



HAL
open science

Les objectifs de performance et l'objectivité de la notion de performance

Stéphanie Chatelain-Ponroy, François Cellier

► To cite this version:

Stéphanie Chatelain-Ponroy, François Cellier. Les objectifs de performance et l'objectivité de la notion de performance. 1er Workshop Ville-Management“ La performance publique locale: composants et mesures ”, Dec 2005, Paris, France. pp.articles en ligne. halshs-00206090

HAL Id: halshs-00206090

<https://shs.hal.science/halshs-00206090>

Submitted on 16 Jan 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Working paper

Les objectifs de performance et l'objectivité de la notion de performance

Workshop VM – Décembre 2005

**« *La performance publique locale :
composants et mesures* »**

Ville - Management
<http://www.ville-management.org>



Les objectifs de performance et l'objectivité de la notion de performance

François Cellier

Professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers, Intec

40, rue des jeûneurs 75 002 Paris

francois.cellier@wanadoo.fr

Stéphanie Chatelain-Ponroy

Maître de conférences au Conservatoire National des Arts et Métiers, Intec

40, rue des jeûneurs 75 002 Paris

stephanie.chatelain@cnam.fr

Performances technologiques, performances sportives, performance boursière, « *résultat obtenu par un cheval de course* » selon le Robert, la performance apparaît comme un des *leitmotiv* (étymologiquement : motif conducteur) de notre temps. Présentée aujourd'hui comme la clé de la réforme de l'Etat, la « *gestion par la performance* » se définit elle-même par prétérition comme l'antithèse d'un mode de gestion archaïque et contre-performant dont l'Etat semble être devenu le symbole. Pourtant lorsqu'on y regarde de près, la « *gestion par la performance* » dans les administrations recouvre une évolution plus qu'une révolution dans la conduite des affaires publiques. Elle enrichit la pratique budgétaire sans gommer les spécificités qui fondent et qui caractérisent l'action publique. Le mérite remarquable de la loi organique sur les lois de finances est d'avoir donné forme, clarté et cohérence à cette « *nouvelle gouvernance publique* » dont les principes tendent à se répandre dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Parce qu'elle est un élément de la mondialisation, cette évolution paraît irréversible. Pourtant le fait qu'elle fasse l'objet d'un consensus international ne suffit pas à la fonder en raison ni à garantir que toutes les attentes placées en elle seront satisfaites.

On ne peut qu'être frappé à cet égard par la faible attention accordée au diagnostic préalable sur « *l'état de l'Etat* » comme si ce diagnostic allait de soi. En dépit des précautions conduisant à dire que la performance publique ne peut se mesurer en termes financiers comme cela est le cas pour les entreprises, le déficit préoccupant des finances publiques n'est-il pas la preuve incontestable d'un déficit de performance et d'abord d'un manque d'efficacité de l'Etat sur lequel se concentre l'essentiel du déficit et de la dette publics ? C'est sur ce présupposé et sur ce sophisme qu'il convient, d'abord, de revenir si l'on veut que la performance ne soit pas simplement un mot d'ordre mais que ce concept soit réellement porteur de l'efficacité qu'il vise à promouvoir en étant dégagé de sa généralité et traduit en objectifs atteignables et souhaitables.

1. Ne nous trompons pas de diagnostic : les performances relatives des administrations publiques ne sont pas la cause principale de la diversité de leurs résultats financiers

Comme chacun sait, la France ne parvient plus depuis 2002 à maintenir le déficit des administrations publiques en deçà du seuil de 3 % du PIB fixé par le pacte de stabilité et de croissance européen. Conséquence de ce déficit, la dette publique augmente régulièrement et a franchi depuis 2003 le plafond de 60 % du PIB également assigné, quoique avec moins de force, par les normes européennes. Le déficit affecte quasi exclusivement l'Etat dont la dette encore relativement faible il y a vingt ans représente les cinq sixièmes de l'endettement public actuel. Les administrations publiques locales ont, quant à elles, dégagé un excédent de financement sur la moyenne des dernières années, tandis que les organismes de sécurité sociale ont vu se succéder les périodes de déficit et de léger excédent à la faveur de plans de sauvetage répétés.

Il serait, dès lors, tentant de conclure, comme l'a fait récemment un ancien ministre, que c'est « *la mauvaise gestion de l'Etat* » qui « *conduit à la catastrophe* » et d'en déduire

que le remède est dans une amélioration du rapport *coût- performance* de ses services : « *Les entreprises font 4 % de productivité par an. Pourquoi l'Etat ne serait-il pas capable d'en faire autant ?* ». Il peut être également de *bonne guerre*, comme l'a fait un élu local éminent en réaction aux déclarations récentes du ministre du budget, d'opposer « *l'incurie de la gestion étatique* » à la saine gestion des collectivités locales.

