



**HAL**  
open science

## Culture du résultat et pilotage par les indicateurs dans le secteur public

Stéphanie Chatelain-Ponroy, Samuel Sponem

► **To cite this version:**

Stéphanie Chatelain-Ponroy, Samuel Sponem. Culture du résultat et pilotage par les indicateurs dans le secteur public. Bernard Pras (coord.). Management : enjeux de demain, Vuibert, pp.163-171, 2009. halshs-00460649

**HAL Id: halshs-00460649**

**<https://shs.hal.science/halshs-00460649>**

Submitted on 15 Jul 2010

**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.

# Culture du résultat et pilotage par les indicateurs dans le secteur public

Stéphanie Chatelain-Ponroy

Samuel Sponem

Maîtres de conférences au Conservatoire National des Arts et Métiers

*Résumé* : Faut-il gérer l'État comme une entreprise ? Depuis 20 ans, la question est au cœur des réformes de l'administration dans tous les pays de l'OCDE. À cet égard l'introduction d'une culture du résultat et des dispositifs de contrôle de gestion qui l'accompagnent dans l'administration publique telle qu'elle est mise en avant dans la LOLF, si elle peut avoir des effets positifs en termes d'évaluation des politiques publiques et d'incitation des agents, peut aussi engendrer des effets pervers. En la matière, l'expérience des entreprises est enrichissante : une gestion stricte par les résultats peut notamment conduire à négliger le long terme et la coopération. La définition des indicateurs dans le secteur public est plus délicate encore car elle implique de réussir à mesurer des effets qui ne se traduisent pas forcément de manière financière et va à l'encontre des modes de contrôle traditionnels du secteur

Pour limiter ces effets pervers, une réflexion sur les indicateurs de performance doit être engagée. Leur rôle ne doit pas être pensé uniquement en termes de contrôle et d'incitations ; ils doivent aussi être vus comme des outils de discussion, d'échanges de bonnes pratiques et d'apprentissage.

Depuis une trentaine d'années tous les pays de l'OCDE ou presque sont touchés par un mouvement de modernisation de la gestion publique qui a, notamment, pour but d'améliorer la performance des services publics dans l'exercice de leur mission. Différents outils, techniques, procédures sont, ou ont été, mobilisés pour parvenir à cet objectif qui doit en principe permettre d'offrir au citoyen un service public de la plus haute qualité et au contribuable la garantie d'une valorisation optimale de la dépense publique.

Dans bien des cas, les promoteurs de ces réformes sont allés chercher l'inspiration auprès des entreprises, leur empruntant un certain nombre de techniques de management, au point que l'on a parfois qualifié ces réformes de « gestionnaires ». Parmi les méthodes empruntées, le contrôle de gestion occupe une place privilégiée comme en témoigne l'utilisation de la plupart de ces concepts principaux – responsabilité, autonomie, motivation, pilotage, performance, rentabilité – dans le débat public. En France, le comité interministériel à la réforme de l'Etat (CIRE) a même érigé, en octobre 2000, la généralisation du contrôle de gestion dans les services de l'Etat comme moyen privilégié d'amélioration de la gestion publique.

Ce développement du contrôle de gestion au sein des administrations françaises a par ailleurs été encouragé et dynamisé par la loi organique relative au lois de finances (LOLF) n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001, qui s'applique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et vise à modifier en

profondeur les modalités et les finalités de la gestion publique. La LOLF dessine, en effet, un nouveau cadre budgétaire et comptable de l'État au travers duquel elle poursuit un objectif de rénovation de la gestion publique autour des notions de performance et de responsabilisation. Certains l'ont même qualifiée de « révolution copernicienne » dans la mesure où sa mise en place conduit à centrer la gestion publique non plus sur les moyens mais sur les résultats.

