

ÉDITORIAL

*La loi organique sur les lois de finances est en application depuis 2006. Elle remplace la logique des moyens par une logique d'objectifs, et permet d'aborder l'efficacité de la dépense publique.*

*La LOLF est un nouveau langage, une sorte de nouvelle grammaire. Elle crée une opportunité pour faire avancer le chantier de la réforme de l'État.*

*Mais tout dépend et dépendra dans les années qui viennent de la volonté politique de s'en saisir comme d'un levier nécessaire, mais pas suffisant, pour cette réforme.*

*S'intéresser à l'efficacité de la dépense publique suppose en particulier de construire et surveiller les bons indicateurs de performance. Étant donné la nature des services rendus, la tâche est ardue. La réforme concerne aujourd'hui le budget de l'État, mais elle devrait toucher assez vite également les collectivités locales et la sécurité sociale. Elle aura des conséquences significatives pour le rôle du Parlement en matière budgétaire, le management public, la répartition des compétences entre les différents niveaux hiérarchiques et le système de responsabilité (« accountability »).*

Christian de Boissieu

n° 1/2007

MAI 2007

## LOLF et réforme de l'État

### Économie politique de la LOLF

*Rapport de Edward Arkwright, Christian de Boissieu, Jean-Hervé Lorenzi et Julien Samson*

### Performance, incitations et gestion publique

*Rapport de Dominique Bureau et Michel Mougeot*

La « loi organique sur les lois de finances » (LOLF), votée en 2001 lors d'un vote bi partisan, remplace l'ordonnance de 1959 qui a longtemps régi le droit budgétaire français. Véritable « work in progress », cette loi apparaît comme une construction à faire vivre dont parlementaires, fonctionnaires, experts, puis éventuellement le grand public, découvrent l'ensemble des potentialités, mais aussi les limitations. Texte fondateur du budget de l'État, la LOLF reste en particulier en souffrance d'une réelle analyse économique. Deux rapports du CAE ambitionnent de progresser dans ce sens. Dans « Économie politique de la LOLF », Edward Arkwright, Christian de Boissieu, Jean-Hervé Lorenzi et Julien Samson procèdent à un examen systématique de la LOLF, essayant d'en dégager les composantes les plus importantes du point de vue du management des finances publiques. Dans « Performance, incitations et gestion publique », Michel Mougeot et Dominique Bureau s'intéressent à la question des incitations à construire pour mettre en adéquation le travail des agents publics avec les politiques publiques qu'ils sont chargés de conduire.

Ces deux rapports ont été présentés le 18 janvier 2007 à Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et la Réforme de l'État, dans le cadre d'une séance plénière du CAE. Cette lettre, écrite sous la responsabilité de la cellule permanente, retrace les analyses et les principales conclusions.

### Économie politique de la LOLF

Ce premier rapport se penche sur les principes qui ont présidé à la mise en place de la LOLF qui, rappellent les auteurs, s'inscrit dans un mouvement visant à « à substituer un fonctionnement managérial à un fonctionnement juridique » basé sur deux grands principes : l'amélioration de la gestion publique et la transparence.

S'agissant de l'amélioration de la gestion, la LOLF prévoit une budgétisation au premier euro de dépenses regroupées par missions ou programmes recouvrant l'ensemble des politiques mises en œuvre par l'État, placées sous l'autorité politique d'un ministre et l'autorité managériale d'un responsable de programme. Une plus grande liberté de gestion des responsables est permise par la fongibilité des budgets par titres, à l'exception des dépenses de personnels qui ne peuvent pas

être abondées par d'autres titres (mais qui elles-mêmes peuvent venir abonder d'autres dépenses : c'est le principe de « fongibilité asymétrique »). Le corollaire en est que ces responsables doivent s'engager sur des objectifs (synthétisés *ex ante* dans les Projets annuels de performances) et rendre compte des résultats obtenus (retracés *ex post* dans les rapports annuels de performances).

S'agissant de la transparence, la réorganisation du budget de l'État par politiques publiques permet au Parlement de voter chaque mission/programme au premier euro (faisant ainsi disparaître la notion de services votés, de l'ordre de 95 % de la dépense, précédemment adoptés en bloc par le Parlement). D'autres innovations sont apportées par la LOLF parmi lesquelles, le vote d'un plafond de variation de la dette à plus d'un an de l'État, la présentation du PLF à structure constante,

une présentation séparée des crédits directement affectés à l'action de ceux concourant à sa mise en œuvre, une présentation des dépenses fiscales et leur rattachement au programme auquel elles contribuent, etc.