Pourtant la réalité est loin d'être aussi tranchée. Si de telles opinions ne sont pas dépourvues de fondement, elles passent à côté des ressorts principaux expliquant la situation des différentes catégories d'administrations publiques dont aucun élément ne permet de dire qu'ils résident dans des différences de performances ou dans une dérive des coûts des services de l'Etat par rapport à ceux des autres administrations publiques.

Si tel était le cas, on pourrait s'attendre, en effet, à ce que l'augmentation des dépenses de l'Etat, corrigées des transferts de compétences intervenus depuis la décentralisation, ait été relativement plus marquée que celle des autres administrations publiques. Or, la réalité indique qu'au contraire les efforts de maîtrise de la dépense ont été plus soutenus du côté de l'Etat sur cette période.

Selon les données de la comptabilité nationale, la part des dépenses de l'Etat dans le produit intérieur brut a diminué en vingt ans de deux points et demi (de 25,2 % en 1982 à 22,8 % en 2003) tandis que celle des dépenses des administrations publiques locales a augmenté de deux points (de 8,5 % en 1982 à 10,5 % en 2003) et celle des administrations de sécurité sociale de trois points (de 22,2 % en 1982 à 25,4 % en 2003).

Les dépenses réalisées par les collectivités territoriales au titre des compétences transférées par l'Etat ont été évaluées, en dernier lieu, à 14 Mrds € soit 1 % du PIB en 2001 par la commission d'évaluation des charges transférées. Les transferts de compétences expliquaient donc, avant la nouvelle vague de transferts initiée en 2004¹ avec le transfert aux départements de la compétence en matière de RMI, environ la moitié de l'augmentation des dépenses des administrations publiques locales intervenue depuis les lois de décentralisation. Ces transferts de charges n'expliquaient qu'une fraction encore plus faible de la diminution des dépenses de l'Etat sur la période, puisqu'ils étaient compensés à hauteur de 12,7 Mrds € par le transfert de ressources financières de l'Etat. Seule la fraction couverte par la fiscalité transférée et non par des dotations avait contribué à alléger les charges de l'Etat à hauteur de 0,4 % du PIB.

Les efforts de limitation des dépenses de l'Etat ont donc été significatifs au cours des vingt dernières années et cela d'autant plus que ses charges ont, par ailleurs, été grevées par l'impact des compensations des allègements de fiscalité locale et de charges sociales consentis au cours de la période. Quasi inexistantes en 1982 (où elles représentaient 0,1 % du PIB) le coût des compensations des allègements de fiscalité locale atteignait 1,5 % du PIB (21,6 Mrds €) en 2002. Le coût des mesures d'exonération de charges sociales prises en charge par l'Etat représentait un montant sensiblement équivalent (23,3 Mrds € en 2004).

¹ Sous réserve de l'impact du transfert des services régionaux de voyageurs aux régions au 1er janvier 2002 (environ 0,1 % du PIB) et de l'impact sensiblement équivalent du remplacement de la prestation spécifique dépendance par l'allocation personnalisée d'autonomie au 1er janvier 2002 à la charge des départements.

On peut regretter que le traitement de ces compensations, tantôt incluses dans les dépenses de l'Etat tantôt exclues de ces dépenses et comptabilisées en minoration de recettes, varie selon les cas et selon les années² ce qui ne permet pas d'avoir une vision exacte de l'évolution des dépenses correspondant aux services et aux politiques de l'Etat proprement dites. Mais celle-ci ne peut qu'être en recul plus marqué que ce qu'indique l'évolution de l'ensemble des dépenses de l'Etat.

L'effort de réduction des dépenses de l'Etat a donc été sensible et, cependant, le solde de l'Etat s'est dégradé, beaucoup plus sensiblement que celui des administrations de sécurité sociale dont les dépenses ont, pourtant, fortement augmenté et alors que le solde des administrations publiques locales s'est amélioré malgré un relatif accroissement de leurs dépenses. D'où vient ce paradoxe ? Il tient au fait que l'Etat assume l'essentiel du poids de la stabilisation des prélèvements obligatoires³, à travers la diminution relative de ses propres recettes fiscales et sous la forme des allègements de fiscalité locale et de charges sociales dont le montant rappelé plus haut représente globalement près des quatre cinquièmes du déficit de l'Etat.

