De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budget par programme ?

On public sector performance: reconciling policy evaluation and activity-based budgeting

Frédéric Varone

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/1512>

DOI : 10.4000/pmp.1512

ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 15 octobre 2008

Pagination : 77-89

ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Frédéric Varone, « De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budget par programme ? », *Politiques et management public* [En ligne], Vol. 26/3 | 2008, mis en ligne le 12 mai 2011, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/1512> ; DOI : 10.4000/pmp.1512

DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE : CONCILIER ÉVALUATION DES POLITIQUES ET BUDGET PAR PROGRAMME ?

Frédéric VARONE¹

Résumé

Inspirées par les principes et les outils de la Nouvelle Gestion Publique, la Loi organique relative aux lois de finances et la Révision générale des politiques publiques semblent concourir à améliorer l'efficacité de l'action publique, en renouvelant la pratique de l'évaluation. Les expériences étrangères démontrent toutefois qu'il est souvent difficile de concilier évaluation des politiques publiques, d'une part, et budgétisation par programmes et indicateurs de performance, d'autre part. Un contrôle et un suivi accrus des services administratifs et de leurs prestations tendent à se substituer à une réelle évaluation des résultats et des effets finaux des politiques publiques. Ce qui pose d'épineuses questions quant aux responsabilités assumées respectivement par le Gouvernement, le Parlement et les hauts fonctionnaires dans le pilotage de l'action publique.

¹ Université de Genève

La France a récemment modernisé plusieurs instruments de pilotage de son action publique, notamment en adoptant une nouvelle "constitution financière" et en renforçant les capacités institutionnelles en évaluation des politiques publiques. Notre brève contribution présente les principales innovations apportées dans la gestion budgétaire ainsi que dans le suivi de la mise en œuvre et des effets des politiques. Nous discutons ensuite de leur coordination, au regard notamment d'expériences étrangères avec pareilles réformes qui, à l'évidence, s'inscrivent dans la mouvance de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) et que nombre de pays ont expérimentées depuis une quinzaine d'années.

En particulier, nous soulignons un enjeu central qui se situe à l'intersection entre une approche organisationnelle et gestionnaire des structures administratives - le management public - et la conduite de l'action publique - l'analyse des politiques publiques : la focalisation sur des indicateurs de performance concernant la qualité des prestations administratives fournies aux usagers directs *versus* ceux portant sur les effets induits par les politiques publiques auprès de tous les citoyens.

Ici réside, à notre avis, un écueil possible des réformes françaises en cours, dans la mesure où un monitoring rapproché des prestations administratives et une budgétisation des programmes qui se concentrent sur le seul fonctionnement interne de l'État, fût-il efficient et économe, pourrait à terme se substituer à une réelle évaluation de l'efficacité globale des politiques publiques, sacrifiant donc les ambitions de cette dernière pour une compréhension et une pratique par trop étroites et restrictives de la performance publique.

Réformes en cours : Lolf et dispositif d'évaluation

Pour l'observateur étranger, la France s'engage sur deux voies majeures de réformes de son action publique. D'une part, la *Loi organique relative aux lois de finances* (Lolf), promulguée en août 2001, introduit un nouveau paradigme budgétaire qui vise à instaurer une culture de la performance et de la responsabilité dans la gestion publique. Entrée en vigueur dès le projet de loi de finance (PLF) de 2006, la Lolf instaure une nomenclature budgétaire qui s'articule à trois niveaux : une trentaine de *missions* (inter)ministérielles dessinent les politiques publiques prioritaires de l'État (par exemple, en 2006, le domaine de la "Santé") ; quelques 130 *programmes* délimitent les responsabilités de mise en œuvre de ces politiques (par exemple "Santé publique et prévention") ; et, finalement, plus de 600 *actions* détaillent les finalités desdits programmes, apportant des précisions sur la destination prévue des crédits (par exemple "Pathologie à forte morbidité/mortalité").

Le programme est l'unité de l'autorisation budgétaire et constitue une enveloppe globale mais limitative. Le responsable de chaque programme, acteur-clé du dispositif Lolf, est nommé par le ministre concerné. Selon le principe de la fongibilité, il peut modifier à dessein la répartition des crédits par action et nature au sein de son programme. En contrepartie de cette marge de manœuvre accrue, des objectifs précis lui

sont assignés ainsi que des indicateurs sur les résultats attendus de son programme (par exemple "Réduire la prévalence des pratiques addictives", mesurée à l'aune de la « consommation annuelle d'alcool par habitant de plus de 15 ans », du « tabagisme quotidien dans la population » et de la « consommation de cannabis chez les jeunes scolarisés de 17 ans »).