## **1. Gestion et culture du résultat**

L'un des objectifs principaux de la LOLF est de faire prendre aux administrations une orientation nouvelle en les incitant à passer d'une « culture de moyens » à une « culture de résultats ». À travers elle, la France rejoint donc de nombreux pays de l'OCDE qui ont fait de la gestion par les résultats la pierre angulaire de leurs systèmes de gestion publique.

Cette promotion de la « culture du résultat » traduit la volonté du législateur d'améliorer l'efficacité (c'est-à-dire la capacité à atteindre les objectifs fixés) et l'efficience (la capacité à minimiser les ressources employées pour atteindre les objectifs) de l'État en mettant en œuvre une gestion axée sur les résultats, c'est-à-dire un mode d'administration qui établisse un lien entre la dépense publique et l'atteinte d'un résultat concret afin de mesurer la performance d'une politique (ou d'un programme). Le contrôle traditionnel *a priori*, qui mettait l'accent sur l'approbation des opérations, avant engagement, par un contrôleur extérieur, est alors remplacé par un contrôle *a posteriori* sur les résultats.

Concrètement, la LOLF met en œuvre un nouveau cadre budgétaire. Celui-ci est fondé sur le principe d'une budgétisation non seulement par nature de dépenses (personnel, fonctionnement, etc.) mais aussi par destination de la dépense (programme, action). Il s'organise en trois niveaux : missions, programmes et actions. Chaque programme de la nouvelle architecture budgétaire se caractérise par une stratégie, des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultat, définis à l'instigation du ministre compétent avec le concours de chaque responsable de programme. Ces éléments doivent permettre au Parlement d'apprécier la cohérence entre les choix budgétaires et les objectifs prioritaires, d'évaluer la qualité de la gestion des programmes, de juger de la pertinence des objectifs. Mais ces objectifs de performance nationaux doivent aussi, pour pouvoir être atteints, orienter le pilotage de l'action des services disposant des moyens inscrits au programme. Ils doivent donc être traduits en objectifs opérationnels, intermédiaires, accessibles aux services auxquels ils s'adressent et permettre à ces derniers d'apporter des réponses à la mission générale qui leur est confiée sous forme de plans d'action. Ainsi se dessine ce que l'on a appelé la « cascade de la

performance » au travers de laquelle sont déclinés et consolidés des indicateurs et des objectifs grâce auxquels la « culture de la performance » doit infuser toute l'administration.

On suit là les principes bien connus de la gestion par les résultats telle qu'elle fut définie dans les années 20, chez General Motors (Bouquin, 2005) : fixation d'objectifs, le plus souvent financiers, aux managers ; liberté relative de ces derniers pour atteindre leurs objectifs ; évaluation (et récompense) des managers en fonction des résultats obtenus. Avec la gestion par les résultats, le contrôle est donc essentiellement réalisé *a posteriori* sur les résultats et permet de gérer « par exception », c'est-à-dire seulement lorsque apparaissent des dérives notables par rapport aux objectifs.

La force de la gestion par les résultats vient d'abord du fait qu'en s'appuyant sur des données comptables et financières, elle permet d'appliquer un langage commun à l'ensemble de l'organisation, quelle que soit la diversité des métiers exercés en son sein. Elle vient aussi de la possibilité qu'elle offre de décentraliser la prise de décision en échange du contrôle des résultats. De nombreuses décisions peuvent ainsi être prises par les responsables sur le terrain, au plus proche des opérations, ce qui assure une meilleure qualité de l'information et permet une réactivité accrue dans la prise de décision. Cela laisse aussi à la direction le loisir de se concentrer sur les décisions importantes, plus stratégiques qu'opérationnelles. Enfin, la gestion par les résultats doit permettre de responsabiliser, d'évaluer et donc de motiver les salariés à partir d'objectifs qui leur ont été fixés. À ce titre, c'est un outil de gouvernement des hommes qui peut être utilisé à tous les niveaux de l'organisation pour s'assurer que chacun contribue à l'intérêt général.

