types de méthodes qui ont été utilisés dans le secondaire pour tenter d'amener 80% d'une classe d'âge au baccalauréat (quasi impossibilité de redoublement...). Bref ce type d'indicateur peut ne rien nous dire du tout sur l'excellence de l'enseignement supérieur.

2 – Un autre de nos objectifs, tout à fait honorable, « démocratiser l'enseignement supérieur » ou « améliorer l'accès de toutes les classes sociales à l'enseignement supérieur ». L'indicateur retenu par le PAP national est « l'accès à l'enseignement supérieur selon l'origine sociale ». Déjà on fait comme si toute filière de l'enseignement supérieur était égale à toute autre filière (alors qu'accéder à la filière santé ou aux classes préparatoires aux grandes écoles n'est pas la même chose que s'inscrire en 1^{ère} année de sociologie), et comme si le fait d'« accéder » à l'enseignement supérieur était pour un enfant d'ouvrier une fin en soi et une preuve de démocratisation. Cela dit, pour cet objectif, notre ministère a retenu « en interne » (c'est-à-dire dans les tableaux de bord qu'il demande à ses établissements) un seul indicateur : le taux de boursiers. Cet indicateur est, premièrement, bien pauvre ; on pourrait tout de même élaborer des indicateurs bien plus intelligents et significatifs, c'est le cas dans le même document pour le programme « Bibliothèques » dont l'objectif « Optimiser l'accès aux ressources documentaires » est assorti d'une trentaine d'indicateurs qui s'affinent les uns les autres : étudiants inscrits/nombre total d'étudiants, entrées/total des inscrits, communications sur bulletin et prêts à domicile/ total des inscrits, etc. Autrement dit, une chose est de s'inscrire à la bibliothèque universitaire, une autre est d'y aller, une autre encore est d'y consulter des ouvrages, etc. Un objectif (démocratiser l'enseignement supérieur) = un indicateur (taux de boursiers), et un objectif (optimiser l'accès aux ressources documentaires) = une trentaine d'indicateurs. Alors je pose une question : est-ce que l'importance d'un objectif se mesure au nombre d'indicateurs qui lui sont assortis ? Deuxièmement cet indicateur de taux de boursiers est sujet à des changements de critères d'allocation des bourses. Et troisièmement, on sait tout de même bien que le revenu n'est pas le seul facteur discriminant. Bref tout cela n'a pas grand sens.

3 – En ce qui concerne la Recherche dans quelque discipline que ce soit, un des objectifs assignés est de « Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international » mesuré par deux indicateurs dont l'un est « la part des publications (françaises) de référence internationale dans la

production scientifique mondiale ». Or dans le contexte de très fort développement scientifique de pays comme la Chine ou l'Inde, la productivité de la recherche française peut très bien augmenter fortement en nombre absolu (de publications au niveau mondial), mais diminuer en valeur relative (en part des publications de référence internationale). On aurait voulu prouver pour les quelques années à venir que la recherche française est de moins en moins productive, de moins en moins compétitive, que l'on ne s'y serait pas pris autrement.

Et justement la mesure de la performance pour quoi faire ? J'ai été amenée à assister à des « Journées de Mutualisation des expériences LOLF » et à entendre des responsables d'administrations, de services déconcentrés expérimentateurs LOLF depuis 2003 ou 2004. Le responsable d'une direction régionale a expliqué qu'ils avaient atteint la cible qui leur avait été fixée pour fin 2004, et qu'ils en étaient au départ très satisfaits et fiers. Le résultat ? Non pas des félicitations et une augmentation de la cible pour l'année suivante, en vue d'améliorer la performance des services publics. Non pas des primes, système pourtant d'actualité dans la fonction publique. Mais une même cible pour l'année suivante et 12 postes en moins sur une centaine. C'est ce qui faisait dire à ce responsable, en aparté, qu'il voyait maintenant la LOLF comme « une formidable machine à baffes ».

Donc je dirais qu'en tant que fonctionnaire et en tant que citoyenne, je suis très sceptique, non pas tant sur l'esprit de la réforme, que sur la manière dont elle se met en place et sur ses usages potentiels que l'on voit tout de même poindre derrière les indicateurs choisis.

Intervention de Norbert Paquel

(Directeur de Canope – délégué général Edisanté)

L'évaluation des actions de l'administration est certes indispensable, mais la méthode retenue par la LOLF me paraît assez largement inadaptée, voire un peu naïve. Son application pose, dans son principe, plusieurs problèmes majeurs :

- l'annualité
- l'isolement artificiel des actions de l'État
- la non adaptabilité
- la définition d'indicateurs *a priori*

Ces différents points sont le reflet d'une difficulté centrale. Il s'agit de mesurer l'action d'un organisme, l'État, dont les objectifs sont par nature globaux, de long terme, non principalement économiques, et dictés par des choix politiques fondamentaux, qui correspondent à des enjeux sociaux, économiques et culturels dépassant de loin ceux qui mettent en œuvre les différents programmes.

Sur l'annualité, le clou a déjà été pas mal enfoncé, mais il faut y insister : hormis les tâches d'exécution très simples (comme la délivrance de documents), et dès qu'on passe à un niveau suffisamment agrégé d'administration, il est en fait dangereux de rechercher des indicateurs annuels. Les actions de l'État sont par nature de moyen et long terme dans la plupart des cas, et leurs retombées, c'est-à-dire le résultat, est en général observable à encore plus longue échéance. Ce n'est vraiment pas le moment d'introduire ce type d'approche alors que la tendance politique pousse déjà au court terme électoral et à des annonces qui frisent souvent le ridicule.

La santé est un exemple remarquable : il n'est à peu près aucun programme qui permette une observation sur une année. Même s'il faut regretter la lenteur de mise en route et de mise en place des réformes, aucune action sérieuse n'est observable en un an, et on passe insensiblement de la mesure d'un chantier (nombre d'hôpitaux ayant passé un appel d'offres) à la mesure des effets administratifs (nombre d'hôpitaux équipés de tel ou tel système) et enfin aux résultats observables externes à l'administration (impact sur un paramètre de santé). La passion du court terme a conduit encore récemment à des déclarations malheureuses et pour le moins imprudentes sur le dossier médical personnel et à un certain désordre qui s'en est suivi.

L'isolement des actions de l'État dans la définition des indicateurs est aussi dangereux – c'est un défaut trop fréquent que d'oublier la synergie, les coopérations, ou les contradictions entre l'État et d'autres acteurs.

Dans le cas particulier de la santé – et c'est le représentant du ministère de l'Économie lui-même qui le signale –, les actions de l'État ne peuvent guère être distinguées de celles du financeur le plus important du secteur, l'Assurance maladie. L'analyse des seules actions du ministère de la Santé est dans la plupart des cas peu pertinente. Cette remarque peut s'appliquer à de nombreux cas. Il est présomptueux, en général, de relier un indicateur à une activité, s'agissant d'un acteur qui essaie d'influer sur des phénomènes sociaux complexes. La corrélation apparente, ou la non corrélation, peuvent provenir de multiples facteurs externes, de l'intervention d'autres acteurs, d'évolutions exogènes. L'administration habile serait alors celle qui veillerait à accompagner des évolutions largement autonomes ("Il vaut mieux qu'il ne se passe rien en pompant que de risquer qu'il se passe quelque chose en ne pompant pas" – ou, un peu plus sérieusement : "Puisque ces mystères nous dépassent, feignons d'en être l'organisateur").

La non adaptabilité, c'est oublier que tout service doit rester flexible dans un environnement de plus en plus mouvant. Il faut compter sur l'intelligence des gens plutôt que sur le manuel qualité du moment. Ayant été mêlé à la politique industrielle informatique pendant quelques sombres années, j'ai pu mesurer les défauts de la rigidité des décisions. J'ai pu voir un programme se dérouler imperturbablement (Informatique pour tous et en général l'informatique dans l'enseignement) en utilisant un système (CP/M) alors qu'un autre devenait le standard incontournable. L'édition de logiciels, et plus généralement l'informatique dans les écoles, ont payé cher la non adaptabilité. J'ai aussi pu en voir les conséquences les plus absurdes alors que j'étais responsable de veille technologique. Il me fut reproché, par des inspecteurs des Finances au demeurant brillants, d'avoir concentré des efforts sur le CDROM, ce qui n'était pas au programme de travail. Ils ont convenu qu'une unité de veille technologique pouvait difficilement avoir un programme de travail lui détaillant ce qu'elle devrait observer (le CDROM n'existant pas même en tant que concept quand le budget avait été établi), mais que c'était intolérable...

Enfin, la définition d'indicateurs a priori est en fait une erreur dangereuse. Au bout d'un temps donné, tout agent sait comment faire bouger l'indicateur indépendamment des objectifs. Comme il faut arbitrer entre les tâches, il choisira celles qui impactent l'indicateur et les effets les plus pervers peuvent s'en suivre. C'était le cas avec le nombre de journées dans les hôpitaux, ce peut l'être avec les points de contrôle de vitesse que choisira un peloton de Gendarmerie.

Il est facile de critiquer, dira-t-on, et il vaut tout de même mieux mesurer et tenter de s'y retrouver que de rester dans l'admiration béate ou dans le dénigrement de l'administration. De fait, une application intelligente de la LOLF pourra réduire l'impact des dysfonctionnements. Pourtant, c'est bien la méthode mise en œuvre qui pêche, et qui sera dangereuse entre de nombreuses mains. Le plus grave étant la propension inévitable des responsables politiques à s'emparer de tel ou tel indicateur, ou, plus préoccupant encore, à tout faire pour faire varier ce seul indicateur. Leurs adversaires s'emparant d'autres chiffres, on en arriverait à dévoyer encore un peu plus un débat

politique qui doit porter sur les objectifs et non sur des statistiques qui seront toujours sorties de leur contexte, dans ce type de débat.