Un rapport annuel de performances, établi pour chaque programme, permet au gouvernement et au parlement de contrôler l'atteinte des cibles fixées grâce des indicateurs chiffrés. Ces indicateurs se concentrent, de manière complémentaire, sur la *qualité du service* fourni (du point de vue de l'usager), sur l'*efficacité* dans l'allocation des ressources publiques (du point de vue du contribuable) et sur l'*efficacité* des politiques (du point de vue du citoyen). Ce triple éclairage s'avère innovant en comparaison internationale².

D'autre part, *l'évaluation des politiques publiques* a vraisemblablement trouvé un nouveau souffle suite à quatre réformes, menées de front, sous l'égide du Président de la République Nicolas Sarkozy et du Premier Ministre François Fillon. Nous les résumons sommairement ci-après, selon un ordre chronologique. Rappelons, à titre liminaire, qu'évaluer une politique publique consiste à isoler ses effets propres et, sur la base de critères transparents - pertinence, efficacité, efficience et économie - à porter un jugement de valeur sur ceux-ci.

Premièrement, Eric Besson a été nommé *secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation et du développement de l'économie numérique* en mai 2007. La création de ce secrétariat d'État s'est accompagnée de la suppression formelle du Conseil National de l'Évaluation (qui était *de facto* inactif depuis 2004), lequel cède sa place à une *Mission d'Évaluation des Politiques Publiques*. De l'avis du nouveau secrétaire d'État, il s'agit d'un véritable « *changement de braquet : là où le Conseil national réunissait des personnalités sans moyens propres et a produit une douzaine de rapports entre septembre 1999 et novembre 2003, la Mission s'attaque concrètement et rapidement à l'évaluation des politiques publiques*³. »

De plus, la Mission ainsi que le secrétariat d'État devraient rapprocher l'évaluation de la prise de décision, facilitant ainsi une meilleure valorisation politique des résultats et recommandations des évaluations réalisées. Finalement, l'élaboration d'un plan national de l'évaluation devrait permettre de mieux coordonner les priorités et méthodes d'évaluation des administrations de l'État. Notons que suite au remaniement ministériel de la mi-janvier 2009, l'ex-secrétaire d'État à l'écologie, Nathalie Kosciusko-Morizet, a repris en charge la prospective et le développement de l'économie numérique, l'évaluation des politiques publiques étant, quant à elle, confiée au ministre du Budget.

² Voir Siné et Lannaud (2007) pour une présentation plus circonstanciée de cette mesure de la performance publique.

³ Discours d'Eric Besson lors du colloque de la Société française d'évaluation à Strasbourg, le 3 juillet 2008.

Deuxièmement, l'Élysée et Matignon pilotent depuis juin 2007 la *Révision générale des politiques publiques (RGPP)*, le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, Eric Woerth, étant le rapporteur général du *Conseil de la modernisation des politiques publiques* mis en place pour prendre les décisions découlant de la RGPP. L'objectif affiché de la RGPP est de « faire mieux avec moins », en réalisant des gains de productivité (de l'ordre de 4% à 5%) au sein de l'administration et en passant au crible toutes les politiques publiques pour les adapter aux besoins des citoyens et aux attentes collectives. Une économie de 7 milliards d'euros est attendue à l'horizon 2011.

Afin de mener à bien cette démarche, qui rappelle évidemment la "procédure de reconsidération" développée aux Pays-Bas dès 1982, les administrations de l'État seront épaulées par une équipe d'auditeurs composée de spécialistes des secteurs public et privé. A terme, les politiques publiques revues de manière critique devraient satisfaire à « une triple exigence d'efficacité, de qualité du service rendu et d'économie dans la gestion des finances publiques⁴ » selon les trois dimensions retenues pour définir les indicateurs prévus par la Lolf.

Troisièmement, le Président de la République a introduit en janvier 2008 une *évaluation individuelle des ministres*, les résultats qu'ils ou elles ont respectivement atteints étant confrontés aux objectifs qui leur avaient été personnellement assignés dans une lettre de mission envoyée durant l'été 2007. Le gouvernement a de fait confié au cabinet privé Mars & Co le soin de définir des indicateurs chiffrés qui puissent refléter les objectifs politiques annoncés comme engagements électoraux par Nicolas Sarkozy, le programme de l'UMP ayant lui-même été corédigé, à l'été 2006, par les consultants privés du Consultant Boston Group. A titre d'exemple, l'emblématique slogan de la campagne présidentielle "travailler plus pour gagner plus" se concrétise au travers de l'indicateur "heures supplémentaires prestées" (par les enseignants pour le ministre de l'Éducation Xavier Darcos ou par les employés privés pour la ministre de l'Économie Christine Lagarde). L'atteinte des buts quantitatifs de performance devrait faire l'objet d'une évaluation trimestrielle par le Premier Ministre ; plus avant, l'exercice devrait également s'intégrer à la RGPP décrite plus haut et, par conséquent, permettre de rendre des comptes, auprès des citoyens, de l'action gouvernementale⁵.