### Une révélation des préférences étatiques ?

Les auteurs du rapport mettent en avant ce qui à leurs yeux constitue l'avancée majeure de la LOLF du point de vue de l'économie politique du dispositif : un mécanisme de révélation des préférences étatiques. Cette notion renvoie à une abondante littérature dans la théorie économique du consommateur. Elle consiste à inférer ce que sont les préférences des consommateurs à partir de l'observation des quantités consommées et des prix de marché, et à explorer les hypothèses qui permettent de construire cette fonction d'utilité à partir de ces observations. S'agissant des « préférences étatiques », bon nombre d'entre elles ne sont pas vérifiées, en particulier la principale : l'existence de marchés et de prix.

L'analogie entre la théorie du consommateur et celle de l'État n'est évidemment pas sans poser problème : elle renvoie aux discussions sur la conception de l'état (entité organique qui aurait ses « propres » préférences, les « objectifs nationaux », ou institution dont l'action devrait s'interpréter comme la résultante de rapports de force entre individus et groupes sociaux). De là découlent plusieurs approches de la « révélation des préférences étatiques » : par exemple l'exercice peut consister en la « mise à jour » des poids qui sont implicitement accordés à des programmes différents (les auteurs citent les données sur la dotation relative des élèves du secondaire et des étudiants pour illustrer leur propos), mais tout aussi bien il peut s'appliquer à l'estimation d'une fonction objectif, donnée *a priori*.

Les auteurs examinent également ce qui peut s'opposer à la « révélation des préférences étatiques ». Il y a ainsi doute sur le lien de causalité existant entre des ressources allouées et un résultat de politique publique, il existe des « effets de débordement » (*spill over*) entre différentes politiques (quand les résultats de certaines politiques ont des conséquences sur d'autres politiques), etc.

Quoi qu'il en soit la LOLF nous est présentée comme un ensemble de règles de gouvernance qui améliorent la lisibilité des objectifs de l'action publique puisque les politiques sont maintenant explicitées, des moyens leur sont affectés au premier euro, des revues de performance sont prévues, basées sur des objectifs chiffrés.

Le rapport insiste aussi sur ce qui dans le dispositif, empêche que cette fonction de révélation ne donne toute sa mesure. Ainsi, la LOLF demeure-t-elle essentiellement un outil budgétaire et accorde donc peu de place aux outils non financiers de l'action publique (par exemple, le CNE ou le toilettage en cours du droit du travail ont des impacts importants sur une politique publique majeure, l'emploi, alors qu'ils ne relèvent pas de loi de finance). De même le choix de certains indicateurs illustre combien certaines préférences publiques ne sont pas assumées (les auteurs donnent quelques exemples en matière d'éducation ou de politiques sociales).

Un autre problème concerne l'exclusion du champ de la LOLF d'acteurs majeurs des politiques publiques qui ne ressortent pas du périmètre de l'État : collectivités locales et administrations sociales, dont les dépenses sont supérieures aux dépenses de l'État *stricto sensu*.

Un troisième sujet est en devenir : pour que la LOLF joue pleinement son rôle de « ré-

véléateur des préférences », il faudra que les parlementaires se saisissent pleinement des pouvoirs qui leur sont offerts, une pratique encore peu répandue selon l'OCDE, y compris là où des évaluations des politiques sont disponibles.

### Les expériences étrangères

La France n'est évidemment pas le premier pays qui s'engage sur la voie d'une réforme budgétaire de grande ampleur. Des exemples nombreux sont passés en revue. Le Canada (à partir de 1994), les États-Unis (à plusieurs occasions sur cinquante ans), la Finlande (fin des années quatre-vingt), la Nouvelle-Zélande (en plusieurs étapes à partir du milieu des années quatre-vingt), le Royaume-Uni (dans les années quatre-vingt), la Suède (depuis 1993), l'Australie (fin des années quatre-vingt-dix) et les Pays-Bas (en 1999) sont autant de cas examinés. Quelles conclusions peut-on tirer de ces expériences ?

Des motivations communes se retrouvent : le souci de maîtriser les dépenses publiques, l'amélioration des politiques publiques pour le citoyen et une volonté de transparence accrue, pour le citoyen comme pour le parlementaire qui vote la dépense. De même, si les voies de réforme ont été marquées par les spécificités nationales, du moins est-il possible de constater partout un triple mouvement de décentralisation/déconcentration, une autonomisation/responsabilisation des gestionnaires locaux et une importante redéfinition des outils budgétaires, notamment comptables.