Il semble tout à fait possible d'évaluer efficacement le travail de l'administration, et les corps d'Inspection ont bien cette mission. Simplement, et c'est d'un grand classicisme, tout contrôle doit s'effectuer indépendamment des contrôlés, ex post, à partir d'un travail d'étude au cours duquel les indicateurs seront définis en fonction d'une réflexion et d'une concertation avec les intéressés – mais pas avant de les mettre en œuvre. A ce rythme, évidemment, on ne peut évaluer tous les services chaque année – mais c'est bien, profondément, le cas, même si c'est pour tenter d'y parvenir qu'un système un peu automatisé est mis en place. Mieux vaut étudier sérieusement le fonctionnement de différents services en se replaçant dans le contexte d'ensemble du pays et en prenant en compte les évolutions. Entre deux contrôles, il faut, comme toujours, faire confiance.

Alex : Je commence à regretter de ne pas être venu...

Blaise : D'autant plus qu'après le casse-croûte, on a eu droit au film dont je t'ai passé le script l'autre jour, je t'assure que ça valait le coup. D'ailleurs tu peux regarder le film sur le site de Pénombre....

<http://www.penombre.org>

Alex : Ah bon ! Ils ont même réussi à mettre ça en ligne !

Blaise : Oui. On a encore eu droit à un sketch qui nous projetait en 2016, toujours aussi déjanté :

Au Conseil d'État le 7 janvier 2016

C'est la cérémonie des vœux au Conseil d'État. Nous arrivons à la fin du discours de vœux que, selon la tradition le plus jeune adresse au Vice-président, qui va à son tour répondre.

(...) Puisque l'occasion m'en est donnée, puis-je me faire l'interprète de mes collègues, décimés par la dureté de la tâche depuis que le joug de la LOLF s'est appesanti sur leur auguste nuque ?

Dès 2005, votre très honorable prédécesseur Renaud Denoix de Saint Marc, dans une revue sérieuse, lançait un cri d'alarme : « la productivité de la justice administrative ne peut augmenter indéfiniment », écrivait-il. Mais la LOLF, imperturbable, est passée, et les craintes exprimées dès 2005 se sont révélées, hélas, prophétiques.

Vous savez combien notre Haute assemblée met un point d'honneur à maximiser ses indicateurs LOLF. C'est l'effet de notre conscience professionnelle légendaire, mais aussi de la part croissante prise par la prime au mérite depuis dix ans dans notre rémunération. Celle-ci reflète fidèlement les indicateurs de la LOLF, immuables depuis dix ans :

- Le nombre de dossiers traités par magistrat,
- les délais,
- le pourcentage de jugements annulés.

Vous savez en particulier combien l'abattement de 10 % par jugement annulé est durement ressenti par les présidents de tribunaux administratifs.

Pour nourrir leur famille, depuis que la prime au mérite a entièrement remplacé le salaire fixe, certains conseillers, qui ont eu trop d'arrêts annulés l'année dernière, en sont réduits à de regrettables extrémités. Heureusement, la LOLF ne comporte pas d'indicateur de déontologie qui aurait entravé le renouveau de la politique des épices qui permet à nombre de collègues de survivre.

Au sein du Conseil, les cadences infernales ont provoqué une hécatombe. Cette année :

- 2 infarctus, dont l'un a coûté la vie à notre regretté collègue Albert ;
- 1 attaque cérébrale n'ayant occasionné heureusement qu'un léger trouble de la vision ;
- 3 dépressions nerveuses, sans parler des troubles associés : nous avons tous été peinés de voir notre collègue Bernard dans un accès de désespoir jeter à l'égout le contentieux fiscal d'une année entière ;
- des divorces, des Alzheimer précoces...
- vos effectifs sont fourbus, Madame la Présidente, nous n'en pouvons plus.

Les jeunes, effrayés, ont déserté nos rangs, nos effectifs ont fondu, et, profitant de la fongibilité asymétrique, votre prédécesseur a pu commander à Monsieur Buren le complément de colonnade qui dorénavant remplace notre parc de stationnement devant le Palais Royal. Le prestige de notre institution y a incontestablement gagné, mais nous devons dorénavant venir à pied.

Madame la Présidente, pardonnez-moi ce langage direct en forme d'appel désespéré, et encore tous mes vœux pour 2016.

Mes chers confrères,

Investi depuis maintenant 3 mois à peine de cette charge dont je mesure l'honneur et la lourdeur, je suis heureuse de vous présenter à mon tour mes meilleurs vœux pour cette année 2016. Si le gouvernement m'a confié cette mission après que j'eus redressé la SNCM au travers des péripéties que vous connaissez, puis présidé ces quatre dernières années l'association mondiale de la productivité généralisée, c'est, je pense, qu'il était conscient des graves problèmes que vous venez de décrire.

Dès mon arrivée, vous le savez, j'ai commandé un audit à un cabinet international réputé.

J'ai reçu la semaine dernière les conclusions de cet audit, qui confirment absolument le diagnostic que vous venez d'esquisser et qui surtout proposent un ensemble de solutions à la fois novatrices et rationnelles. Bien entendu, il était hors de question de toucher en quoi que ce soit aux indicateurs de la LOLF, dont le caractère sacré n'échappe plus aujourd'hui à personne.

Je vais tout de suite aux conclusions que vous attendez tous :

Pour augmenter le nombre de dossiers traités, le cabinet propose d'économiser les phases d'instruction et de rédaction d'un rapport, très consommateurs en temps, et de se borner à éditer un jugement informatisé : il y a aujourd'hui d'excellents logiciels de création aléatoire de texte, qui simulent remarquablement un « vrai » jugement.

Vous imaginez combien la seconde catégorie d'indicateurs, je veux parler des délais, pourrait également gagner à cette modernisation des méthodes.

Enfin, il nous faut également améliorer la qualité de nos productions. Puisqu'elle est mesurée par le taux d'annulation des décisions, la méthode la plus rationnelle et la plus rapide à mettre en œuvre serait évidemment de ne plus annuler de décision du tout.

Ces propositions m'apparaissent de bon sens, faut-il le dire et je vous annonce que j'ai décidé de les appliquer sans délai.

J'ai toutefois réfléchi : si nous obtenons des résultats parfaits la première année, nous ne pourrons que régresser les années suivantes. J'ai donc décidé de ménager l'avenir. Après les avoir non traités, vous laisserez donc dormir les dossiers un temps suffisant pour atteindre le niveau souhaité des objectifs, ni trop haut, ni trop bas. Nous améliorerons ainsi nos indicateurs de 20% chaque année, performance dont sans doute peu d'administrations pourront se vanter, ce qui illustrera l'exemplarité dont cette maison a toujours su faire preuve depuis plus de 200 ans.

Encore une fois, mes chers confrères, bonne et heureuse année.

Vive la République ! Vive la LOLF !

Blaise : Mais après, on est redevenu très sérieux. Enfin, si on peut dire, car pour ménager une transition ils ont passé des extraits de débats au Sénat, avec quelques échantillons de langue de bois... Mais après ça, on est passé à un dialogue très sérieux entre deux membres de Pénombre, qui ont débattu du cas du ministère de la Justice. Je trouve que ça donnait à réfléchir. Tiens, lis donc ça :

La LOLF et la mission Justice

Quelques questions et réponses à deux voix

Peut-on évaluer la performance de la justice ?

Jean-Paul Jean : Il n'y a aucune raison *a priori* que la justice échappe à l'évaluation. Elle doit mieux mesurer ses coûts et rendre des comptes, comme toute institution, sur la façon dont elle utilise l'argent public, ainsi que le prévoit l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme. Mais peut légitimement se poser le problème de l'application de la LOLF au ministère de la Justice de la même façon qu'aux autres ministères. Si cela ne pose aucun problème pour les missions d'exécution des décisions de justice (protection judiciaire de la jeunesse et administration pénitentiaire), il en va différemment pour les activités juridictionnelles. En effet, le Conseil d'État et la Cour des Comptes ont été rattachés à une mission particulière intitulée « Contrôle des pouvoirs publics » au nom du respect de leur indépendance. On peut s'étonner que ce raisonnement n'ait pas été appliqué à la justice « judiciaire », garante des libertés.

La difficulté première est que le ministère de la Justice a toujours été sous administré, sans administration décentralisée pour les juridictions, les cours d'appel jouant ce rôle avec l'appui d'un service administratif depuis un peu plus de dix ans. Cette culture gestionnaire récente, sur un mode d'organisation hérité du modèle napoléonien, aboutit à de grandes complexités. Pour les politiques menées par les tribunaux et l'affectation des moyens, il est difficile de répondre à la question fondamentale d'une bonne organisation : « qui décide, qui est responsable de quoi dans la mise en œuvre des décisions et avec quels moyens ? ». C'est pourquoi, là encore en écartant des

débats la Protection judiciaire de la jeunesse et l'Administration pénitentiaire, les critères « d'efficience » sont très difficiles à établir.

Je pense que l'on peut évaluer la « performance » de la justice sur certains secteurs comme pour n'importe quel autre service public (accueil, délais d'attente, réponses aux justiciables...). Mais cela est beaucoup plus délicat lorsque l'on aborde la qualité même de la décision judiciaire, d'un jugement. Un exemple caricatural nous est offert par le Conseil d'État qui, dans ses indicateurs de qualité, mesure les taux d'annulation par les cours administratives d'appel des jugements des tribunaux administratifs, puis le taux d'annulation des arrêts des cours administratives d'appel par le Conseil d'État. Cette vision très hiérarchisée de la qualité d'une bonne décision pose un problème de fond. La bonne décision est-elle toujours celle du supérieur ? Une décision du tribunal, annulée par la cour d'appel, elle-même annulée par le Conseil d'État est considérée en fin de compte comme une décision de qualité mais comptabilisée en premier lieu comme mauvaise, le raisonnement contraire s'appliquant à la cour d'appel... Le Sénat a critiqué ce choix fait par le Conseil d'État mais bien entendu celui-ci n'en a pas tenu compte, sûr d'avoir raison. Et pourquoi alors ne pas comptabiliser aussi les arrêts du Conseil d'État ayant fait l'objet d'une décision allant dans un autre sens, par une juridiction européenne (Cour Européenne des Droits de l'Homme ou Cour de Justice des Communautés Européennes) ?