Last but not least, *l'évaluation parlementaire* a été ancrée au niveau constitutionnel lors du Congrès réuni à Versailles le 21 juillet 2008. Le Parlement se voit ainsi formellement attribuer la mission d'évaluer les politiques publiques (article 24), l'assistance de la Cour des comptes (article 47-2) ainsi que la possibilité de créer des commissions d'enquête à cette fin (article 51-2) lui étant formellement garanties. Plus encore, la nouvelle Constitution prévoit qu'une semaine de séance sur quatre, selon les priorités fixées par chaque assemblée, est réservée au contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques (article 48).

⁴ Selon les propos de François Fillon, *Le Monde*, 22 juin 2007, p.10.

⁵ *Le Monde*, 4 janvier 2008, p. 1 et 7.

Ce dispositif ne correspond certes pas à la création d'un véritable office parlementaire d'évaluation des politiques publiques et de contrôle de la dépense publique, soit un *National Audit Office* (UK) ou *Government Accountability Office* (USA) à la française, car cette solution a été rejetée en mai 2008 ; il ne représente pas moins un renforcement indéniable des prérogatives du pouvoir législatif en matières d'évaluation. La France devient ainsi le deuxième pays européen à donner un mandat constitutionnel d'évaluation systématique des actions gouvernementales à son Parlement, la Suisse ayant déjà franchi ce pas lors de la révision de sa propre Constitution fédérale en 1999⁶.

**Des réformes
a priori
cohérentes**

D'un point conceptuel, il semble évident que la Lolf et son impressionnante batterie de missions (47 dans le PLF 2009), de programmes (170), d'objectifs (559) et d'indicateurs (1 165), d'un côté, et l'évaluation des politiques publiques, de l'autre, concourent à améliorer l'efficacité des politiques publiques. On ne voit *a priori* aucune difficulté à conjuguer les deux démarches, bien au contraire. La Lolf veut orienter l'activité de l'administration et de l'État vers la satisfaction des usagers, des contribuables et des citoyens. Elle cherche à re-légitimer les politiques publiques par la qualité des prestations fournies et par la capacité de l'État à résoudre les problèmes collectifs, en faisant le meilleur usage possible des deniers publics. Dès lors, l'évaluation devrait fort logiquement être au cœur du dispositif de la Lolf puisqu'elle représente un moyen privilégié d'attester empiriquement que les destinataires directs des prestations sont satisfaits (indicateurs de qualité), que les bons effets ont été induits par les politiques publiques (indicateurs d'efficacité) et, qu'en plus de faire les bonnes choses, l'État les fait bien (indicateurs d'efficience).

Dans un monde idéal, les indicateurs de performance établis en suivant la logique de la Lolf devraient permettre de mesurer les prestations administratives ainsi que les résultats directs (auprès des usagers) et les effets qui en découlent (pour les contribuables et les citoyens). Si ces informations sont valides, fiables et régulières, alors elles devraient tout naturellement faciliter l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience, voire de la pertinence des politiques publiques. L'application conforme et rigoureuse de la Lolf et le renforcement des pratiques évaluatives aux niveaux gouvernemental et parlementaire devraient logiquement aller de pair. Ce que ne manquent pas de relever les rédacteurs du projet de loi de finance 2009. Ces derniers soulignent explicitement que, dans le cadre du dialogue établi entre le ministère du Budget et les autres administrations de l'État sur le volet performance du PLF 2009, les objectifs et les indicateurs retenus ont intégré les orientations définies par les lettres de mission individuelles des ministres et celles résultant de la

⁶ Cf. l'article 170 qui stipule que l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation.

RGPP. Pareille entreprise a débouché sur une stratégie de performance pluriannuelle, 81% des indicateurs chiffrés ayant comme année cible 2011 ou au-delà.