Si les auteurs ne portent pas d'appréciation sur la réussite de ces politiques, ils mettent en avant les éléments clés de toute réforme réussie : la réorganisation administrative, la diffusion d'une culture de la performance, une appropriation

par les agents chargés de mettre en œuvre la réforme, une vision globale, la durée et, enfin, un dosage des outils de la réforme. Mais surtout, il convient d'insister sur le fait qu'aucune réforme ne peut être efficace sans une volonté politique affirmée et soutenue dans le temps.

### Les implications de la LOLF pour le secteur public

Les conséquences de la LOLF sont potentiellement importantes et les auteurs y consacrent un chapitre entier.

La première de ces conséquences est la diffusion de la pratique de performance grâce à la liaison étroite qui est établie entre le vote de moyens (au premier euro) affectés à une politique donnée, les Projets annuels de performances explicitant les objectifs poursuivis et des indicateurs permettant d'en suivre la réalisation. Le rapport insiste à cet égard sur l'équilibre qui doit être recherché entre indicateurs d'efficacité (qui mettent en regard l'activité des services, l'« *output* », et les ressources consommées), de qualité (qualité du service rendu à l'usager) et d'efficacité (qui rend compte de l'« *outcome* », c'est-à-dire du résultat socio-économique atteint).

La deuxième implication est la révision de l'organisation administrative. L'idéal est de parvenir à une bijection entre structures administratives et politiques publiques. Le choix de programmes ministériels (alors même que nombre de politiques ont une dimension interministérielle) plutôt qu'interministériels, la création d'unités opérationnelles locales, l'imbrication de deux hiérarchies (responsables de programmes et responsables d'administration), le rôle nouveau dévolu aux directeurs financiers d'administrations centrales, etc., montre que cet idéal n'est pas atteint et qu'en ce domaine la LOLF, loin d'être un aboutissement, n'est

que le point de départ d'une modification des structures.

La transformation des responsabilités est une troisième conséquence de la LOLF puisque l'architecture du budget (programmes, actions, unités opérationnelles...) permet de dissocier la responsabilité managériale du grade, du niveau hiérarchique ou du positionnement en administration centrale ou déconcentrée. Là aussi, cette possibilité théorique se traduit de manière très diverse selon les cas. Également porteuse de changements importants, la logique de la LOLF est celle d'un affaiblissement du contrôle *a priori* au profit du contrôle *ex post* de l'action des divers responsables dans la mise en œuvre d'une politique publique. Là encore, cette logique qui remet en cause la ligne de partage traditionnel entre l'ordonnateur et le comptable, ne correspond pas encore à une pratique parfaitement stabilisée.

Comme on l'a vu, un des objectifs de toute réforme de l'État est de retrouver des marges de manœuvre budgétaires. De ce point de vue, les auteurs identifient quatre niveaux de réallocation possible des ressources :

- au niveau global (avec un cadrage macroéconomique pluriannuel présenté tous les ans en même temps que le rapport économique social et financier associé au PLF, et un vote sur l'affectation *ex ante* des éventuels surplus) ;
- une démarche budgétaire « *top-down* » qui répartit une enveloppe globale au lieu d'additionner des demandes budgétaires arbitrées indépendamment les unes des autres ;
- une responsabilisation accrue du Parlement qui devrait maintenant assumer son rôle de surveillance des politiques votées (notamment lors du projet de loi de règlement) et qui vote en base zéro les crédits chaque année ;
- au niveau des responsables de programmes avec la fon-

gibilité (asymétrique) des budgets, l'allègement des contrôles *a priori* et la déconcentration des responsabilités.

### **Pleinement utiliser la LOLF**

Dans un dernier chapitre, les auteurs font dix-neuf propositions propres à assurer une meilleure efficacité de la LOLF. Ces propositions concernent la réorganisation de l'État (par exemple, adapter les organigrammes aux programmes, confier les structures publiques à des « patrons » en contractualisant leur mission et en ouvrant leur vivier de recrutement), la gestion efficace des finances publiques (par exemple, généraliser la LOLF aux collectivités locales et aux politiques sociales, généraliser la pluriannualité du budget, instituer la contrainte que l'endettement ne peut pas être supérieur aux seules dépenses d'investissement de l'État), la modification des comportements (par exemple, systématiser l'évaluation *ex post*, donner suite aux recommandations des audits de finances publiques) et, surtout, une amélioration de la révélation des préférences.