La simplicité de la démarche et son caractère apparemment rationnel peuvent expliquer que ce mode de gestion ait connu un succès important et se soit diffusé dans un grand nombre d'organisations et, récemment, dans les administrations des pays membres de l'OCDE. Elle est, en effet, le reflet « d'une exigence démocratique de transparence et de responsabilité dans l'usage de l'argent public » (Trosat et Perret, 2005). Pourtant, des résultats contrastés de ces mises en œuvre conduisent à s'interroger sur les conditions du succès de ces démarches. Des recherches en entreprises n'ont-elles pas montré que ce type de dispositifs pouvait être porteur d'effets pervers ? Et ne convient-il pas d'être, de surcroît, attentif aux conditions de transfert de cette technique dans le cadre très spécifique de la gestion de l'État ?

## 2. Les difficultés liées au choix des indicateurs et des objectifs

Mettre au cœur d'un dispositif de management un indicateur n'est pas sans danger. D'abord, en cas de mauvais choix d'indicateur, on risque d'orienter les comportements dans un sens inadapté. Ensuite, le recours aux indicateurs conduit à centrer l'attention des acteurs sur ce qui peut être mesuré au détriment de ce qui ne l'est pas. En somme, faire de l'indicateur un élément clé de son management suppose de valider l'hypothèse implicite selon laquelle tout ce qui est important dans une activité est mesurable de façon aisée, objective et fiable. Ou de se résigner à ce que seul ce qui est mesurable (aisément, objectivement, et de façon fiable) soit considéré comme important.

Dans les entreprises, l'indicateur de mesure de la performance par excellence est la rentabilité, qui est cohérente avec les attentes des actionnaires, peut se mesurer aisément et peut être déclinée en de multiples sous-objectifs. Elle constitue donc souvent la base de la gestion par les résultats. Pourtant, même dans ce contexte *a priori* adapté, l'utilisation systématique d'indicateurs financiers et de gestion par les chiffres a été présentée comme l'une des causes du déclin de l'industrie américaine dans les années 80 (Johnson et Kaplan, 1987). Elle conduirait, en effet, au court-termisme, à une réduction drastique des investissements et à une concurrence interne exacerbée au détriment de la coopération.

Dans les organisations publiques, trouver un indicateur pertinent semble plus compliqué encore. En effet, l'existence même de ces organisations se justifie par les externalités qu'elles génèrent, c'est-à-dire par leurs retombées sur la société. La performance de l'action publique dépend donc non seulement du niveau d'activité des administrations (par exemple le nombre d'infractions constatées sur la route par les agents de police), ce que les anglo-saxons nomment l'*ouput*, mais aussi de l'impact de cette activité sur la société (le nombre d'accidents sur la route, par exemple), son externalité, son *outcome*. Il est évident qu'excepté aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie, on ne peut évaluer la performance des agents de l'État qu'en fonction des *outputs*. En effet, l'une des règles de la gestion par les résultats consiste à ne demander des comptes que sur des éléments contrôlables par la personne évaluée. Le problème est qu'il est difficile de trouver des indicateurs d'activité liés sans équivoque aux externalités. Par exemple, pour améliorer la sécurité routière, la police nationale se fixe comme cible une progression des taux de dépistages positifs de l'alcoolémie (signe de l'efficacité des contrôles) alors que la gendarmerie vise une baisse de ce même taux (signe de

l'efficacité de la prévention) (Arthuis, 2005). Qui a raison ? Peut-on choisir cet indicateur comme un moyen de mesure de la performance d'un programme de sécurité routière ?