La coordination entre les diverses injonctions à évaluer de manière systématique les politiques et l'action individuelle des ministres, ainsi que les règles de présentation du budget de l'État par missions, programmes et actions semblent a priori optimales. C'est une évidence pour la cohérence de l'action gouvernementale ; tout comme on peut gager que le Parlement assumera dûment son rôle élargi de contrôle et d'évaluation, en activant les nouvelles dispositions constitutionnelles sur l'évaluation, et, par conséquent, sera mieux informé et plus impliqué lors de la discussion budgétaire et du vote des dépenses et investissements prioritaires de l'État. La boucle semble ainsi bouclée, évaluation et Lolf se supportent, se renforcent et se catalysent mutuellement. Un cercle vertueux se dessine grâce à une valorisation des résultats d'évaluations dans le cadre du processus budgétaire, tout comme les indicateurs chiffrés de la Lolf offrent un point de départ idéal pour lancer des évaluations de programmes, voire de politiques publiques.

Néanmoins, nous suggérons ici que l'inverse est aussi pensable théoriquement, voire probable pratiquement. Ou, à tout le moins, que le couple "évaluation des effets des politiques – indicateurs de performance selon la Lolf" ne va forcément pas de soi. Que ces deux outils de pilotage de l'action publique ne sont pas toujours compatibles dans la réalité politico-administrative. Bref, que l'on risque d'être plus proche des rendez-vous manqués et des désirs inassouvis que des noces joyeuses et du mariage allègrement consommé.

**Des écueils
possibles (en
France aussi)**

Plusieurs indices macro signalent à l'observateur un tant soi peu attentif d'éventuelles difficultés à concilier Lolf et évaluation. Nous n'en relevons que deux ici. Premièrement, certains pays ont été des pionniers en matière d'indicateurs de performance publique et de budgétisation par programmes, sans pour autant développer l'évaluation des politiques publiques. C'est le cas bien documenté de la Nouvelle-Zélande qui est un premier de classe, parfaitement discipliné, en ce qui concerne la NGP, mais fait toujours figure de cancre irrécupérable en matière d'évaluation.

Secondement, d'autres pays qui avaient institutionnalisé fortement l'évaluation des politiques publiques avant de se lancer dans la NGP ont réduit les ressources consacrées à l'évaluation après être passés au régime des indicateurs de performance. Aux États-Unis par exemple, l'introduction du *Government Performance and Results Act* en 1993 s'est traduite *de facto* par un déclin significatif des ressources financières allouées et du personnel affecté à l'évaluation des politiques publiques (Wargo, 1995). Dans le cadre de leur comparaison internationale des dispositifs et capacités en évaluation dans les démocraties occidentales,

Derlien et Rist (2002 : 450) concluent du reste que *"(...) impacts indicators are sacrificed for outputs measures as evident in those countries espousing New Public Management. 'Performance indicators' are often at best output measures, leaving out considerations of distributive effects"*.

Au-delà de ces premiers indices sur le difficile pas de deux entre évaluation et NGP, analysons plus en détails les indicateurs de performance (IP) qui sont concrètement définis dans les programmes budgétaires (ou dans les mandats de prestations accompagnés d'une enveloppe budgétaire lorsque la tâche publique est déléguée à un acteur privé suite à une mise au concours publique) et qui orientent l'activité administrative de divers pays ayant opté pour ce mode de gestion. Nos propres études empiriques sur les IP qui ont été élaborés, depuis une décennie déjà, aux niveaux de la Confédération helvétique et de plusieurs cantons (Varone, 1998 ; Knoepfel et Varone, 1999 ; Varone et Giauque, 2001) suggèrent que ces IP se concentrent, si ce n'est uniquement, du moins très majoritairement sur les prestations administratives et sur la satisfaction des destinataires directs.

Ils négligent par contre les effets induits auprès de la société civile, voire ne les abordent carrément pas. Par conséquent, les informations collectées par ces IP ne permettent d'évaluer que l'économie de l'État (soit le rapport entre les coûts administratifs et les prestations fournies) d'une politique publique, sans pour autant pouvoir se prévaloir de l'efficacité de celle-ci. A l'aide de ces indicateurs, on sait tout au plus si le fonctionnement administratif coûte trop cher ou non, mais assurément pas si les prestations fournies servent à quelque chose ou non. Pour donner un ordre de grandeur quantitatif, 86% des 328 indicateurs de performance adoptés par exemple dans le cadre de la « Nouvelle Gestion de la Ville de Berne » concernent les produits administratifs ; par contre, seuls 10 indicateurs sur 328 (soit 3%) ambitionnent de mesurer les effets induits (Ritz, 2007 :160).