La LOLF présente un avantage : faire réfléchir sur les coûts, l'efficacité de ce que produit une institution, problème récurrent pour la justice. Mais cela ne doit pas gêner l'indépendance des juges ni être un moyen pour le politique de peser sur leurs décisions. On doit faire un parallèle entre médecins et juges. Les uns et les autres rédigent des ordonnances... Leur liberté de prescription doit être assurée dans le cadre d'une information transparente sur le rapport coût/efficacité. L'économie de la santé a mis vingt ans à se construire. L'économie de la justice en est encore à ses balbutiements, mais on progresse.

Bruno Aubusson : De mon point de vue, il n'y a aucune objection de principe à mettre la justice pénale en chiffres (des affaires, des décisions et des peines, des euros, des personnels) pour évaluer et améliorer son adéquation à ses objectifs. Cette démarche a débuté il y plus d'un siècle et demi en France. Cependant l'utilisation des données chiffrées prend un tour nouveau. L'introduction du management et d'indicateurs chiffrés dans l'organisation de la justice pénale a précédé la LOLF. Elle correspond à un mouvement observé dans les pays européens suite à la crise d'un modèle de justice qui se voyait fixer des objectifs à caractère social. L'objectif tend à se limiter maintenant à la gestion des flux. On ne dit plus ce que fait ou devrait faire la justice pénale, mais on dit qu'elle doit le faire le plus souvent possible, le plus vite possible et au moindre coût. C'est quand même assez loin des « objectifs précis, définis en fonction d'un intérêt général » de l'article 7 de la LOLF.

À côté de cette appréciation plutôt négative, la conséquence bénéfique du passage à la LOLF semble, pour la justice pénale, concerner d'abord la visibilité des coûts. Cela peut conduire à d'intéressantes interrogations. Si l'on arrive par exemple à chiffrer le coût total d'un procès criminel en assises (la durée moyenne de la procédure criminelle est d'environ 32 mois et les frais de justice en explosion dit-on) et à le mettre en comparaison avec celui d'une procédure correctionnelle moyenne, on pourra arriver à remettre en question un système qui attribue un maximum de ressources à un très petit nombre de cas alors que l'énorme majorité des cas est traitée dans une pénurie de moyens de plus en plus flagrante. Mais si ce qui devient ainsi potentiellement mesurable ne vient pas vraiment au jour par suite de la valorisation d'un pilotage par l'indicateur, les effets néfastes peuvent être les seuls visibles. C'est plutôt ce que la justice managériale a produit pour le moment.

Quel jugement porter sur les indicateurs retenus



JPJ : J'ai essayé d'avoir une approche très simple. J'ai lu et analysé les 73 indicateurs du programme Justice et me suis dit : « Est-ce que pour un praticien, pour un justiciable, pour un responsable administratif, à travers ces questions et les réponses qui vont y être apportées, ce sont les véritables « performances » de la justice qui sont mesurées ? » La réponse est clairement non.

Ces indicateurs sont le produit de la technocratie qui donne là sa vision de l'institution, tout en essayant d'anticiper ce que le politique attend de lui. Contrairement à d'autres pays, les Pays-Bas par exemple, ces indicateurs ont été imposés aux praticiens et ne mesurent que ce qui intéresse (au double sens du terme) l'administration centrale.

Les indicateurs doivent mesurer des missions et des programmes, donc être transversaux. Or ils reproduisent exactement les différentes directions

du ministère et leur cloisonnement. Certains indicateurs me paraissent bons. Par exemple, le service en charge de l'accès à la justice, en charge aussi des victimes, mesure les délais de traitement des admissions à l'aide juridictionnelle, met en place une enquête de satisfaction des usagers des maisons de justice et des victimes sur les modalités de traitement de leur dossier, le coût et l'efficacité des mesures. De même la Protection judiciaire de la jeunesse essaye de mesurer les taux de récidive à l'issue d'une prise en charge éducative, le taux d'occupation de ses foyers, les délais de mise en œuvre de ses mesures.

En ce qui concerne les juridictions, on va mieux mesurer les stocks d'affaires et leur traitement. Par contre, la mesure d'un délai moyen de traitement en matière civile ou pénale n'a aucun sens, compte tenu de la diversité des dossiers. Quel rapport entre un divorce par consentement mutuel et un contentieux relatif à des malfaçons dans un programme de construction immobilière avec de longues expertises ? Même remarque pour le nombre moyen d'affaires par magistrat qui n'a aucun sens, cela fait des années qu'on l'explique. Les autres pays européens, la Banque mondiale raisonnent par type d'affaire et taille de juridiction, en prenant des exemples concrets d'affaires significatives pour comparer comment elles sont traitées dans les différents tribunaux.

BA : Les indicateurs sont présentés comme des sortes de boîtes noires munies d'un cadran. La statistique « traditionnelle » avec ses possibilités d'analyses détaillées qui peuvent alimenter une démarche évaluative, est remplacée par l'aiguille sur le cadran qu'il faut regarder en permanence pour optimiser le pilotage. Ces boîtes noires ont de gros défauts, par exemple d'ignorer les effets de structure ou de manifester le syndrome du réverbère.

On peut donner un exemple d'effet de structure pour le délai de réponse pénale. Le terme de réponse pénale apparut il y a une dizaine d'années englobe toutes les formes de prise en charge d'une affaire pénale signalée au parquet, qu'il s'agisse de poursuites classiques devant une juridiction de jugement ou d'une solution dite « alternative » aux poursuites (médiation, orientation vers une structure sanitaire ou sociale, rappel à la loi par exemple). Mais toutes les

réponses ne sont pas équivalentes en terme de charge de travail. Une comparution immédiate apporte une « réponse pénale » en un ou quelques jours alors qu'une instruction correctionnelle dure en moyenne 21 mois. Donc pour améliorer l'indicateur on privilégiera les premières plutôt que de chercher à améliorer les délais pour les secondes (mais c'est ce qu'on fait depuis 20 ans...). Une affaire de conduite en état alcoolique est jugée en moyenne en 3,2 mois. Une escroquerie en 32 mois. Comment comparer un tribunal qui juge proportionnellement plus d'escroqueries avec un tribunal où la CEA est plus fréquente ? La répartition des affaires reçues par un parquet selon leur nature et leur gravité va peser sur les possibilités de réponse pénale.

Techniquement, il est possible de remédier à ce défaut de l'indicateur, en l'épurant de ce qu'on appelle un effet de structure. Comme on le fait par exemple pour les indicateurs de réussite au bac selon les lycées en éliminant les variations qui résultent de l'origine sociale des élèves et de leurs retards scolaires. Mais les données disponibles ne le permettent pas encore (les données par types d'infraction au niveau des parquets ne sont pas encore collectées de façon routinière).

Ce problème de disponibilité des données produit le syndrome du réverbère. On regarde ce qui se passe là où on dispose de chiffres. Et ainsi pour la justice pénale, le casier judiciaire, seule source détaillée disponible pour les affaires jugées, fournit 5 indicateurs sur 13. Du coup, on ne tient pas compte de ce qu'il ne recense pas (des acquittements ou relaxes, des peines amnistiées ou effacées par réhabilitation, ou de ce qui lui échappe par défaut d'enregistrement). Le comble est atteint avec la mesure de la qualité de la réponse pénale par le taux de rejet des décisions qui doivent être enregistrées au casier alors qu'aucune étude ou source ne permet de vérifier l'exhaustivité de l'envoi des fiches au casier... Un tribunal dont les décisions provoquent des rejets au niveau du casier judiciaire (décisions invalides sur le plan juridique) sera plus mal noté qu'un tribunal dont les fiches se perdent après le jugement. D'ailleurs le conformisme judiciaire qui peut pousser les juges à se cantonner aux types de décisions les mieux connues sera aussi favorisé par rapport aux pratiques explorant les multiples possibilités qu'offre le code pénal (trop multiples et complexes parfois) débouchant parfois sur des erreurs formelles.

Mais alors comment cerner l'efficacité de la justice ?

JPJ : Par un croisement de plusieurs modes d'information : statistique de gestion, tableaux de bord, enquêtes ponctuelles, croisement de données, enquêtes auprès des usagers. Et en mettant ces informations à disposition des praticiens et du public. Se fixer des objectifs partagés et en assurer le suivi sur le moyen terme. La statistique de gestion nous fournit beaucoup d'éléments d'excellente qualité, notamment sur les délais de traitement par type d'affaire. Chaque procureur sait le délai local nécessaire pour faire juger une affaire devant la cour d'assises ou le tribunal correctionnel et adapte sa politique pénale en fonction. Les avocats savent où l'on peut divorcer rapidement ou non, par exemple en région parisienne, et souvent choisissent leur tribunal en fonction. Les résultats par juridiction produisent un peu les mêmes résultats que la carte scolaire par une sorte de loi du marché, balance entre coût et avantages.

Des enquêtes très fines ont été menées dans certains tribunaux pour apprécier l'efficacité et la pertinence de la politique pénale. Ce dont on est sûr, c'est que le temps et les moyens consacrés au pénal augmentent plus que pour les autres contentieux. La justice a besoin de prévision et d'évaluation, mais avec des instruments fins.