Les résultats financiers divergents des différentes catégories d'administrations publiques tiennent, avant tout, à leur rôle dissymétrique dans la politique budgétaire et aux règles budgétaires distinctes qui les caractérisent. L'Etat assume la responsabilité de la politique économique et son budget n'est pas astreint à une règle légale d'équilibre, au contraire des administrations publiques locales dont les budgets doivent être strictement équilibrés⁴ comme doivent l'être à des degrés divers les budgets des autres personnes publiques. Cette asymétrie des règles du jeu, jointe à l'objectif de stabilisation des prélèvements obligatoires constamment réaffirmé depuis plus de vingt ans, fait peser sur l'Etat une contrainte particulière. De la sorte, on serait tenté de dire, en forçant à peine le trait, que le budget de l'Etat est en déséquilibre parce que les règles budgétaires font que l'Etat a vocation à assumer les déséquilibres des administrations publiques, les comptes des

² Pour les collectivités locales, une partie de ces compensations est traitée en fiscalité transférée, l'autre fraction, dont la plus importante correspondant à la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, restant comptabilisée dans les dépenses de l'Etat – En ce qui concerne les organismes de sécurité sociale, la réintégration dans le budget de l'Etat du fonds pour le financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC) a fait diminuer le taux de prélèvement obligatoire de ces organismes de près de 1,5 % en 2004, celui de l'Etat augmentant d'autant. Le projet de transférer définitivement cette charge aux organismes de sécurité sociale moyennant le transfert d'impôts de l'Etat, examiné dans le cadre de la loi de finances pour 2006, devrait, s'il est adopté, conduire à revenir sur cette diminution du taux de prélèvement obligatoire des organismes de sécurité sociale par une correction rigoureusement inverse.

³ En vingt ans, la part des prélèvements obligatoires de l'Etat dans le PIB a diminué de près de trois points (de 19 % en 1982 à 15,6 % en 2003 et 16,3 % en 2004 après réintégration du FOREC), tandis que celle des administrations publiques locales a augmenté de près de un point et demi (3,5 % en 1982 à 5,1 % en 2003 et 5,3 % en 2004) celle des administrations de sécurité sociale augmentant de près de trois points (18,3 % en 1982 à 21,8 % en 2002 et 20,5 % en 2004 après retrait du FOREC) (source : comptes nationaux en base 1995 pour la période 1982 à 2003, comptes nationaux en base 2000 pour 2004, le changement de base introduisant de petites corrections qui s'ajoutent aux incertitudes résultant du traitement variable des compensations).

⁴ L'équilibre n'a pas, ici, le même sens que pour le budget de l'Etat puisqu'il tient compte des emprunts. Aussi, n'est-ce pas tant l'équilibre des recettes et des dépenses qui importe que l'application de la « règle d'or » qui veut que les emprunts ne puissent excéder le montant des investissements, règle dont le respect implique que la dette ne puisse excéder sur longue période un multiple calculable du niveau des investissements.

administrations publiques autres que l'Etat devant être, pour ce qui les concerne, équilibrés. Tout montre que ces règles du jeu budgétaires ont aujourd'hui atteint leurs limites et qu'il devient de plus en plus difficile à l'Etat d'assumer ce rôle au fur et à mesure que sa place dans la sphère publique diminue.

Différents rapports récents ont fait ressortir l'impossibilité de continuer dans cette voie. Lors de sa conférence de presse du 21 juin 2005, le ministre délégué au budget a, ainsi, rappelé qu'alors que l'Etat avait tenu ces dernières années les engagements de dépenses qu'il avait pris dans le cadre du programme triennal de finances publiques soumis à la commission européenne, l'évolution des dépenses des administrations publiques locales et celle des organismes de sécurité sociale avaient été régulièrement supérieures aux prévisions. Afin de rendre plus crédibles les objectifs de réduction du déficit structurel, l'instauration d'une conférence annuelle des finances publiques, regroupant les représentants de l'Etat des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales, a été annoncée pour « *débattre du schéma pluriannuel de finances publiques sur lequel la France s'engage* ».

Le sujet de la solidarité entre les politiques publiques soulève de multiples questions, dont celle du bien fondé et des implications du plafonnement des prélèvements obligatoires, qui dépassent de beaucoup l'objet de cette contribution. De même n'est-il pas davantage question de se prononcer, à partir de données globales, sur les performances relatives de l'Etat, des collectivités territoriales ou des organismes de sécurité sociale ni de minimiser, en la matière, les avantages que présente a priori la gestion décentralisée du point de vue de la satisfaction des besoins locaux.