En un mot, *le suivi très serré des services administratifs et de leurs prestations se substitue ici à l'évaluation des effets des politiques publiques*. En effet, l'obsession pour des IP définis au seul niveau des prestations administratives s'accompagne d'incroyables efforts en matière de systèmes d'information, de tableaux de bord ainsi que d'une pléthore de rapports et de mécanismes de reddition des comptes auprès des autorités exécutives et législatives. On a ainsi parlé du « syndrome du mirage » qui affecte les acteurs du système politico-administratif. Ceux-ci ne s'intéressent qu'à la production de statistiques sur leurs propres outputs, indicateurs qui ne reflètent ni l'évolution des problèmes collectifs à traiter, ni la contribution effective des politiques publiques à leur résolution. Ces données sont collectées, interprétées et présentées comme une réalité en soi, voire comme la réalité sociale.

Qu'en est-il en France à ce jour ? Plusieurs voix s'élèvent d'ores et déjà, dans différents domaines de l'action publique, pour mettre à jour les effets pervers de certains indicateurs de performance.

Ainsi, dans le secteur de la santé, des praticiens exhortent Hippocrate à se réveiller car l'hôpital serait devenu fou : « Depuis les années 2002-2003 (...) on a arrêté de parler de malade, pour ne plus penser qu'en termes d'activités, d'objectifs, d'efficience, d'indices de performance. (...) La tarification à l'activité (T2A) (...) a entraîné un changement majeur dans le fonctionnement de l'hôpital. A chaque pathologie correspond un code qui permet de regrouper les patients par un logiciel en groupes homogènes de séjours (GHS). A chaque GHS correspondent une durée idéale de séjour et une tarification. (...) L'exemple le plus absurde de l'utilisation de la T2A est son application aux soins palliatifs, dont la spécificité de la prise en charge est que la durée de séjour et le volume des soins nécessaires sont très hétérogènes. Du fait de la T2A, les unités de soins palliatifs sont obligées de trier les malades pour ne prendre que ceux dont l'espérance de vie est supposée être supérieure à 2 jours et inférieure à 35 jours ! Tous les autres sont refusés⁷. » Ces effets visiblement négatifs au regard de l'efficacité de la politique de santé, mais (peut-être) positifs en termes d'efficience interne des hôpitaux, sont induits par des indicateurs de performance mal définis en soi, mais dûment contrôlés par des "codeurs", des "chefs de pôle" et des inspecteurs de la Sécurité sociale dont le nombre augmente alors même que l'hôpital manque de soignants auprès des malades.

De même, dans le secteur de la sécurité publique, la course au chiffre à laquelle se livrent les forces de police, suite à l'adoption de notes de service qui leur fixent des quotas d'infractions à sanctionner et de cas à élucider, induit indéniablement des effets pervers, comme exposé dans ce témoignage : « On est dans une notion de quantifiable plus que de label de qualité. Un jeune délinquant qui fume du cannabis, c'est plus facile à interpellier qu'un voleur à la sortie d'une banque. Certaines infractions se prêtent à être élucidées. Si on veut faire monter le taux d'élucidation, on axera la recherche sur celles-ci. Un étranger interpellé, c'est un fait constaté et élucidé. Il y a une culture du résultat sur Paris et partout. C'est les chiffres, finalement, qui commandent les patrouilles⁸. »

Au-delà de ces cas particuliers, il s'agirait, pour comparer raisonnablement la situation française avec les constats établis antérieurement dans d'autres pays, de procéder à une analyse rigoureuse de tous les indicateurs adoptés dans les PLF depuis 2006, afin de les classer scientifiquement selon les composantes de la chaîne causale (ou logique d'action) d'une politique publique (activités de l'administration, prestations aux usagers, résultats directs et effets induits pour les contribuables et les citoyens). En l'absence de pareille étude empirique, nous nous référons ici, comme toute première approximation, à la typologie officielle des indicateurs qu'ont élaborée les acteurs de la mise en œuvre de la Lolf eux-mêmes (cf. PLF, 2009 :10).

Ainsi, la part relative des indicateurs d'efficacité des politiques publiques diminue graduellement dans les PLF successifs. S'ils représentaient encore 53% des indicateurs du PLF 2006, contre 29% pour ceux relatifs à l'efficience des services de l'État et 18% pour ceux concernant la

⁷ Propos de Christophe Trivalle, praticien hospitalier à l'hôpital Paul-Brousse, *Le Monde*, 14 février 2009.

⁸ Propos de Stéphane Motel, chef des brigades de voie publique de jour, *Libération*, 19 février 2009.

qualité des prestations, ils chutent à 43% dans le PLF 2009, les deux autres catégories d'indicateurs croissant respectivement à 35% et 22%.