BA : Le système pénal (police, justice, exécution des peines) est vu de façon morcelée au travers des missions et programmes de la LOLF. Les autorités judiciaires ne sont pas responsables

seulement de la « réponse pénale ». Les parquets ou les juges d'instruction doivent aussi diriger les enquêtes (conduisant éventuellement à des affaires poursuivables, c'est-à-dire au moins à l'identification de suspects pouvant être poursuivis) ce qui n'est pas pris en compte dans leurs indicateurs de la mission Justice alors qu'on a vu que ceux de la police (taux d'élucidation) pouvaient conduire la police à se focaliser sur des affaires facilement élucidées (voir le sketch Vidéo-LOLF). Ce point délicat de l'orientation des fonctions de police judiciaire par les parquets est escamoté dans les indicateurs de performance. Inversement, l'intervention de la Police ou de la Gendarmerie dans une affaire peut suffire à apaiser un conflit ou à inciter l'auteur d'une infraction à se mettre en règle. C'est une solution de moindre coût qui n'est pas prise en compte au niveau des indicateurs de la mission Sécurité et qui est comptabilisée négativement pour la justice pénale (car il n'y aura pas alors réponse pénale mais classement sans suite). En filigrane, c'est l'option tolérance zéro qui est favorisée plutôt que les effets bénéfiques d'une police de proximité. Ou encore dans la mesure des délais au niveau judiciaire (mission Justice), on ne tient pas compte de ce qui dépend des temps de traitement policier (pour répondre à une demande d'enquête par exemple). Là encore, il y aura une incitation forte à s'en tenir au traitement simplifié d'affaires n'impliquant pas un surcroît d'enquête. Il faudrait mener une analyse plus « systémique » et réellement décroisée de la procédure pénale pour éviter ces effets pervers.

JPJ : La LOLF a surtout pour but de faire une pression sur tout le système pour économiser les coûts. Ainsi en est-il de la globalisation des frais de justice qui inquiète beaucoup les magistrats qui la formulent en ces termes : « Si les juges d'instruction ordonnent trop d'écoutes téléphoniques et d'analyses génétiques, le budget du tribunal ainsi obéré ne permettra plus le renouvellement des photocopieurs ou du matériel informatique ».

Mais peut-on faire mieux, ou mesurer autrement ?

JPJ : On aurait pu retenir des orientations fortes de politique pénale en lien avec la qualité de la justice et mesurer le respect des objectifs. Ainsi, par exemple : mesurer le nombre de jugements rendus de façon contradictoire effective (personne présente ou représentée par un avocat) ; faire diminuer le nombre de détentions provisoires et leur durée ; faire baisser l'incarcération des mineurs ; diminuer le taux de récidive....

BA : Sur ces exemples, on voit combien il serait difficile de choisir un ou deux indicateurs simples. Ainsi pour les jugements contradictoires : toujours en favorisant la comparution immédiate on pourra faire augmenter la proportion de personnes jugées en leur présence et la part de personnes entrant en prison avant un premier jugement. L'indicateur unique (proportion de jugements contradictoires) sera conditionné par un effet de structure. Il faudra alors aller à un niveau fin d'analyse et ventiler les résultats par types de procédures, par types d'infractions.

Pour la récidive ou la réitération ce sera la même chose, avec de plus la nécessité d'avoir un recul suffisant. Un taux de récidive n'a d'intérêt que s'il est rapporté au type d'infraction sanctionnée et aux mesures ou peines prononcées (et en introduisant de plus des critères relatifs à la « qualité » de la mise à exécution des mesures et des peines). Un taux de récidive global n'a pas de sens.

Je n'ai jamais cru possible de mesurer l'adéquation des moyens employés à la réalisation d'un objectif au travers d'un indicateur unique. Sauf si l'objectif est d'agir sur le niveau de l'indicateur...

JPJ : On doit bien entendu intégrer ces paramètres, mais en croisant différents types de mesure, en ciblant les objectifs, on peut approcher la réalité et mesurer la performance. En plus, sur des objectifs concrets définis avec les acteurs, on peut les motiver encore plus pour que chacun voie « le bout de ses actes », ait une vision globale et en perspective de ce que produit sa juridiction. Ce qui me paraît certain, en tous cas, c'est la différence entre la mesure de la qualité et la mesure de la performance. Tous les professionnels de terrain doivent revendiquer le lien entre ces deux notions et des outils pour approcher ces deux éléments soumis à évaluation.

Par ailleurs, je trouve particulièrement inopportun et maladroit d'avoir introduit pour les magistrats les primes modulables, « de rendement », au moment de l'introduction de la LOLF. Il existe en effet un risque évident à lier les délais, le nombre d'affaires et les primes modulables. Il est évident que va être privilégié le traitement des petits contentieux répétitifs au détriment des affaires plus complexes. De plus, il s'agit d'une très mauvaise conception de la gestion des ressources humaines, car les services de greffe n'ont pas eu de prime modulable alors même que sans eux le juge ne peut rien. Cette logique de « l'intéressement financier » pose un problème de fond, encore plus pour les juges pour lesquels je trouve cela même offensant qu'ils puissent travailler « au résultat ». Une approche dans une logique de projet de service est autrement plus motivante par exemple dans le cadre de contrats d'objectif. Une fois de plus, la logique du chiffre à tout prix a prévalu sur une démarche de responsabilité et d'évaluation. Substitut à une véritable politique de modernisation, la LOLF Justice, si elle ne doit pas être rejetée en bloc, n'est en tout cas pas bien partie.

Alex : Dans les nocturnes Pénombre, les provinciaux ou les gens qui habitent loin du centre de Paris sont toujours défavorisés, soit ils ne peuvent pas venir, soit ils partent avant la fin...

Blaise : C'est vrai les Pénombriens parisiens se sentent démunis face à la difficulté de trouver une solution qui arrange tous les provinciaux mais les appels aux contributions lancés par mail ont permis de recueillir des textes intéressants...

Alex : La prochaine fois, il faut commencer par le buffet, au moins on pourra échanger avec nos amis provinciaux !

PARTIS DE PARIS...

Une appréciation personnelle : des collègues m'avaient bien dit de regarder dans le journal interne de l'Insee les pages consacrées à la LOLF avant de venir. J'ai essayé, mais c'était parfaitement indigeste, et je me demandais comment diable Pénombre pourrait réussir une soirée intéressante sur ce thème. Or non seulement c'était intéressant, mais pédagogique et très rigolo. Je crois beaucoup à la vertu des sketches pour mettre le doigt sur les incohérences ou limites du système. Ils étaient spécialement réussis, René Padieu en uniforme de gendarme restera un grand moment. Je dois faire partie des victiLOLF, mais j'avoue n'avoir pas compris quels sont les indicateurs de l'Insee pour mesurer le degré de lisibilité supplémentaire que nous apportons à ses publications. En effet, selon l'auteur, sa connaissance du sujet et sa plus ou moins grande facilité d'écriture, notre intervention varie entre une demi journée et trois semaines...

Corinne Benveniste (Rédaction de Insee Première)



J'étais effectivement présent à la soirée !

Malheureusement

1°) elle a débuté avec pas mal de retard

2°) je devais prendre un train à la gare d'Austerlitz à 22 heures et des poussières ! Je n'ai donc assisté qu'à une partie (celle jusqu'au lunch !)

Ce que j'ai retenu du débat, c'est la chose suivante : tant qu'il y aura différents services publics qui font à peu près la même chose, il est à craindre que la LOLF ne change pas grand chose !

Cordialement

François Sauvageot (Dijon)

PS Pour les prochaines soirées : pensez aux non-parisiens qui font un effort pour venir et qui ont des horaires de train !

Adhérent depuis l'an dernier j'assistais pour la première fois à une réunion de Pénombre le 14 Octobre dernier. J'avais lu avec grand intérêt la lettre grise sur la santé puis, avec le même intérêt, la lettre grise sur la réforme des retraites.

Je n'ai pas été déçu par la réunion du 14 Octobre. Permettez moi d'exprimer mes félicitations aux organisateurs, acteurs, intervenants de cette soirée marquée par l'intelligence, la pertinence, l'humour, le talent. Je suis content d'avoir adhéré à Pénombre.

Pour en venir à la LOLF je me situe sans ambiguïté, disons dans les très sceptiques. Pas sur les intentions, bien sûr, mais tout à fait sur l'approche, la méthode. Telle quelle la LOLF m'apparaît avant tout comme un gros monument bureaucratique.

J'ai pratiqué la direction par objectifs dans l'industrie et j'ai pu en apprécier l'intérêt et les limites. L'intérêt c'est la notion de contrat mutuellement accepté qui, s'il est loyalement conclu (ce qui est loin d'être toujours le cas) assainit l'atmosphère dans les hiérarchies, clarifie l'action et peut ainsi constituer un facteur de progrès. Les limites sont celles de la quantification des objectifs : il est facile de mesurer la performance d'un coureur à pied, encore aisé celle d'un commercial, déjà un peu plus compliqué celle du chef du commercial, au delà le flou s'installe. Vous avez brillamment, et cruellement, illustré le débat par quelques farces à partir de cocasseries de l'édifice.

En outre, la mise en oeuvre d'un tel système ne se fait pas d'un simple claquement de doigts. Il faut convaincre, former, remettre l'ouvrage sur le métier. La LOLF, au contraire, me semble sortie toute armée du cerveau des rédacteurs de ministère : 1 400 indicateurs d'un seul coup, bravo. Quelqu'un, dans le débat, a évoqué, à l'opposé, des expériences progressives à l'étranger. Inutile de préciser où vont mes préférences.

Au delà de la stratégie de mise en place comment va-t-on articuler l'instrument avec son objet, le budget? Si les gendarmes manquent leur objectif de détection de l'alcoolémie qu'est-ce qu'on fait? On diminue leur budget en transférant une partie à la police qui, elle, a atteint le sien? On l'augmente, acceptant l'idée qu'une insuffisance de moyens est en cause? On pénalise les gendarmes, qui ont mal travaillé?