On se contentera ici de considérer comme établi le résultat modeste mais solide selon lequel les performances relatives des administrations publiques ne sont pas la cause principale de la diversité de leurs résultats financiers. Dès lors, s'il est légitime de rechercher des gains de productivité dans les administrations de l'Etat, en prenant d'ailleurs pour référence les activités de services plutôt que l'industrie, il serait vain d'attendre de ce moyen une résorption significative du déficit de l'Etat. Miser principalement sur ce moyen serait supposer que les effectifs de l'Etat pourraient être réduits sans dommage des deux tiers, puisque tel était le montant que représentait encore ce déficit en 2004 en proportion de la fraction du budget consacrée à la rémunération des agents de l'Etat (hors cotisations sociales fictives imputées). C'est en s'attaquant aux causes de ce déficit que celui-ci pourra être jugulé, avec la difficulté que peut présenter le caractère irréversible de certaines décisions de politique budgétaire qui ont contribué à le creuser.

Ce point de vue raisonné sur ce que l'on peut attendre de la « *gestion par la performance* » en termes de gains budgétaires est aussi celui qui se dégage des études internationales sur la « *gouvernance publique* ». Ainsi dans une étude déjà ancienne que l'OCDE a décidé de republier en 2003, après avoir passé en revue les différentes théories tendant à expliquer pourquoi la part de la dépense publique augmente dans l'économie, le professeur Aaron Wildavsky concluait qu'« *au lieu de se mettre en quête du Graal*

budgétaire » le meilleur moyen d'inciter les services dépensiers à réaliser des économies restait encore ...d'établir des plafonds de dépenses⁵.

2. Ces critères doivent être enrichis pour appréhender les performances des administrations publiques

La difficulté à appréhender et mesurer la performance n'est pas propre aux administrations publiques. C'est une question récurrente dans les organisations, publiques comme privées, qui peinent souvent à définir avec précision ce que recouvre ce terme vaste. En effet, si l'on considère en général que la performance se traduit par la réalisation des objectifs de l'organisation, cette apparente simplicité se heurte très rapidement à la nature et à la variété de ces objectifs.

La nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, qui prendra son plein effet le 1^{er} janvier prochain, s'est emparée de cette question. On sait qu'en effet, à travers la nouvelle architecture du budget, cette loi poursuit un objectif de rénovation en profondeur de la gestion publique autour des notions de performance et de responsabilisation.

La LOLF ne s'applique évidemment pas directement aux collectivités territoriales, puisqu'elle concerne le budget de l'Etat et indirectement les opérateurs des politiques de l'Etat. Cependant, la diffusion d'une culture de responsabilité des gestionnaires et de pilotage par la performance semble un objectif partagé par l'ensemble des collectivités publiques et rien ne s'oppose sur le fond à ce que la logique poursuivie par le Parlement à travers la LOLF soit transposée aux budgets locaux afin d'éclairer davantage le vote des assemblées délibérantes sur les budgets et d'améliorer l'information sur leur exécution. Ainsi, les parlementaires⁶ en mission sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances devaient, entre autres axes de travail, examiner la question de l'extension éventuelle des principes de la LOLF aux collectivités territoriales.

Cette question, qui avait été posée dès la discussion de la loi organique, recouvre deux enjeux principaux : celui de politique budgétaire au sens large, c'est-à-dire de l'organisation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, et celui de l'amélioration des outils budgétaires et comptables des collectivités en vue d'une gestion publique plus efficace. C'est cette dernière question qui nous intéresse plus spécialement aujourd'hui car elle touche particulièrement aux questions relatives à la performance. Voyons donc quelle définition donne la LOLF de la performance.

La LOLF comporte des obligations d'information sur le sens et les résultats des différentes politiques publiques financées par le budget de l'Etat : les performances de l'action publique doivent désormais être présentées en associant à chaque programme des indicateurs permettant d'apprécier les résultats recherchés et ceux obtenus. Entrer dans

⁵ Aaron Wildawsky, Maîtriser les dépenses publiques : la théorie de la limitation des dépenses, revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, volume 2, n° 4, 2003.

⁶ Nommés le 7 mars 2005 par le Premier ministre.

cette logique de gestion par la performance suppose tout d'abord de se poser la question de savoir pour qui et pour quoi l'administration agit, quelles sont ses ambitions et comment elle compte les réaliser. Autrement dit, il faut avant tout s'efforcer de définir les dimensions de sa performance.