Cette tendance indique que les préoccupations en termes de gestion économe des ressources publiques (dans l'optique du contribuable) et de fourniture de prestations de qualité (pour satisfaire les usagers directs des services publics) priment, en tous les cas au niveau des indicateurs quantitatifs retenus, sur les considérations plus politiques relatives au degré d'atteinte des objectifs des politiques publiques (soit leur efficacité) et à la contribution de l'État à la résolution des problèmes publics.

En d'autres mots, et selon la distinction classique exposée dans cette revue par Patrick Gibert et Marianne Andrault (en 1985 déjà), les indicateurs se concentrent sur la première fonction de production, soit le ratio entre les ressources investies et les biens et services produits. Ce qui signifie, corollairement, un intérêt moindre pour la seconde fonction de production, soit les impacts (socio-économiques) des politiques publiques, leurs effets induits et leurs retombées globales qui sont appréciés à l'aune des préférences collectives et de l'intérêt général.

Pourquoi cet écueil - du point de vue de l'analyse des politiques publiques en tous les cas -, déjà observé en Suisse et dans plusieurs autres pays ayant appliqué depuis des années les préceptes de la NGP, pourrait éventuellement aussi concerner la France ? Nous versions deux hypothèses au débat.

**Responsable
de
programme :
redevable
certes, mais
de quoi ?**

Premièrement, la réalité sociale est complexe, les politiques publiques aussi, et tout le monde en est bien conscient. Quiconque a déjà réalisé une évaluation sait pertinemment qu'il est très difficile d'isoler les *effets propres* d'une politique, soit les effets directement et exclusivement imputables aux actions menées par l'État plutôt qu'à des facteurs externes (par exemple des variables conjoncturelles, le contexte international ou les effets induits par d'autres politiques publiques). Que les effets escomptés apparaissent ou, *a contrario*, qu'ils se fassent toujours attendre dépend, certes, des prestations administratives fournies, mais aussi, et surtout, de la validité de la logique d'action qui sous-tend la politique et de facteurs externes à celle-ci.

Si les responsables des programmes maîtrisent les processus internes à l'administration, ils ne contrôlent par contre pas la logique d'action de la politique qui est décidée et légitimée par les élus (gouvernement et Parlement). Tout comme ils ne peuvent être tenus responsables de l'évaluation de facteurs conjoncturels. En un mot, ils n'ont aucun intérêt stratégique à être redevables et responsabilisés sur les effets des politiques, mais uniquement sur les prestations administratives. En effet, on ne saurait imputer aux gestionnaires de programmes l'échec d'une politique si celle-ci est intrinsèquement mal conçue, si elle est

contrecarrée par d'autres politiques publiques ou si elle est annihilée par une modification du contexte.

En Nouvelle-Zélande, haut lieu de la NGP s'il en est, les nouveaux gestionnaires publics se sont ainsi engagés à atteindre des critères de performance portant sur les prestations de leurs services. Par contre, ils ne souhaitaient nullement être tenus responsables des effets induits par ces prestations car, c'est une évidence, ces effets dépendent non seulement des prestations fournies mais aussi de la qualité de la programmation normative de la politique en soi, de sa mise en œuvre conjointe par d'autres unités administratives et de variables externes, facteurs sur lesquels ils n'ont aucune prise directe et dont, très logiquement, ils ne sauraient être tenus responsables en cas d'effets déficients (Pollitt et Bouckaert, 2000 : p. 88 et 110ss). En un mot, tant la finalité managériale de la NGP (améliorer la qualité des prestations et l'efficience interne) que le jeu stratégique des gestionnaires administratifs (contrôler ses propres performances) contribuent plutôt à diminuer le poids de l'évaluation suite à l'adoption de la NGP. Ceci est d'autant plus vrai quand la réforme budgétaire introduit, comme outil connexe, un salaire au mérite pour les responsables de programmes, tel que recommandé depuis 2006 par plusieurs experts de la Lolf (Lambert et Migaud, 2006).

Relevons toutefois que la question de l'imputation correcte des effets propres d'une action à son responsable administratif ou politique est parfois traitée de manière pour le moins curieuse et légère. Preuve en sont plusieurs indicateurs de performance assignés, à titre individuel, aux ministres du gouvernement Fillon : la ministre de la Culture, Christine Albanel, a par exemple dû accepter (en janvier 2008) d'être jugée sur « *la part de marché des films français en France* », situation sur laquelle elle ne saurait avoir une influence ni exclusive, ni même décisive. Heureusement pour la ministre de la Culture en poste, le film événement *Bienvenue chez les Ch'tis* sort en salle en février 2008 et comptabilise aujourd'hui plus de 20 millions d'entrées...