Dans de nombreux cas, trouver des indicateurs semble donc difficile. Des indicateurs farfelus ont donc été parfois développés pour répondre formellement aux injonctions de la LOLF et permettre aux administrations d'afficher un simulacre de gestion par les résultats. Mais est-il vraiment raisonnable de mesurer la performance du ministère des affaires étrangères par la fréquentation de son site Internet ou d'apprécier l'aptitude du ministère des transports à bien entretenir les infrastructures portuaires par l'évolution du trafic maritime<sup>1</sup> ? Dans le programme « ville et logement », par exemple, l'un des objectifs est de donner un indice de satisfaction des habitants des ZUS sur leur environnement. Pour évaluer ce degré de satisfaction des questions sont posées aux habitants sur la qualité de l'air, de l'eau, des transports, des dangers de la circulation... Mais aucune ne porte sur la sécurité, la qualité des équipements, le prix des loyers, le montant des charges, ou encore la réussite éducative<sup>2</sup>.

Dans tous ces exemples le lien entre objectif et indicateur semble bien difficile à réaliser. Nous voyons alors que, même si les choix politiques ont été parfaitement définis, la sélection des indicateurs de mesure des *outputs* est délicate.

En outre, des comportements à courte vue sont d'autant plus probables que les indicateurs de résultat sont difficiles à définir. Par exemple, le passage d'une obligation de moyens à une culture du résultat dans la police n'est pas sans conséquences. On peut penser, en effet, que « lorsque la sanction sur les résultats est certaine et rapide, tandis que le contrôle de l'obligation de moyens est diffus et incertain, le choix des agents est peu douteux, non moins que la contradiction entre le profit à court terme et les dommages à plus longue échéance » (Monjardert, 2006). Fixer des objectifs chiffrés s'avère difficile dans ce domaine et cela risque d'avoir pour conséquence que « les affaires les plus simples sont privilégiées au détriment du travail de fond »<sup>3</sup>. Finalement, le lien non automatique entre *output* et *outcome* crée fréquemment un décalage entre les dirigeants politiques (et la population), qui raisonnent en fonction des résultats (*outcomes*), et les gestionnaires publics qui administrent sur la base des produits (*outputs*). De ce fait, apparaît un risque non négligeable de déplacement des objectifs.

---

<sup>1</sup> Rossigneux, B. « Les indicateurs en folie des finances », *Le canard enchaîné* (11.10.2006)

<sup>2</sup> Pierre Cardo, Député-Maire UMP des Yvelines, *Les Echos* (8.10.2007)

<sup>3</sup> Xavier Vageau, magistrat au parquet de Nantes, *Libération* (31/10/2003)

La logique de la LOLF devrait également conduire à une évaluation des fonctionnaires « au mérite ». Selon les promoteurs de ce système, cela rendrait possible la responsabilisation et la motivation des fonctionnaires et pourrait améliorer la gratification de leur travail<sup>4</sup>. Pourtant, la généralisation de l'évaluation de la performance des agents de l'État à partir d'indicateurs de résultat pose, elle aussi, de nombreuses questions et les résultats de sa mise en application dans les pays de l'OCDE sont, pour le moins, contrastés (OCDE, 2005).

Les recherches menées dans les entreprises montrent d'ailleurs que l'application stricte de la gestion par les résultats engendre un surinvestissement des objectifs chiffrés, du stress, des comportements opportunistes et des manipulations visant à améliorer l'apparence des résultats (Hopwood, 1972). Dans les organisations publiques, des phénomènes similaires semblent s'être développés. Ainsi, le directeur de la sécurité publique de l'Hérault aurait, devant la montée de la délinquance de son département et pour montrer des signes de la forte activité de ses services, fixé des objectifs de garde à vue à l'ensemble de ses services... y compris à la brigade canine<sup>5</sup>. Un policier affirme que « la pression hiérarchique est telle que l'on ne peut plus faire la part entre la réalité de la baisse de la délinquance et ce qui relève du bidonnage »<sup>6</sup> : il pourrait même arriver que les commissariats refusent d'enregistrer les plaintes. Dans les hôpitaux britanniques, des objectifs stricts de temps d'attente auraient conduit certains médecins à enlever des roues des brancards pour comptabiliser ces derniers en lits ou à faire attendre les patients en dehors de l'hôpital avant de les y admettre officiellement. En Grande Bretagne, encore, des objectifs de taux de réussite aux examens auraient conduit les professeurs à concentrer leurs efforts et leur temps sur les élèves à la limite de la réussite en délaissant les plus faibles et les plus doués. Certains s'interrogent : « de telles méthodes ne mènent-elles pas inévitablement le service public à contracter les pathologies bien connues des anciennes administrations soviétiques, fondées à la fois sur les objectifs et sur la terreur ? » (Hood, 2005).