La performance est en effet multidimensionnelle, à l'image des buts organisationnels, mais aussi subjective car dépendant de la nature des observateurs de l'organisation et des référents choisis pour son appréciation. La définition de la performance dépend également de la fonction de production qui présente d'importantes particularités dans les organisations complexes, ce qui est le cas de la plupart des organisations de service public.

2.1. La performance est multidimensionnelle, ...

La performance possède autant de facettes qu'il y a d'observateurs d'une organisation et de rationalités présentes dans l'organisation⁷. On peut ainsi identifier une performance financière, mais aussi sociale, environnementale, opérationnelle, etc. De ce fait, la performance ne peut être définie d'un seul point de vue (opérationnel, social, financier, etc.), mais comme un dosage de toutes ces dimensions. La difficulté majeure tient au fait que les champs de la performance ne se recoupent pas forcément et qu'il peut même y avoir des antagonismes entre ces différentes facettes.

Dans des organisations assumant des missions de service public, ces questions sont encore plus prégnantes. En effet, contrairement à une organisation privée dont les relations avec l'environnement sont presque entièrement dominées par des considérations économiques⁸, l'organisation publique vit de façon permanente le conflit entre trois grands types de rationalités :

- Une rationalité politique, liée à la fois aux missions de service public (« défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France », par exemple) et à la volonté des élus de satisfaire leurs administrés. Cette rationalité s'exprime sous la forme d'objectifs d'efficacité socio-économique ;
- Une rationalité économique, liée à la nécessité de réguler, de contrôler les dépenses publiques, qui est traduite en objectifs d'efficience de la gestion ;
- Une rationalité opérationnelle, c'est-à-dire émanant du personnel prestataire de service, qui se manifeste par des objectifs de qualité de service.

Cette coexistence de différentes rationalités a deux conséquences principales :

D'une part, elle oblige le contrôle de gestion à quitter le cadre presque exclusivement comptable pour prendre en compte des indicateurs et des outils de mesure, qualitatifs ou

⁷ De plus, ces multiples observateurs, porteurs de différentes définitions de la performance, peuvent se situer à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisation et le contrôle extérieur est d'autant plus fort que les organisations en sont dépendantes pour l'acquisition de leurs ressources.

⁸ Et pour laquelle, par conséquent, les critères de rentabilité, de performance financière, de productivité occupent une place centrale.

physiques, adaptés à chacune de ces facettes et permettre ainsi de piloter l'ensemble des dimensions de la performance et des aspects stratégiques de l'activité.

D'autre part, elle rend nécessaire une entente sur les objectifs à poursuivre et les résultats prioritaires à atteindre pour chaque programme, c'est-à-dire qu'elle oblige les parties prenantes à s'accorder sur la notion de performance et de résultats, internes et externes. En cela, elle porte en elle les germes de conflits possibles sur la définition et l'évaluation de ces résultats.

2.2. ... liée à la fonction de production...

Dans les organisations complexes, ce qui est le cas de la plupart des organisations de service public, cette question de la performance est intimement liée à la double fonction de production.

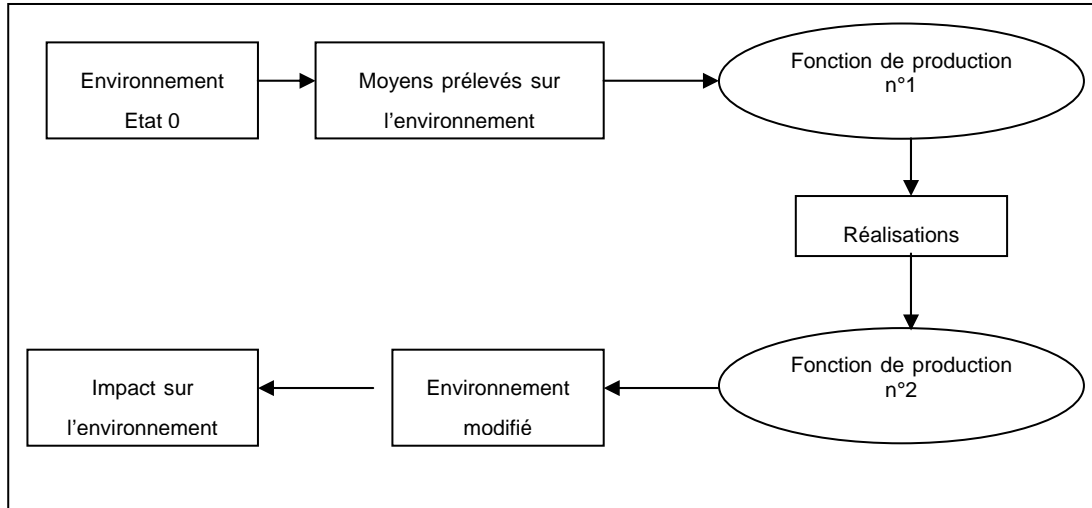
Les organisations publiques réalisent le plus souvent une mission en « distribuant » un produit qui ne peut être défini que de façon abstraite⁹, et pour lequel il est, par conséquent, extrêmement difficile de mesurer le volume d'activité et donc de définir des coûts. Il est tentant, devant une telle difficulté, de retenir l'unité opérationnelle concourant à la réalisation première de l'organisation¹⁰ comme indicateur d'activité et objet de coût. Ce faisant, on ne s'intéresse pas à la véritable prestation mais au moyen de production de cette prestation et l'on détourne l'attention des gestionnaires qui perdent de vue l'incidence de leurs actions sur la société. Se crée donc un décalage entre les dirigeants politiques (et la population), qui raisonnent en fonction des résultats, et les gestionnaires des organismes d'Etat qui administrent sur la base des produits. Tout l'enjeu pour la définition des programmes et de leurs cibles de résultats est de dissocier la mesure de l'activité (la production) a priori mesurable et contrôlable par les gestionnaires, des indicateurs et cibles de résultats (les impacts), dont une partie ne dépend pas de la seule activité des administrations mais aussi du contexte socio-économique.