À ce dernier effet, on insistera sur le développement de l'évaluation *a priori* qui pourrait faire l'objet d'une loi organique faisant obligation au parlement de se poser des questions sur la pertinence d'une intervention publique, les avantages et inconvénients liés aux mesures envisagées et un exercice de *benchmarking* avec les politiques analogues mises en place par nos voisins européens. Une deuxième proposition est d'instituer un véritable audit des indicateurs associés aux politiques votées. L'idée serait de rénover profondément le Comité interministériel d'audit des programmes en l'ouvrant à des personnalités politiques et de la société civile avec impossibilité d'introduire des indicateurs réfutés dans les Projets annuels de performance (le CIAP de-

vrait en particulier veiller à éliminer au maximum les indicateurs d'activités).

### **Commentaire**

**Philippe Herzog** relève que toute réforme de l'État doit être basée sur un fort consensus et une forte volonté politique. S'agissant de la « révélation des préférences », il est souligné que l'État n'est pas un sujet mais composé d'institutions segmentées (voire rivales) tout comme la société pour laquelle il agit. On peut donc craindre qu'une révélation trop marquée des préférences ne soit qu'un prétexte à mettre en place des coalitions d'opposants et que de ce point de vue, la « culture des indicateurs » ne soit « qu'une manière de réponse à des questions jamais posées ». D'où la question posée par Philippe Herzog : peut-on mettre en œuvre la LOLF sans avoir d'objectifs politiques ?

### **Performance, incitations et gestion publique**

Ce second rapport sur la réforme de l'État est plus axé sur l'analyse de la performance dans la gestion publique mais également sur celle des incitations à mettre en place pour orienter l'activité d'agents publics.

L'objectif poursuivi avec la nouvelle architecture budgétaire de la LOLF est de faire évoluer la gestion publique vers la performance, sur la base d'une stratégie, d'objectifs, et d'indicateurs précis pour guider et évaluer les politiques.

Le travail engagé avec la mise en place des indicateurs de la LOLF est donc essentiel. Il doit s'inscrire dans une perspective plus large, de construction d'un dispositif complet de « *reporting* » ou « *d'accountability* » des services et opérateurs, dont l'unité de base devrait d'abord être microéconomique. Ceci cons-

titue, avec la nécessité de se défier des systèmes centralisés d'évaluation, aisément capturables par les groupes de pression et les *lobbys*, la proposition principale de cette partie du rapport.

### **Évaluation et efficacité**

Les auteurs soulignent que l'évaluation des performances du secteur public est une question cruciale, car elle conditionne l'efficacité de l'action publique, les régulations publiques s'exerçant toujours en situation d'asymétrie d'information et le plus souvent hors de toute référence marchande (en particulier pour les fonctions régaliennes). Mais c'est aussi une question délicate. On sait en effet que, lorsqu'il s'agit de rémunérer des agents (ou un opérateur) dont les tâches sont multiples, des indicateurs partiels conduisent à une focalisation excessive, l'agent délaissant celles qui ne sont pas comptabilisées. Il faut donc résister à la tentation de trop utiliser des indicateurs qui vont générer ce type de biais, en distinguant bien, par exemple, l'évaluation des performances des services et l'évaluation individuelle, et en s'attachant à prendre en compte tout ce qui contribue au potentiel de long terme des services ou de l'économie.

Certes, la multiplicité des tâches ou des mandats est souvent exagérée, ou mise en avant par ceux qui souhaitent échapper aux contraintes de performance. Mais c'est une réalité de la gestion publique, dont il faut donc bien connaître les conséquences : les objectifs de l'action publique sont complexes, multidimensionnels et souvent évolutifs (par exemple lors d'alternances politiques), notamment quant aux pondérations des différents critères ; les difficultés d'évaluation ; des performances dans ce contexte de tâches multiples sont renforcées, dès lors que l'on est privé de l'information transmise par les marchés ; l'acti-



## Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique

- 40. Compétitivité
- 41. Propriété intellectuelle
- 42. Les normes comptables et le monde post-Enron
- 43. Crises de la dette : prévention et résolution
- 44. Protection de l'emploi et procédures de licenciement
- 45. Ségrégation urbaine et intégration sociale
- 46. Éducation et croissance
- 47. La société de l'information
- 48. Productivité et croissance
- 49. Productivité et emploi dans le tertiaire
- 50. Les crises financières
- 51. Réformes structurelles et coordination en Europe
- 52. Réformer le Pacte de stabilité et de croissance
- 53. Financer la R&D
- 54. Politiques environnementales et compétitivité
- 55. Désindustrialisation, délocalisations
- 56. Croissance équitable et concurrence fiscale
- 57. La famille, une affaire publique
- 58. Les seniors et l'emploi en France
- 59. Politique économique et croissance en Europe
- 60. Politiques de la concurrence
- 61. Une stratégie PME pour la France
- 62. La France et l'aide publique au développement
- 63. Vieillissements, activités et territoires à l'horizon 2030
- 64. Évolution récente du commerce extérieur français
- 65. Économie politique de la LOLF
- 66. Performance, incitations et gestion publique (à paraître)