En plus je trouve que, dans l'État actuel de l'administration, il devrait être prioritaire, y compris du point de vue du budget, de la réorganiser avant de mesurer sa performance. La mauvaise organisation de notre administration est de notoriété publique, elle est perceptible par tout citoyen dans ses rapports ordinaires avec elle. Certains pays, notamment nordiques, ont réorganisé leur administration avec succès. Ce n'est pas le cas en France (chacun se souvient de l'échec de la réorganisation des Finances sous le gouvernement Jospin) mais nous n'échapperons pas à cette nécessité. La LOLF aurait dû être précédée d'une LORA (Loi d'Orientation de la Réorganisation de l'Administration). Il est vrai que pour réussir dans cette voie il faut auditer, conceptualiser, négocier, convaincre. Ce qui est beaucoup plus compliqué que de décomposer l'action de l'État en 34 missions, 132 programmes, 580 actions et 1 400 indicateurs.

Roger Vivès (*Ingénieur en retraite Paris*)

La LOLF est passionnante pour les amateurs éclairés des chiffres et des nombres. Elle l'est aussi pour les observateurs des mots. En tant qu'analyste du discours, je suis frappée par la façon dont la LOLF est susceptible de modifier la production et la circulation des énoncés. Je m'explique. Avec la mise en place de missions, de programmes et d'actions qui apparaissent sous une certaine étiquette, c'est-à-dire avec un certain nom ("Egalité entre les hommes et les femmes", "Ecologie et développement durable", "Liens entre la nation et son armée"...), les acteurs ont intérêt à placer

leurs actions sous les étiquettes ainsi instituées, de façon à pouvoir être évalués (l'action qui ne serait rattachable à aucune étiquette ayant tendance à ne pas pouvoir être évaluée, donc à ne pas être financée, et donc à disparaître). De l'autre côté de la chaîne de production-réception des énoncés et des crédits (l'un et l'autre, ici, connaissent une sorte de destin conjoint), les responsables de programme ont intérêt, à terme, à identifier les actions susceptibles de correspondre aux étiquettes des enveloppes dont ils ont la charge.

Chacun a donc intérêt à promouvoir et/ou à repérer des expressions qui s'intègrent dans la grille des catégories dénominatives mises en place selon la loi. Au delà des budgets alloués pour tel ou tel programme, les acteurs ont globalement intérêt à reprendre les éléments de langage suscités par la LOLF, de façon à se donner un maximum de chances d'intéresser sur la durée le budget de l'État. Par exemple, les responsables d'une formation universitaire spécialisée en analyse des risques alimentaires voient leurs actions évaluées à l'intérieur de la mission "Recherche et enseignement supérieur". Néanmoins, ils s'entourent de garanties supplémentaires s'ils se rendent potentiellement repérables par d'autres missions, comme la mission "Sécurité sanitaire". Ils peuvent accroître cette identifiabilité par exemple en intégrant les expressions "Veille et sécurité sanitaire" et "Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation" (deux programmes de la mission) à l'intérieur de leur phraséologie (contrats quadriennaux, maquettes d'offre de formation, écrits institutionnels divers...). De même, certains acteurs auraient profit à créer ou à faire remonter, dans leur production discursive, et chacun selon son champ d'action, des expressions telles que "rénovation urbaine", "vie de l'élève", "inclusion sociale", "gestion durable de la pêche", "démocratisation de la culture", "accès au droit", "qualité du système de soins"...

Ainsi, la LOLF (et plus généralement les systèmes instaurés au nom de la culture d'objectif, de la visibilité et de la lisibilité de l'action) peut être appréhendée comme un dispositif de production et d'irrigation discursive : les crédits empruntent les canaux tracés par les mots-clés privilégiés, et les acteurs s'emploient à identifier ces canaux et à y circuler au moyen de leurs productions de discours.

Alice Krieg-Planque

Des indicateurs, pas des « indictateurs » !

Il n'y a pas de police sans indicateurs¹

Il est vrai que les indicateurs de police peuvent être utiles pour accéder à certaines réalités cachées ! Mais, comme la langue d'après Ésope², ils peuvent être la meilleure ou la pire des choses, selon l'utilisation qui en est faite. Dans une « société policière », une société où la justice est absente ou défaillante, l'indicateur (le délateur) est un ennemi du citoyen : les informations qu'il fournit valent inculpation et entraînent éventuellement une condamnation automatique. Il y a présomption de culpabilité à partir de ces informations, justes ou fausses.

Dans une société policée, au contraire, l'indicateur sert une police elle-même placée au service d'une justice républicaine... Les informations qu'il fournit ne constituent que des indications dont les policiers, puis les juges, tiendront éventuellement compte, si elles s'avèrent pertinentes et parmi d'autres considérations !

Transposons cet exemple à la « polis » (la cité, en grec) c'est-à-dire à la politique. Dans le cas qui nous intéresse, s'agissant des indicateurs de la LOLF : à la politique budgétaire. L'indicateur (ici : l'indicateur chiffré) peut être fort utile, à l'appui d'un processus démocratique d'évaluation de politiques publiques. L'indicateur peut aider le citoyen, ou son représentant, à remettre en cause

ses préjugés. Et le cas échéant à disculper un « innocent ». Il peut aider à repérer des contradictions entre les objectifs qu'on poursuit et les moyens qu'on emploie. Éventuellement mettre sur la piste d'un « coupable » de malversations ou d'erreurs de gestion.

Mais l'indicateur peut (se) tromper. Il peut même avoir été fabriqué de toutes pièces pour accuser un innocent. Ou pour détourner les soupçons qui devraient se porter vers le vrai coupable, pour autant qu'il y en ait un. L'indicateur peut aussi fournir une information juste mais contredite par d'autres informations, qui vaudront relaxe ou au moins circonstances atténuantes à l'accusé. Voire excuses ou même les félicitations du jury !

Une justice démocratique, utilisant les indicateurs de la police judiciaire, tranchera « en son âme et conscience » dans le respect des lois. À l'inverse, une justice expéditive appliquera aveuglément les condamnations soi-disant dictées par des indicateurs. Des « indicateurs » en quelque sorte. « Exécuter » tel poste budgétaire, ou « condamner » tel responsable administratif au seul vu d'indicateurs chiffrés, ce serait commettre la même erreur.

Dans un ordre d'idées voisin, on a vu un parlementaire considérer que, si on ne savait pas mettre un indicateur chiffré en face d'un objectif de la LOLF, cet objectif devrait être purement et simplement abandonné. Si on le suit bien, il n'y aurait donc « pas de polis (de politique) sans indicateurs... ».

On lui répondra en employant une autre métaphore, celle du « panneau indicateur ». Ce panneau indique le chemin présumé le meilleur. Il est souvent très utile. Mais il peut conduire à un embouteillage, voire à un précipice si la route s'est effondrée depuis l'installation du panneau...

En tout cas, le panneau indicateur ne peut se substituer à l'objectif : il ne peut être d'aucun secours pour celui qui ne sait pas où il veut aller. Il ne peut suffire pour révéler qu'on poursuit un objectif erroné ou inaccessible. De même, l'absence de panneau indicateur ne peut suffire pour renoncer à se rendre là où l'on veut, là où l'on doit se rendre.

En d'autres termes, verser dans un « crétinisme statistique », résumer le débat sur la politique budgétaire, les recettes et les dépenses de l'État, à l'examen d'une batterie d'INDICTATEURS, ce serait tomber... dans le panneau !

Alain Gély

1. Propos du personnage incarné par Bourvil dans « Le cercle rouge » de Jean-Pierre Melville
2. Esclave érudit auquel son maître avait demandé de ramener du marché ce qu'il y avait de meilleur, Ésope avait acheté des langues, car c'est ce qui permettait la communication entre les êtres humains. Le lendemain, invité à ramener ce qu'il y avait de pire, il avait aussi ramené des langues, en expliquant qu'elles servent aux humains à propager médisances et calomnies.

Débat sur la LOLF, traité européen : le même grand malentendu

Encore fraîche dans les esprits, la controverse autour du Traité constitutionnel européen (TCE) continue à peser sur le débat français. Osons aller au-delà des aspects, cruciaux, de l'Europe, et repensons cette controverse : elle est le révélateur d'un même grand malentendu, donc d'un malaise, entre deux types de citoyens, indépendamment des clivages politiques traditionnels. C'est une partition entre *penseurs* et *attentifs*, apparue avec éclat lors des discussions passionnées du printemps dernier et, alors qu'on aurait pu la croire réservée à la question européenne, qui réapparaît aujourd'hui avec les débats sur la LOLF.

La LOLF, loi organique sur les lois de finances, est une *révolution culturelle*, selon les mots de ses promoteurs, au sein du Ministère du Budget. Il s'agit de moderniser l'action de l'État, en mettant en place des indicateurs censés la mesurer : dans un souci de plus grande clarté et de meilleur pilotage de la dépense publique, les administrations « passeront d'une logique de moyens à une logique de résultats »¹, chaque service de l'État devant continuellement améliorer sa performance ainsi mesurée. Votée en 2001, la LOLF entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2006 et déterminera désormais l'ensemble du budget de la Nation : depuis la rentrée parlementaire, les argumentaires pour ou contre vont bon train.

Chez les partisans de la LOLF, le discours est celui-ci : certes, le texte de cette loi n'est pas parfait, mais ce n'est qu'un début et les défauts ne doivent pas faire oublier les avancées. Oublions les positions partisans et nonobstant ceux qui veulent instrumentaliser la LOLF pour limiter le rôle de l'État, les arguments suivants en découlent : on pourra améliorer la loi avec le temps, et l'important est qu'elle soit bonne dans ses grands principes, ce qui est confirmé par le fait qu'elle a été votée, à l'époque, avec le même enthousiasme des deux côtés de l'échiquier politique ; les opposants qui se réveillent au moment de son application sont donc au mieux des grincheux, pinailleurs sans vision à long terme, qui refusent, au fond, la modernisation de l'action publique pourtant inéluctable ; leur vision archaïque de l'État témoigne d'un repli frileux typiquement français.