Cette relation entre produit (*output*) et impact (*outcome*) peut être formalisée au travers de la double fonction de production : une première fonction débouche sur la production d'unités d'œuvre (réalisation première), mais c'est la seconde qui, par la prestation qu'elle fournit, produit un impact sur l'environnement. Par exemple, la mission d'un hôpital n'est pas de produire des journées d'hospitalisation (première fonction de production), mais de contribuer à l'amélioration de la santé publique¹¹. Et ces deux éléments ne sont pas nécessairement liés de façon univoque.

⁹ Elévation du niveau de connaissance, démocratisation de la culture, amélioration de l'état de santé d'une population, etc.

¹⁰ Une heure de cours, une visite dans un musée, une journée d'hôpital, etc.

¹¹ Cette mission thérapeutique peut se doubler - dans le cas des CHU par exemple - de missions d'enseignement, de recherche, de prévention...ce qui complique encore le débat sur la déclinaison des missions en objectifs.



La double fonction de production¹²

Cette particularité de la production des organisations complexes implique de s'intéresser à la notion d'impact pour rendre compte de leur performance et suppose une description détaillée et précise de ce que chaque programme est censé accomplir.

2.3. ... et recouvre trois dimensions dans la LOLF

Ce caractère multidimensionnel et complexe de la performance apparaît dans la définition sous tendue par la loi organique de la performance dans l'administration de l'Etat : « *la recherche constante d'un accroissement de l'efficacité des politiques publiques, de la qualité du service rendu, celui-ci devant être rendu au meilleur coût* »¹³. Sont ainsi identifiées trois dimensions de la performance, associées aux trois points de vue portés par la représentation nationale (l'utilisateur, le citoyen et le contribuable) :

- Une dimension portant sur la qualité de service, qui rend compte des attentes des usagers (internes ou externes), est mesurée par des indicateurs tels que les délais de réponse, le pourcentage de dossiers traités respectant les délais réglementaires (programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique ») ou la qualité de l'accueil dans une structure. Entre donc ici en jeu la question de la certification des éléments de performance par une source indépendante de l'administration concernée ;
- Une dimension tenant à l'efficacité socio-économique qui s'intéresse au bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen et la collectivité, exprimé en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle et sanitaire, c'est-à-dire en terme d'impact final des actions sur l'environnement. Les objectifs associés à cette dimension sont, par exemple, la promotion d'une égale probabilité d'accès des différentes classes sociales aux formations de l'enseignement supérieur

¹² Adapté de A. Burlaud, C. Simon, Comptabilité de gestion, 2003, page 342.

¹³ La lettre de la réforme budgétaire, juillet 2004.