---

<sup>4</sup> La rémunération des fonctionnaires dépend aujourd'hui de leur grade et de leur échelon, qui varie en grande partie en fonction de leur ancienneté. Des éléments variables peuvent être accordés dans certaines situations, ils sont cependant distribués sur une base collective. Les agents méritants progressent en principe plus rapidement les échelons mais dans les faits, on constate une forte similitude des évaluations qui conduit à homogénéiser les trajectoires de carrière. Au final, les incitations en termes de rémunération sont aujourd'hui faibles pour les agents de l'État et les enquêtes montrent que les fonctionnaires ne sont en général pas satisfaits de leur situation (sur ce thème voir Rouban, L. (2005), « La GRH en France ou la chasse aux vieux démons », *Télescope*, vol. 12, n°2, p. 65-79.).

<sup>5</sup> Durant, J. « Délinquance: des statistiques presque trop flatteuses », *Libération* (31/10/2003)

<sup>6</sup> Coignard, J. et Durand J. « Des quotas de gardes à vue dans les commissariats de l'Hérault », *Libération* (13/01/2004)

### 3. Quelques enseignements

Quels enseignements peuvent alors être tirés de ces exemples illustratifs des difficultés de la mise en place d'une culture et d'une gestion par les résultats ? Nous pouvons en distinguer quatre principaux.

Premier enseignement : choisir un indicateur de résultat implique de baser celui-ci sur une définition claire de l'objectif dont il est supposé être une représentation. Or, la définition des objectifs suppose l'existence d'un consensus sur les finalités des programmes. Elle soulève donc des questions complexes et fréquemment conflictuelles. Aux États-Unis, par exemple, la commission chargée d'établir une liste d'indicateurs dans le domaine judiciaire est arrivée, après trois ans de travail, à la conclusion qu'il n'existait pas de consensus sur les objectifs, ni sur la définition de la performance, encore moins sur les moyens de mesurer cette performance (Bacache-Beauvallet, 2008). On peut donc parfois se demander si les discussions sur la mise en place de procédures gestionnaires et d'indicateurs ne servent pas d'alibi à l'absence de débat sur des sujets plus litigieux comme les objectifs des politiques publiques ou la mesure de leurs externalités.

Deuxième enseignement : Le pivot de la gestion par les résultats est l'indicateur auquel est assignée une triple mission : il doit permettre que s'opère la délégation de la prise de décision ; il est un relais de la stratégie dans la mesure où chaque responsable construit la représentation de sa mission à partir des indicateurs choisis pour mesurer la performance de son activité ; il est enfin utilisé pour motiver les individus à agir dans le sens souhaité par l'organisation (ce que l'on appelle la convergence des buts) et évaluer *in fine* leur performance. Or, dans un environnement complexe, et en particulier lorsque le lien entre l'activité des services et l'impact sur la société est difficile à établir, il semble illusoire de penser qu'un seul indicateur pourra satisfaire simultanément chacune de ces trois missions. Il convient donc vraisemblablement de choisir des indicateurs distincts pour l'évaluation des politiques publiques, le pilotage des services et l'appréciation de la performance des agents.