Chez les opposants à la LOLF, le discours est celui-là : avant même de discuter le principe de la rationalisation de l'action publique, c'est le texte qui est problématique, c'est-à-dire son contenu concret et les dangers potentiels de sa mise en application. Là encore, si l'on met de côté les avis résolument engagés, les tenants de cette position ont aisément de quoi argumenter. D'abord, ce texte (et ses 1 347 indicateurs) est trop long, trop compliqué, mal rédigé. Ensuite, de nombreux indicateurs sont mal choisis, souvent ubuesques, parfois pervers : on imagine les dérives possibles de certains services de l'État soumis à une obligation de résultats mesurée à l'aune de ces outils. De plus, certaines parties du texte dégagent un parfum fortement libéral². Enfin, la « base » – ici les fonctionnaires directement concernés par cette loi – n'a pas été suffisamment consultée pour en définir le contenu, alors qu'elle aurait eu beaucoup de choses intelligentes à dire pour améliorer la définition de ces indicateurs de performance. Cela témoigne d'ailleurs d'une séparation constante d'avec l'élite, puisque tous les groupes politiques ou presque étaient d'accord pour voter cette loi, proposée par le gouvernement Jospin...

Ces arguments pour ou contre la LOLF, on le voit, sont donc un reflet troublant du débat sur le Traité constitutionnel européen. Les fractures se ressemblent. L'objectif final, ici construire une Europe, là contrôler un budget, peut être partagé, mais les positions sont irréconciliables. D'un côté, les « penseurs » mettent en avant leurs intentions réformatrices mais, tellement persuadés que leur action va dans le sens de l'Histoire, ils refusent de voir le monde qu'ils préparent ; de l'autre, les « attentifs », mènent un combat ingrat dont l'objectif est de rappeler en permanence le *principe de*

*réalité*³, au risque d'empêcher les évolutions qu'ils souhaitent souvent. Les uns avancent les yeux fermés, les autres freinent car ils ont les yeux ouverts.

De multiples débats se profilent, qui pourraient voir ce grand malentendu se répéter : sur l'éthique médicale, l'homoparentalité, les OGM, la Turquie... Comment l'éviter ? Il faut à la fois plus de démocratie et plus de pédagogie. Plus de démocratie dans les instances décideuses, de façon à ce que les « penseurs » soient davantage obligés de prendre en compte les avis des « attentifs ». Plus de pédagogie dans les discours des « attentifs », de manière à ce qu'ils convainquent les citoyens, faute d'arriver à ouvrir les yeux des « penseurs ». Pour cela, il faut commencer par donner plus de place à ceux qui aident notre société à se connaître et à dialoguer avec elle-même : les intellectuels capables de discours concrets, et les praticiens capables de vues d'ensemble.

Serge Darriné et Nicolas Meunier

1. Les guillemets signifient que les auteurs ne sont pas certains qu'avant cette loi, on se désintéressait des *résultats* de l'action de l'État pour ne s'intéresser qu'à ses *moyens* : autrement dit, le passage à la LOLF est probablement moins un changement de logique qu'un changement s'inscrivant dans une évolution continue, amorcée depuis longtemps.

2. Il en est ainsi du concept de « fongibilité asymétrique », selon lequel les administrations pourront déplacer des crédits de personnels non utilisés vers des dépenses de fonctionnement, mais non l'inverse : on peut dépenser de l'argent public, mais certainement pas embaucher du personnel supplémentaire. Plus grave encore, cette disposition introduit une pression permanente sur la masse salariale, jusqu'à un niveau très décentralisé : les décideurs essaieront quotidiennement de dégager sur cette masse des marges de manœuvre en terme de besoins de fonctionnement que le budget leur réduira chaque année davantage, par exemple en employant des agents de catégorie B à des travaux de catégorie A, mais en les rémunérant bien sûr à un niveau B (*idem* entre agents de catégories C et B).

3. Il faut bien sûr entendre ici un principe de réalité « humain », pas celui qui consiste à s'aligner exclusivement sur les modes de gestion et de management censés avoir fait leurs preuves dans la sphère marchande.

Annexe

**Informations complémentaires sur la LOLF
et les missions « Sécurité » et « Justice »**

Mission Sécurité

Programme Police nationale	Programme Gendarmerie nationale
1. Réduire la délinquance générale ✓ Nombre de crimes et délits constatés en zone Police (évolution en % et en nombre) ✓ Taux d'élucidation global en zone police	1. Réduire la délinquance globale ✓ Nombre de crimes et délits constatés ✓ Taux d'élucidation global
2. Réduire la délinquance de voie publique ✓ Nombre de crimes et délits constatés en délinquance de voie publique en zone Police (évolution % et nombre)	2. Réduire la délinquance de voie publique (DVP) ✓ Nombre de crimes et délits constatés en DVP
3. Réduire le nombre d'accidents/tués/blessés ✓ Nombre d'accidents/tués/blessés (évolution % et nombre)	3. Réduire les accidents/tués/blessés ✓ Nombre d'accidents/tués/blessés
4. Optimiser l'emploi des forces mobiles ✓ Taux d'emploi des CRS en Ordre Public ✓ Taux d'emploi des CRS en Sécurité Publique ✓ Indice de disponibilité des forces de maintien de l'ordre	6. Optimiser l'emploi des forces mobiles ✓ Nombre moyen annuel de jours de déplacement par Escadron de gendarmerie mobile (EGM). ✓ Taux d'emploi des EGM en "ordre public" ✓ Taux d'emploi des EGM en "sécurité générale"
5. Adapter la présence sur la voie publique aux besoins de la population et à la délinquance ✓ Evolution de l'efficacité de la surveillance générale sur la délinquance de la voie publique ✓ Taux de criminalité de voie publique ✓ Corrélation temporelle entre la présence policière sur la voie publique et le taux de délinquance	4. Adapter la présence sur la voie publique aux besoins de la population et à la délinquance ✓ Nombre de faits de voie publique constatés rapporté au nombre d'heures de sécurité générale par gendarme ✓ Taux de criminalité de voie publique
6. Assurer et garantir un même niveau de sécurité dans tous les espaces ✓ Taux d'intervention réalisé dans un délai supérieur à deux fois le délai moyen ✓ Part de l'activité réalisée à l'extérieur des locaux de service	5. Assurer et garantir un même niveau de sécurité dans tous les espaces ✓ Taux d'interventions réalisées dans un délai supérieur à deux fois le délai moyen ✓ Part de l'activité réalisée à l'extérieur des locaux de l'unité
7. Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière ✓ Taux de dépistage positif d'alcoolémie ✓ Taux de dépistage positif de produits stupéfiants ✓ Taux d'infractions vitesse par heure de fonctionnement des systèmes embarqués de contrôle automatisé ✓ Taux d'infractions vitesse par heure personnel hors systèmes embarqués de contrôle automatisé	7. Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière ✓ Taux de dépistage positif d'alcoolémie ✓ Taux de dépistage positif de produits stupéfiants ✓ Nombre d'infractions vitesse relevées par contrôle automatisé embarqué par heure de fonctionnement ✓ Nombre d'infractions vitesse relevées hors contrôle automatisé par heure-personnel de contrôle
8. Contribuer à l'amélioration des reconduites à la frontière ✓ Coût moyen d'une rétention en centre de rétention administrative (CRA) police ✓ Nombre d'éloignements effectifs en métropole ✓ Taux de remise en liberté de personnes placées en rétention administrative par le juge des libertés et de la détention (JLD) pour vice de procédure imputable aux services de police	
9. Améliorer la lutte contre l'immigration irrégulière organisée ✓ Nombre d'interpellations d'aidants	
10. Améliorer le taux d'élucidation des crimes et délits ✓ Taux d'élucidation des grandes catégories de la délinquance ✓ Taux d'élucidation de délinquance de voie publique	8. Améliorer le taux d'élucidation ✓ Taux d'élucidation détaillé pour chacune des quatre grandes catégories de la délinquance ✓ Taux d'élucidation de la délinquance de voie publique
11. Optimiser l'emploi des moyens et des personnels ✓ Taux de réalisation des formations institutionnelles prioritaires ✓ Pourcentage de policiers affectés en zone ACROPOL ✓ Taux de disponibilité des véhicules. ✓ Pourcentage du montant de l'action / total du programme	9. Optimiser l'emploi des moyens et des personnels ✓ Pourcentage de réalisation des objectifs de formation collective fixés par la loi de programmation militaire ✓ Taux de disponibilité des véhicules
	10. Assurer des missions militaires de protection et de contrôle ✓ Part de l'activité consacrée aux missions militaires de protection et de contrôle.
	11. Contribuer à l'action civile et militaire de la France à l'étranger ✓ Nombre de jours-gendarmes (J/g) projetés en Opex (dont Force de gendarmerie européenne et Force de police européenne).

Mission Sécurité

Programme : Police nationale

Action 3. Sécurité routière

(Cette action participe à la politique transversale « Sécurité routière », dont le ministère de l'Équipement est chef de file.)

Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : Renforcer les actions préventives et de contrôle pour participer à la sécurisation des voies de circulation

Finalités :

Améliorer le civisme routier par des actions de prévention et une présence sur les voies de circulation.

Sécuriser les voies de circulation routière en s'assurant du respect du code de la route.

Contrôler « plus et mieux ».

Indicateur n° 1 : Pourcentage de dépistages positifs d'alcoolémie par rapport au nombre total de dépistages.

	2002	2003		2004	2005	Cible
Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	
%			2,32	2,5		

Précisions méthodologiques :

• Sources des données : DCSP, DCCRS.

• Les données regroupent la totalité des personnes contrôlées au titre de l'alcoolémie sur la période considérée (mois ou année) par la Sécurité Publique et par les unités spécialisées de police routière des CRS, et sont synthétisées par la DCCRS. Pour 2003 le résultat est de : 2 708 tests d'alcoolémies positifs / 116 609 dépistages soit **2,32 %** des contrôles effectués.