(programme « Vie étudiante »), le taux de personnes ayant bénéficié d'une mesure d'accompagnement social renforcé accédant à un emploi (programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale ») ou le taux d'élucidation des délits de voie publique (programmes « Police Nationale »). Ces objectifs sont mesurés à partir de données statistiques relatives à la gestion administrative complétées par des enquêtes spécifiques (par exemple, les acquis des élèves à différents stades du cursus scolaire). Une double difficulté menace ces critères qui doivent à la fois ne pas se limiter à une simple mesure des produits de l'activité administrative (par exemple, le nombre de bénéficiaires d'un dispositif d'intervention), et ne pas se traduire en une mesure d'impact trop générale ou trop influencée par l'évolution du contexte général (par exemple, le taux de chômage) ;

- Une dimension rendant compte de l'efficacité (ou de l'efficacéité de la gestion) qui exprime les préoccupations du contribuable en matière d'optimisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus (ou l'activité réalisée) aux ressources consommées. L'optimisation des fonds publics peut alors être obtenue soit par l'accroissement des produits des activités publiques pour un même niveau de ressources, soit par la diminution des moyens pour un même niveau d'activité. Les objectifs d'efficacité peuvent être, par exemple, le nombre d'affaires traitées par magistrat équivalent temps plein et par type de juridiction (programme « Justice judiciaire »).

Différents écueils doivent être évités en tenant compte des limites intrinsèques de chacun de ces critères mais aussi des contradictions potentielles entre ces trois axes de la performance : une augmentation de l'efficacité ne s'accompagne par forcément d'un progrès de l'efficacité socio-économique, ni d'une amélioration de la qualité des prestations. Il importe donc que le compte rendu de performance fasse une place équilibrée à chacun de ces critères.

On remarquera que, selon cette définition, la performance est définie non comme un absolu mais comme une « *recherche constante d'amélioration* ». Ce caractère évolutif peut permettre de concilier les objectifs, mais il marque bien aussi les limites de l'exercice. Dans l'absolu, en effet, une qualité plus grande constitue toujours un motif de facturation d'un prix plus élevé. Et la distinction peut être difficile à faire, en évolution, entre des variations sur l'échelle de la qualité et sur celle des prix, ainsi que chacun a pu en faire l'expérience.

Maîtriser la dépense publique et diffuser les principes de la « *gestion par la performance* » est une stratégie financière qui s'adresse a priori à l'ensemble des administrations. La politique budgétaire, au sens macro économique comme à celui du pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne, ne distingue pas selon les catégories d'administrations publiques. Il reste que ce pacte n'impose pas par lui-même de limitation au poids de la dépense publique dans l'économie. Celle-ci résulte de la définition d'un seuil tolérable de prélèvements obligatoires, dont le niveau n'est pas moins arbitraire que celui du seuil de déficit public. Tout au moins y aurait-il lieu de distinguer selon les origines très hétérogènes de ces prélèvements, qui ne peuvent tous être mis en relation avec des

services, en particulier pour ce qui relève de la fonction de redistribution assurée par les administrations publiques (retraites, prestations familiales et sociales).

Les réflexions conduites autour et à partir de la loi organique sur les lois de finances peuvent et devraient donc logiquement inspirer l'action des collectivités territoriales ainsi que leurs efforts pour introduire les principes du contrôle de gestion dans leur fonctionnement. Parmi ces réflexions, il convient de citer, en particulier, le rapport « Cannac »¹⁴ sur « *la qualité des services publics* » dont les enseignements adressés prioritairement aux services de l'Etat apparaissent également valables pour l'ensemble des services publics. Parmi les facteurs de la qualité des services publics mis en évidence par ce rapport, la proximité avec les destinataires des prestations, dont ce rapport souligne à juste titre que la gratuité ne leur confère pas seulement des droits mais également des devoirs, est certainement à l'avantage de la gestion décentralisée. Pour les autres facteurs, telles que l'attention accordée aux processus et la transparence sur les résultats et les performances, les collectivités territoriales ne jouissent pas a priori d'un avantage comparatif aussi évident. Les informations relatives à leurs procédures de préparation et d'arbitrage budgétaire, certes variées, font ressortir que la place des indicateurs autres que financiers y reste souvent limitée. De même si des collectivités ou certaines associations professionnelles ont développé des indicateurs de gestion, ceux-ci restent le fruit d'initiatives diverses dont le détail et les résultats ne sont pas rendus publics.