**Des
politiques qui
jouent le
jeu ?**

Secondement, pour définir des indicateurs adéquats en terme d'effets, il faut rendre explicite la *logique d'action* qui sous-tend la politique. Lors de la conception du guide méthodologique pour l'application de la Lolf (2004) par Nicolas Sarkozy, alors ministre d'État en charge de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, les experts avaient du reste souligné la nécessité d'explicitier la stratégie sur laquelle repose chaque programme, ce qui implique « *des travaux de grande ampleur qui ne peuvent pas être répétés tous les ans : évaluation approfondie de la politique mise en œuvre, comparaisons internationales, concertation poussée avec les services opérationnels sur leurs idées alternatives de modes d'action et d'organisation...* » (Ministre d'État, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et al., 2004 :19). Ces propos semblent être largement restés incantatoires car à la lecture des PLF

actuels car le lecteur n'y retrouve aucune modélisation causale des programmes qui accompagnerait la définition des indicateurs alors que pareille démarche est faisable et a du reste été suivie dans plusieurs pays, dont la Suisse par exemple. Dans leur rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la Lolf, Alain Lambert et Didier Migaud (2006 :3) recommandent ainsi « (d') abandonner l'approche quantitative du budget au profit d'une analyse approfondie de la stratégie de chaque programme, des objectifs qui lui sont assignés et de la performance des administrations qui le mettent en œuvre. »

Expliciter la théorie d'action et les hypothèses pratiques qui fondent une politique, un programme ou même une action revient à désigner clairement les groupes-cibles visés (usagers directs des prestations) et ses bénéficiaires finaux (cercle de citoyens et contribuables). Ce faisant, les concepteurs du programme objectivent ses effets (re)distributifs. Ils rendent visible qui gagne et qui perd. Ils lèvent le voile d'ignorance sur les discriminations (entre groupes sociaux, entre régions et/ou dans le temps) qui sont inhérentes à toute action publique. Autrement dit, ils augmentent la conflictualité de la politique publique et réduisent d'autant la possibilité de trouver des consensus politiques qui généralement présupposent que l'on demeure dans une zone floue, que les objectifs restent peu concrets, voire contradictoires.

En raison de calculs partisans ou de contraintes institutionnelles, les décideurs n'ont pas souvent intérêt à dire très précisément ce qu'ils veulent et, par défaut, ce qu'ils ne veulent pas (soit la part du problème public qu'ils acceptent sciemment de ne pas traiter). Ils n'ont que peu d'incitations à adopter et légitimer des indicateurs qui permettraient d'évaluer très facilement le succès ou l'échec de leur action. On a rarement vu des politiciens s'engageant, au-delà des gesticulations électorales bien entendu, à être jugés, voire à démissionner, en fonction du nombre d'évasions des prisons qu'ils sont prêts à tolérer, du nombre de morts sur la route qu'ils considèrent comme acceptables, du taux de chômage de longue durée qui est considéré comme normal ou même de l'augmentation du pouvoir d'achat à atteindre auprès de différentes couches sociales. Dès lors, on comprend aisément que les femmes et les hommes politiques préfèrent sur-responsabiliser les hauts commis de l'État (soit les responsables de programme dans le cadre de la Lolf) sur les prestations administratives à fournir, plutôt que d'assumer les coûts politiques de leur propre responsabilité vis-à-vis des résultats et des effets des politiques publiques.

Questions ouvertes

Évaluation des effets des politiques, budget par programmes et indicateurs de performance s'assortissent donc plutôt mal dans la pratique, alors même que leurs intentions et ambitions initiales ne semblent pas irréconciliables, comme le note du reste Bernard Perret lors de son analyse du dispositif d'évaluation français actuel (Perret, 2008). Soulignons toutefois que, en comparaison internationale, la prise en

compte simultanée, dans les PLF, des points de vue de l'usager, du contribuable et du citoyen s'avère innovante. De plus, et à ce jour, les indicateurs d'efficacité représentent toujours un pilier conséquent de la batterie d'indicateurs des PLF, bien au-delà de ce qui est généralement observé dans d'autres pays. Néanmoins, nombreuses sont les voix qui s'élèvent pour que l'on ne sous-estime pas ni ne néglige l'efficacité des politiques, au détriment de réflexions plus managériales sur l'efficience. Dans son rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la Lolf, Alain Lambert et Didier Migaud invitent ainsi à « *trouver un point d'équilibre entre la mesure de la performance par des indicateurs chiffrés et une approche plus qualitative reposant sur l'évaluation des politiques publiques concernées* » (Lambert et Migaud, 2006 : 1 et 10-11).