• Pour 2004, la DCCRS s'est fixée comme cible préventive à atteindre : 3 000 dépistages positifs d'alcoolémie pour un nombre total de dépistages de 120 000 soit **2,5 %**.

Indicateur n° 2 : Pourcentage de dépistages positifs de produits stupéfiants par rapport au nombre total de dépistages.

== =

Indicateur n° 3 : Ratio d'infractions par heure radar

== =

Programme : Gendarmerie nationale

Action 2. Renforcement de la sécurité routière

Objectif n° 1 (du point de vue du contribuable) : Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière (concourant à la politique transversale sécurité routière)

Présentation stratégique globale :

Il s'agit de traduire la priorité donnée par le Gouvernement à lutte contre la délinquance routière. Un déploiement de moyens modernisés va être réalisé dans les unités de la gendarmerie. Il permettra d'accentuer davantage encore la visibilité des forces de contrôle et l'influence durable sur le comportement des usagers de la route et ainsi de pérenniser ces bons résultats qu'attestent dix-neuf mois de baisse consécutive du nombre des accidents.

Choix des indicateurs : mesure l'efficacité des politiques de prévention et de répression.

Les indicateurs utilisés permettent de rendre compte :

- (...)

- de la politique menée en matière de prévention et de répression dans les domaines relatifs à l'alcool et à la vitesse. (...) Les infractions pour conduite sous l'influence de l'alcool augmentent de 4,95 %. En dépit de ce résultat qui atteste de l'ampleur de ce fléau, il convient de souligner que la part représentée par les alcoolémies supérieures ou égales à 0,8 g/l de sang est en baisse, passant de 62,61 % à 60,23 %.

Indicateur n°1 de l'objectif n° 1 :

Cet indicateur permet de mesurer la part des contrôles positifs, c'est-à-dire débouchant sur la constatation d'une infraction, sur le total des contrôles effectués sur la route en matière d'alcoolémie. L'objectif de l'Etat en matière de lutte contre l'insécurité routière étant de faire évoluer les comportements, la diminution de ce nombre rendra compte de l'efficacité des mesures prises en matière de prévention et de répression : en effet, plus celles-ci sont efficaces, plus les contrôles positifs diminueront.

Indicateur n° 1 : Taux de dépistage positif d'alcoolémie.

	2002	2003		2004	2005	Cible
Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	
%			2,14	2,10		

Précisions méthodologiques :

• **Service responsable** : Service des opérations et de l'emploi (SOE).

• **Mode de calcul** : cet indicateur s'obtient en divisant le nombre de contrôles positifs d'alcool par le nombre de contrôle total.

Indicateur n° 2 : Nombre accidents, tués, blessés.

== =

Indicateur n° 3 : Nombre de contrôles positifs radar (hors contrôles sanctionnés automatisés) par heure gendarme.

== =

quelques remarques :

- A ce jour, seuls sont disponibles les documents élaborés à titre de préparation, avant l'entrée en vigueur de la LOLF, sur la base de la loi de finances pour 2005. La LOLF s'appliquera à partir du projet de loi de finances pour 2006 (remis au Parlement début octobre 2005 et non disponible à la date de constitution du présent dossier).
- Ces deux actions, incluses dans les deux programmes de la mission Sécurité – qui est interministérielle – font référence au programme « sécurité routière » de la mission Transports, laquelle relève d'un autre ministère et n'est pas pour autant qualifiée « interministérielle » dans le tableau général des missions.
- Pourquoi la Police prévoit-elle un accroissement de la proportion de positifs, tandis que la Gendarmerie prévoit une diminution ?

LOLF : un exemple d'indicateurs et quelques interrogations de Pénombre

Mission : Justice

Programme : Justice judiciaire	commentaire
1. Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction. ✓ Dispersion de la durée de traitement des affaires civiles terminées, par type de juridiction ✓ Ancienneté moyenne du stock par type de juridiction. ✓ Délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire 	<p><i>Ces indicateurs permettent de se faire une idée des « délais raisonnables », mais ne disent rien de la qualité : en bâclant les affaires, on améliore les indicateurs. Ou bien, de longs délais signalent-ils la qualité des décisions ?</i></p> <p><i>Ceci est un exemple d'indicateur ambigu.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer. 	<p><i>Ces incertitudes ou erreurs ne sont pas les seuls éléments de la qualité des décisions.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nombre d'affaires traitées par magistrat (en emplois équivalents temps plein travaillés). ✓ Nombre d'affaires traitées par fonctionnaire (en emplois équivalents temps plein travaillés). 	
2. Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale.	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Délai moyen de réponse pénale. 	<p><i>La diversité des « réponses » (du rappel à la loi au procès avec instruction, jugement, appel, ...) et l'inégalité des délais (de la comparution immédiate aux grandes affaires criminelles qui se dénouent en plusieurs années) une telle moyenne n'est en rien significative.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Taux de rejet par le casier judiciaire national 	<p><i>Le Casier rejette-t-il parce que la décision est mal fagotée ? dans ce cas, c'est bien un indic de qualité ; mais bien partiel et marginal.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Délai moyen de transmission des fiches de condamnation pénale au Casier Judiciaire National 	<p><i>Le retard d'inscription au Casier n'est-il pas qu'un élément secondaire du délai total ?</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet (en emplois équivalents temps plein travaillés). ✓ Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège (en emplois équivalents temps plein travaillés) ✓ Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat à l'instruction (en emplois équivalents temps plein travaillés) 	<p><i>Comme supra : ces mesures de « rendement » ne disent rien ni des délais ni de la qualité.</i></p> <p><i>L'indicateur ne répond pas à l'objectif.</i></p>
3. Amplifier et diversifier la réponse pénale	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Taux de réponse pénale. 	<p><i>Peut rendre compte de l'amplification, mais pas de la diversité.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Taux d'alternatives aux poursuites hors mesures de rappels à la loi 	<p><i>Ce seul indicateur, comparé au précédent, n'est qu'un reflet partiel de la diversité.</i></p>
4. Améliorer l'exécution des décisions pénales	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Taux de mise à exécution. ✓ Délai moyen de mise à exécution. 	<p><i>« Améliorer » ne vise que le processus de mise à exécution. On ne dit rien de la qualité de l'exécution, c'est à dire en particulier de ce qui justifie l'intervention d'un JAP.</i></p>
5. Maîtriser la croissance des frais de justice pénale	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale. 	<p><i>La politique est d'augmenter les réponses n'impliquant pas un jugement (de façon à diminuer les classements). Ces réponses alternatives au jugement étant peu coûteuses comparativement, leur augmentation fera baisser mécaniquement le coût moyen.</i></p>
6. Garantir un enregistrement rapide des décisions judiciaires et accélérer la délivrance des bulletins	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Délai de saisie à partir de la réception des fiches de jugement. ✓ Taux d'informatisation des demandes de bulletins n° 1 ; n° 2 ; n° 3 	<p><i>Le processus administratif visé ici aurait pu être joint à ce qui est dit plus haut pour le casier judiciaire.</i></p>

Eléments de glossaire

(extraits d'un document de la Direction de la réforme budgétaire)

Action (au sens LOLF)

Une action est la composante d'un programme : un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

Une action peut rassembler des crédits visant un public particulier d'usagers ou de bénéficiaires ou un mode particulier d'intervention de l'administration.

Au sein d'un programme, la répartition des crédits entre les actions est indicative. Elle fait l'objet d'une restitution précise, en exécution budgétaire.

Si une action recouvre une finalité identifiée, elle peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui sont associés au programme.

Budget opérationnel de programme (BOP)

Le budget opérationnel de programme (BOP) regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département...).

Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associé à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs du budget opérationnel de programme sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

Chapitre budgétaire

Dans l'ordonnance du 2 janvier 1959, niveau de spécialisation groupant les crédits ouverts par les lois de finances selon leur nature ou leur destination.

Cible de résultat

Une cible de résultat est la valeur définie *ex ante* que doit atteindre un indicateur de résultat, dans un délai déterminé (de un à cinq ans), pour attester de la réalisation d'un objectif fixé.

Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP)

Installé le 1^{er} octobre 2002, interne à l'administration, composé d'inspecteurs généraux désignés par leur ministre au sein de son administration et présidé par un inspecteur général des finances. Il diffuse auprès des ministères des outils méthodologiques et, dès 2003, avait mis à l'essai quelques programmes.

Avant le dépôt du projet de loi de finances au Parlement, le CIAP contrôle la qualité des programmes proposés. L'année qui suit l'exécution budgétaire, avant la loi de règlement, il procède à l'audit des rapports annuels de performances (RAP). Il garantit la fiabilité des résultats et l'objectivité des commentaires qui les accompagnent.

Comité de pilotage interministériel des directeurs des affaires financières (Copil DAF)

Réunit les directeurs des affaires financières (DAF) des 15 ministères, le directeur du budget, le directeur général de la comptabilité publique et le délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État. Coordonne l'ensemble du chantier afin de capitaliser les expériences et valide des référentiels communs. Se réunit tous les mois depuis le 30 janvier 2002.

Crédits (art. 8 de la LOLF)

Les crédits sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. A la différence du régime de 1959, les autorisations d'engagement ne sont plus valables sans limitation de durée contrairement aux autorisations de programme et leur champ est étendu aux dépenses autres que celles d'investissement. L'annualité des autorisations d'engagement en fait un support de l'engagement juridique par lequel naît la dépense et non un support de programmation comme l'étaient les autorisations de programme.

Les autorisations d'engagement sont la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, elles couvrent un ensemble cohérent de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction.

Les crédits de paiement sont la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année.

Pour les dépenses de personnel, les autorisations d'engagement égalent les crédits de paiement.