La transposition pure et simple du dispositif de la loi organique aux collectivités territoriales soulèverait sans doute des difficultés techniques, telle que la nécessité de maintenir une claire séparation entre les sections de fonctionnement et d'investissement et celle, pour les communes, de voter leur budget selon une présentation fonctionnelle adaptée, ce que la très grande majorité d'entre elles n'a pas estimé devoir retenir jusqu'à présent. Pour autant un enrichissement des procédures budgétaires des collectivités territoriales, sous la forme d'une justification des crédits au premier euro et de l'ajout d'un système d'objectifs et d'indicateurs, inspiré des principes par la LOLF pourrait être certainement envisagé en vue de contribuer à la transparence de l'action et à la performance de la gestion locale. La prise en compte de l'efficacité de la dépense publique serait d'ailleurs cohérente avec le développement des compétences décentralisées et l'augmentation du poids des dépenses des administrations publiques locales. Certains outils et indicateurs de performance pourraient également être harmonisés afin de fournir, comme en matière financière, des éléments de comparaison entre les collectivités. Enfin, le débat d'orientation budgétaire organisé par les collectivités territoriales pourrait être considérablement enrichi par la donnée d'indicateurs de performance tout comme le débat d'orientation budgétaire au Parlement devrait l'être, à l'avenir, par la présentation des projets annuels de performance.

Telle semble être, d'ailleurs, la stratégie suivie par les pouvoirs publics. Ainsi, lors de la présentation du projet de loi de finances 2006 devant le Comité des finances locales, le ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État estimait que pour poursuivre l'assainissement des finances publiques, l'effort de l'État devait s'accompagner d'une mobilisation de tous, et notamment des collectivités territoriales à travers leur implication

¹⁴ Yves Cannac, La qualité des services publics, La documentation française, 28 octobre 2004.

dans la réforme de la taxe professionnelle, par leur participation à une conférence annuelle des finances publiques, mais aussi par des expérimentations, dans les collectivités volontaires, de mécanismes budgétaires inspirés de la LOLF.

Dans une telle perspective, il serait également logique que les entreprises qui sont d'importants opérateurs des politiques publiques locales soient également associées à ces efforts à travers une amélioration du partage des gains de productivité réalisés dans la gestion de ces services.

*
* * *

Cette tentative pour cerner certaines des limites et potentialités de la gestion par la performance laisse subsister de nombreuses interrogations.

- De l'ordre de la connaissance : dans quelle mesure l'augmentation de la dépense publique résulte-t-elle principalement des coûts internes des services publics non marchands (quelle part pour les services marchands et pour la redistribution de revenus dans la dépense publique, quelle part pour les prestations externes dans les coûts des services) ? Ainsi, pour un ménage, il peut être indifférent que le renchérissement du coût de la vie provienne du prix d'un service public ou de la fiscalité, alors que sa perception des questions touchant à la couverture sociale et de retraite à laquelle il contribue mais dont il bénéficie est nécessairement d'une autre nature.
- De l'ordre de la méthode : sur la possibilité d'agréger des indicateurs de natures différentes pour en dégager une appréciation synthétique, et sur la mesure elle-même et sa fiabilité, on ne saurait ignorer les enseignements fournis par les méthodes statistiques ou de comptabilité de gestion, leurs apports et leurs limites.

Par ailleurs, dans le secteur local, sur les questions du développement du contrôle de gestion en direction des satellites comme sur l'aspect, plus négligé, de la tarification des services publics locaux, quels principes et méthodes mettre à la disposition des collectivités ?

Ces pistes ne se veulent pas conclusives. Dans l'esprit de cet article, il s'agit à la fois de se démarquer d'un certain dogmatisme aussi bien que d'une forme de pragmatisme suivant lequel si elle ne résout pas tous les problèmes, la gestion par la performance ne peut qu'améliorer les choses. Si l'on ne peut qu'être d'accord avec cette dernière opinion, il faut assurément aller plus loin. La loi organique sur les lois de finances y invite clairement.

Bibliographie

Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

Burlaud A., Simon C., *Comptabilité de gestion*, Vuibert, 2003.

Camby J-P., *La réforme du budget de l'Etat : la loi organique relative aux lois de finances*, LGDJ, 2002.

Cannac Y., *La qualité des services publics*, La documentation française, 28 octobre 2004.

Cellier F., *Gestion comptable et financière des collectivités territoriales*, CNAM-INTEC, 2005.

Cellier F., Chatelain-Ponroy S., *Gestion comptable et budgétaire de l'Etat, Les apports de la LOLF*, CNAM-INTEC, 2005.

Copé J-F., ministre délégué au Budget à la réforme de l'État, Porte parole du gouvernement, *Présentation du projet de loi de finances 2006*, Comité des finances locales du 27 septembre 2005.

Direction de la réforme budgétaire, *Les objectifs et les indicateurs de performance*, Mémento, 12 décembre 2003.

Lambert A., Migaud D., *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Rapport au gouvernement, La documentation française, septembre 2005.

Sénat, *rapport d'information*, n°220, 2 mars 2005.

Sénat, *rapport d'information*, n°2161, 16 mars 2005.

V.A., *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, juin 2004.