Au regard des expériences étrangères avec une budgétisation par programme et des indicateurs de performance, nous partageons sans réserve cette recommandation. De sa mise en œuvre dépendra, à notre avis, le succès ou l'échec de la poursuite conjointe de règles budgétaires axées sur la performance publique, d'une part, et de l'évaluation (parlementaire) des effets induits par les missions, programmes et actions financées, d'autre part. Coupler ces deux outils de pilotage s'est avéré difficile, voire impossible, dans plusieurs pays, le monitoring des prestations administratives se substituant (notamment pour les deux raisons évoquées ci-dessus) à une réelle évaluation du traitement par l'État des problèmes publics.

Gageons que la France y parviendra, en proposant des pistes innovantes pour résoudre les champs de tensions, inhérents à cette démarche, entre (1) le pilotage stratégique des services administratifs et la conduite inter-organisationnelle des programmes et politiques publiques ; (2) la cohérence (conceptuelle et pratique) des objectifs chiffrés à atteindre et des responsabilités assumées respectivement par les hauts fonctionnaires, les responsables de programme, les ministres, Matignon et l'Élysée ; et, *last but not least*, (3) le rééquilibrage entre les pouvoirs exécutif et législatif, au regard notamment du rôle (de l'opposition au sein) du Parlement dans le processus budgétaire, le contrôle de l'action gouvernementale et l'évaluation des politiques publiques.

Ce dernier point nous semble crucial dans la mesure où le Sénat et l'Assemblée nationale avaient déjà institué diverses instances d'évaluation, lesquelles n'ont pas répondu à toutes les attentes formulées à leur encontre (Jacob et Varone, 2004 : 145). Le proche avenir nous dira si le tout nouveau mandat constitutionnel restera lettre morte ou, au contraire, s'il suscitera un réel engouement parlementaire pour l'évaluation des politiques, laquelle dépend au niveau gouvernemental, depuis le remaniement ministériel de janvier 2009, du ministre du Budget. Le chantier des réformes ouvert s'avère dans tous les cas très ambitieux, ses dimensions plurielles. Une analyse empirique des enjeux brièvement soulignés dans notre contribution pourrait retenir, dans les prochaines années, l'attention soutenue des chercheurs et des praticiens tant du management public que de l'analyse des politiques publiques.

BIBLIOGRAPHIE

- DERLIEN H-U., RIST R.C. (2002), « Conclusions. Policy Evaluation in International Comparison », in: Furubo, Jan-Eric, Ray C. Rist and Rolf Sandahl (eds). *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick and London: Transactions Publishers, p. 439-455.
- GIBERT P., ANDRAULT M. (1985), « Contrôler la gestion ou évaluer les politiques ? » *Politiques et Management Public*, 2 (2), p. 123-134.
- JACOB S., VARONE F. (2004), « Cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques en France, en Suisse et aux Pays-Bas (1970-2003) », *Politiques et Management Public*, 22 (2), p. 135-152.
- KNOEPFEL P., VARONE F. (1999), « Mesurer la performance publique. Méfions-nous des terribles simplificateurs », *Politiques et Management Public*, 17 (2), p. 123-145.
- LAMBERT A., MIGAUD D. (2006), *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*. Rapport au gouvernement.
- Ministre d'État, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et al. (2004), *La démarche de performance. Stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001*.
- PERRET B. (2008), « L'évaluation des politiques publiques. Entre culture du résultat et apprentissage collectif », *Esprit* (décembre 2008), p. 142-159.
- POLLITT C., BOUCKAERT G. (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford : Oxford University Press.
- RITZ A. (2007), « Performance Management and Output-Based Budgeting in Switzerland », in : Hill H. (ed). *Modernizing Government in Europe*, Baden-Baden: Nomos, p. 149-171.
- SINÉ A., LANNAUD B. (2007), « La mesure de la performance publique », in : Arkwright E. et al. (ed). *Economie politique de la Lof*, Paris: La Documentation française, p. 253-272.
- VARONE F., GIAUQUE D. (2001), « Policy Management and Performance-Related Pay : Comparative Analysis of Service Contracts in Switzerland », *International Review of Administrative Sciences*, 67 (3), p. 543-565.
- VARONE F. (1998), « De l'irrationalité institutionnelle de la Nouvelle Gestion Publique », in: Hufty M. (ed). *La pensée comptable. État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Paris: Presses Universitaires de France, p. 125-139.
- WARGO M. J. (1995), « The Impact of Federal Government Reinvention on Federal Evaluation Activity », *Evaluation Practice*, 16 (3), p. 227-237.