Ces rapports sont disponibles à La Documentation française  
29 quai Voltaire  
75344 PARIS Cedex 07  
Téléphone : 01 40 15 70 00  
Télécopie : 01 40 15 72 30  
et sur : www.cae.gouv.fr

La documentation Française



tivité du secteur public implique fondamentalement qu'un agent dépend de plusieurs mandants, dont les critères d'évaluation sont différents, si bien que tout mécanisme d'incitation qui ne serait pas conçu conjointement risque d'être d'une faible efficacité dans un contexte de tâches multiples.

### Organiser l'évaluation

En effet, comme toute organisation, le secteur public est caractérisé par un ensemble de relations de type « principal-agent » dans lesquelles les asymétries d'information jouent un rôle essentiel pour concevoir les mécanismes d'incitations appropriés. La structure hiérarchique de l'administration crée, de plus, des possibilités de collusion entre les agents et leur superviseur. Ceci conduit, au-delà des recommandations habituelles, à progresser dans la mesure de la performance, notamment au niveau des services fournis (« *outcomes* »), à mettre l'accent sur les questions de méthodes et d'organisation de l'évaluation, en insistant sur la nécessité de s'assurer de la compétence des évaluateurs, de leur absence de conflits d'intérêts, et du besoin de « certification » du processus.

L'approche en termes d'évaluation par comparaison (« *benchmarking* ») est un moyen très utile dans cette perspective, qui doit être systématiquement développé. Lorsqu'elle est possible, la comparaison doit intégrer les modes de gestion privée. En effet, si les fondements de l'intervention publique demeurent inchangés par rapport à la vision qui s'était constituée après-guerre, leur mise en œuvre peut se concevoir dans différents types d'organisation, impliquant des frontières différentes entre public et privé, et ayant des implications variables en termes d'incitations.

Une attention particulière doit être portée enfin à l'évaluation de la qualité, à la fois parce que c'est une dimension essentielle des services publics, et parce que le débat public sur ce thème est un moyen puissant de stimuler la performance.

Il convient ainsi de compléter le travail engagé avec la LOLF sur les indicateurs au niveau de l'information du Parlement, en développant la mesure de la performance au niveau microéconomique des services, agences ou établissements publics. Celle-ci devrait impérativement renseigner, au-delà de l'information sur les moyens et l'activité, sur les résultats et services fournis au public, en permettant la comparaison avec des établissements opérant dans des conditions comparables (ou rendus telles). Ces résultats devraient être établis de manière indépendante, certifiés, et rendus publics. Sur la base de ceux-ci des propositions d'actions (« suites ») devraient systématiquement être présentées à leurs instances d'orientation, avec un dispositif de suivi.

Les auteurs insistent donc sur la nécessité de se prémunir contre les risques de capture de l'évaluation, ce qui conduit à écarter très nettement le modèle d'instance centralisée qui pourrait en avoir le monopole, et plus généralement sur les risques d'une vision trop technocratique de la mise en œuvre des démarches par objectifs dans le cadre de la LOLF, qui rencontrerait inévitablement les écueils des mécanismes de planification centralisée. En revanche, on souligne évidemment que le développement de la mesure de la performance conditionne la mise en ligne des objectifs des agents ou agences avec l'intérêt général.

Finalement, ce rapport met l'accent sur le fait que la me-

sure de la performance au niveau microéconomique ne peut porter ses fruits que si elle s'exerce dans un environnement général favorable. Ceci conduit à s'interroger sur les entités les plus pertinentes pour développer cette « *accountability* », sur la question des frontières des agences, du degré de discrétion laissé à celles-ci ou aux agents, de l'articulation des agendas du politique et de la gestion, des relations avec les responsables budgétaires (pluri-annualité) et sur le fonctionnement des marchés du travail internes à l'administration.

### Commentaire

Philippe Mongin souligne que le rapport reste flou sur la distinction à faire entre performance d'une part, objectifs et résultats d'autre part. Identifier la performance est difficile et il est tentant de confondre résultat et performance. Enfin, il est suggéré aux rapporteurs d'être plus précis s'agissant des recommandations finales du rapport, par ailleurs bien fondées, dans leur analyse. ■