Débat d'Orientation Budgétaire (DOB)

Débat organisé sur la base du rapport transmis au Parlement par le Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Ce rapport comporte notamment une analyse des évolutions économiques constatées depuis le Rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances de l'année. Présenté au printemps, le rapport contient la structure du budget en missions, programmes et actions (MPA), l'exécution du budget en cours, plus une présentation des prévisions des charges par grandes fonctions.

Déclinaison (des objectifs)

Processus consistant, au sein d'un programme, à définir pour chaque niveau subordonné ou pour chaque opérateur, des objectifs opérationnels, de telle sorte que leur réalisation permette d'atteindre les objectifs stratégiques nationaux assignés tout en mettant sous contrôle l'ensemble des activités du programme.

Les objectifs stratégiques arrêtés par les autorités politiques sont situés au sommet d'une pyramide d'objectifs opérationnels articulés avec eux.

Les objectifs opérationnels peuvent être :

- la déclinaison territoriale ou sectorielle d'objectifs stratégiques,
- des objectifs de production, d'activité ou de moyens (objectifs intermédiaires) qui concourent à la réalisation des objectifs stratégiques,
- des objectifs complémentaires aux objectifs stratégiques, cohérents et non contradictoires avec eux, qui concernent des activités non couvertes par les objectifs stratégiques ou qui tiennent compte de la situation locale des services.

La déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels concilie deux principes :

- les objectifs opérationnels portent sur des réalités maîtrisables par les entités auxquels ils sont assignés,
- les objectifs opérationnels laissent l'autonomie la plus large possible aux entités quant aux dispositifs et moyens à mettre en oeuvre, pour choisir les modalités les plus appropriées et les plus économes.

Direction de la réforme budgétaire (DRB)

Nouvelle direction du Minéfi, installée en mars 2003, structure unique de pilotage de la nouvelle constitution financière.

Document d'Analyse des Programmes (DAP)

Document mis au point par le CIAP et remis aux ministères en janvier 2003.

Document de politique transversale (DPT)

Annexé au projet de loi de finances, il présente, pour une politique interministérielle concernant plusieurs programmes, les objectifs de ces différents programmes concourant à la finalité de la politique transversale.

Par exemple, en matière de sécurité routière :

- un objectif de la police nationale porterait sur l'efficacité des contrôles de circulation dans ses zones de compétence,
- un objectif identique serait assigné à la gendarmerie nationale sur ses propres zones,
- un objectif du programme « route » serait la diminution des points noirs du réseau routier.

Le programme chef de file peut comporter aussi des objectifs plus globaux traduisant l'incidence globale des différents objectifs poursuivis par les programmes contributeurs. Ainsi, en matière de sécurité routière, un objectif global serait la diminution du nombre de morts ou d'accidentés.

Fonction de soutien

Fonction ne participant pas à la mise en oeuvre des actions, mais indispensable à l'efficacité d'ensemble. Ce sont les fonctions dites d'état major (direction générale,

études, recherches, et certaines formes de contrôle) et la gestion des moyens (personnel, budget-finances, communication, informatique transverse, etc.).

Ne pouvant être réparties a priori entre les programmes ou les actions opérationnelles, elles sont isolées dans une action ou un programme fonction de soutien. Elles ne sont généralement pas assorties d'objectifs stratégiques en dehors d'objectifs d'efficience de la gestion.

Fongibilité, fongibilité asymétrique

Caractéristique de crédits dont la destination (action) ou la nature (titre) ne sont mentionnés qu'à titre indicatif à la présentation d'un programme. La fongibilité laisse donc la faculté de définir l'objet et la nature des dépenses lors de l'exécution du programme pour en optimiser la mise en oeuvre.

La fongibilité est dite asymétrique car si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), l'inverse est interdit.

Indicateur

Représentation chiffrée, l'indicateur mesure la réalisation de l'objectif précédemment défini et permet d'apprécier l'atteinte d'une performance le plus objectivement possible.

Justification des dépenses au premier euro

Les crédits soumis au vote du Parlement ne sont plus justifiés en deux compartiments, d'une part les services votés (dépenses reconduites pour assurer la continuité des services publics), d'autre part les mesures nouvelles. Cette approche conduit à analyser tout le stock des dépenses.

Limitativité

Principe selon lequel le montant des crédits ouverts par la loi de finances ne peut être dépassé. Alors qu'aujourd'hui, le chapitre budgétaire constitue le périmètre de limitativité, la loi organique du 1^{er} août 2001 élargit celui-ci au programme (à l'intérieur duquel les crédits de personnel sont également limitatifs).

Lois de finances

« Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent » définition de l'ordonnance de 1959 reprise par la loi de 2001.

Le projet de loi de finances (PLF) est déposé par le gouvernement devant le Parlement. La loi de finances initiale (LFI) est le texte adopté par le Parlement et promulgué. La loi de finances rectificative (LFR) ou collectif budgétaire, est une loi modifiant, en cours d'année, les dispositions de la LFI.

Mesure nouvelle

Avant la loi de 2001, modification proposée dans le projet de budget par rapport au montant des services votés. Ce concept disparaît avec la loi organique.

Mission (loi organique – art. 7)

Les crédits sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Les projets de lois de finances présentent les crédits en missions, détaillés en programmes, eux-mêmes composés d'actions. Une mission regroupe donc un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Elle peut être interministérielle.

Elle constitue l'unité de vote des crédits. Les parlementaires peuvent notamment modifier la répartition des moyens entre programmes d'une même mission. Le montant global des crédits de la mission ne peut, en revanche, être accru par le Parlement.

Objectif

Un objectif est le but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire.

Objectifs stratégiques et opérationnels

Selon la place qu'occupent les objectifs dans le dispositif de pilotage par les performances, ils sont soit stratégiques soit opérationnels. Les objectifs stratégiques sont situés au sommet d'une pyramide d'objectifs opérationnels articulés avec eux.

Performance (d'un programme)

Capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économiques, de qualité de service ou d'efficience de la gestion.

Programme (LOLF, art. 7)

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

Unité de spécialité des crédits, le programme est le cadre de gestion opérationnelle des politiques de l'État. Le responsable de programme utilise librement les crédits au sein de l'enveloppe du programme fixée par le Parlement, sans dépasser le montant prévu pour les dépenses de personnel et le plafond ministériel des autorisations d'emplois.

132 programmes constituent l'ossature du futur budget de l'État (PLF 2005). Ils succèdent aux 848 chapitres budgétaires.

Projet annuel de performance (PAP)

Annexe explicative du projet de loi de finances établie pour chaque programme, exprimant, entre autres, les performances obtenues les années passées et attendues dans les années à venir.

Selon l'article 51 de la LOLF, le projet annuel de performances précise :

- la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;
- l'évaluation des dépenses fiscales ;
- la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;
- l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante.

Rapport annuel de performances (RAP)

Annexé pour chaque programme à la loi de règlement, il exprime les performances obtenues, comparées aux objectifs du projet annuel de performances relatif au même exercice. Il a une structure identique à celle de celui-ci, afin de faciliter les comparaisons. Le RAP met en évidence les écarts avec les prévisions pour l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement : objectifs, résultats attendus et obtenus, indicateurs et coûts associés, justification de mouvements et variations.

Responsable de programme

Désigné (en juin 2004) pour piloter le programme. Il concourt à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme. Il est responsable de leur mise en oeuvre opérationnelle et de leur réalisation. Il décline à cette fin les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun de ses services.

Titre

Les charges budgétaires de l'État sont regroupées sous les titres suivants : 1. Les dotations des pouvoirs publics ; 2. Les dépenses de personnel ; 3. Les dépenses de fonctionnement ; 4. Les charges de la dette de l'État ; 5. Les dépenses d'investissement ; 6. Les dépenses d'intervention ; 7. Les dépenses d'opérations financières. Chaque titre est décomposé en catégories (18 catégories de dépenses sont définies par la LOLF).

Scénario

Ce volume contient :

Présentation	1
<i>Prolégomènes</i>	3
Présentation officielle de la LOLF	4
Repères historiques	7
La LOLF sans peine, transcription de Frank Mordacq et Antoine Garapon	9
Fiction 1 : contrôles d'alcoolémie	13
<i>Faits et gestes des lolfeurs</i>	15
Fiction 2 : l'efficacité policière, émission spéciale de TV-LOLF	15
La LOLF, qu'est-ce ? par Jean-René Brunetière	19
Les buts, le sens et les fins de la LOLF, par André Barilari	22
Aux origines de notre LOLF, par Vincent Spenlehauer	25
Fiction 3 : Action extérieure de l'État	30
Fiction 4 : Solidarité et intégration	32
Fiction 5 : Le RAP de la sécurité routière	34
<i>Interventions de la salle</i>	36
Chantal Cases	37
Corinne Eyraud	38
Norbert Paquel	39
<i>Propos d'après boire</i>	41
Fiction 6 : Cérémonie des vœux au Conseil d'État	41
La LOLF et la mission Justice, par Jean-Paul Jean et Bruno Aubusson	43
<i>Partis de Paris</i>	49
Réactions diverses	49
Les mots des nombres, par Alice Krieg-Planque	50
Des indicateurs pas des « indictateurs », par Alain Gély	51
Débat sur la LOLF, traité européen : le même grand malentendu, par Serge Darriné et Nicolas Meunier	53
<i>Annexe</i>	55
Illustrations de couverture et page 1 réalisées à partir de gravures de S. Lecoanet pour <i>La paix des bêtes</i> de Colette, Le Livre de demain, 1933.	
Dessins de Michel Lorcy	

© Pénombre 2006

**Les publications de Pénombre, aujourd'hui, tout le monde les connaît.
Elles sont aussi efficaces et moins chères que les autres. En les lisant de plus en plus, vous
serez encore mieux informés,
et vous ne réaliserez que 23 euros de dépense par an.**

Pour plus d'informations : www.penombre.org

Pénombre, l'association d'un monde qui pense.