Troisième enseignement : Au travers de la promotion de normes de résultat les systèmes de gestion cherchent à induire des normes de comportements. Or, dans bien des cas – et plus encore dans le domaine public – les indicateurs de résultats sont imparfaits, réducteurs, susceptibles de favoriser des comportements déviants ou à court terme. En outre, tout ne peut être mesuré. Certains programmes se prêtent mieux que d'autres à l'évaluation des résultats et à leur appréhension par des indicateurs de performance. C'est le cas, par exemple, des



programmes qui comprennent la délivrance d'un bien tangible ou d'un service dont on peut observer les produits (délivrance de passeports, collecte des impôts...). D'ailleurs, un rapport parlementaire récent (Marini, 2007) affirme que :

« les programmes les mieux pilotés (...) sont le plus souvent de nature financière, ce qui contribue à expliquer la qualité de leur gestion : ils sont plus faciles à gérer que, par exemple, des programmes portant sur la fourniture de services collectifs directement mis à la disposition du public, ou cherchant à agir sur la situation économique et sociale. Tel est le cas des programmes 145 « Epargne », qui concerne les primes accordées par l'État dans le cadre des plans épargne logement (PEL), 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes », qui concerne les dotations de l'État aux communes, 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières », comprenant en particulier les crédits de la Cour des comptes (...) »

La « bonne gestion » est ici évaluée par la capacité à renseigner les indicateurs, à atteindre les objectifs et à réaliser des rapports annuels de performance de qualité, cette dernière étant appréciée en fonction du degré de précision des commentaires compris dans ces rapports. Ce jugement semble un peu rapide mais il est caractéristique des travers qui menacent la mesure des résultats : il conduit à apprécier la qualité de la gestion d'un programme en fonction de la capacité à mesurer et à parler un langage gestionnaire. Il reprend implicitement une assertion courante, et pourtant très contestable, en management selon laquelle « on ne gère bien que ce que l'on mesure » (Chevalier-Kuszla, Berland et Sponem, 2008). Or, la mesure ne conduit pas forcément à une bonne gestion et il est parfois possible de bien gérer sans mesurer. Ainsi, lorsque ni les produits ni les résultats ne sont visibles, les indicateurs de performance ne sont vraisemblablement pas une bonne solution et peut-être faut-il leur préférer un contrôle rituel, centré sur des procédures et la socialisation des gestionnaires. On sait, en effet, que la gestion par les résultats, présentée comme un moyen de se prémunir contre l'opportunisme des agents et leur tendance, supposée ou réelle, à la paresse, peut conduire à une situation paradoxale : en voulant responsabiliser les individus, et en se méfiant de leur possible opportunisme, on introduit des outils de contrôle qui risquent de multiplier ces comportements opportunistes. Introduire une gestion par objectifs, c'est risquer de « casser » ce qui fonctionne en oubliant les points forts du secteur public, c'est-à-dire les moyens de contrôle par le statut et par les « corps » qui font que, de manière générale, les fonctionnaires font leur travail en dépit de l'absence d'un véritable système d'incitation monétaire.

Quatrième enseignement : Le coût de la réforme ne doit pas être négligé en particulier parce qu'elle conduit au développement d'une bureaucratie managériale parallèle à la bureaucratie traditionnelle. Les promoteurs de la LOLF eux-mêmes, Alain Lambert et Didier Migaud, ont reconnu en octobre 2006 que sa mise en œuvre avait pu produire « un accroissement des

rigidités, ainsi qu'un renforcement des contraintes » dans la préparation et l'exécution des budgets et entraîner une « démotivation des gestionnaires ». Ils ont alors proposé d'introduire une gestion pluriannuelle des crédits de l'État ainsi qu'une diminution du nombre de programmes et d'indicateurs<sup>7</sup>. Le projet de loi de Finances 2008 est le troisième budget de l'État en mode LOLF et, pour le moment, la diminution annoncée est timide. Les documents budgétaires de 2008 affichent 621 programmes contre 634 en 2007. Idem pour les indicateurs de performance, qui passent de 1 276 à 1 295<sup>8</sup>. De plus, pour instaurer des contrôles *a posteriori* et définir des indicateurs, il faut avoir recours, bien souvent, à des consultants et embaucher des comptables et des contrôleurs. Cela a un coût et ajoute un niveau de complexité au fonctionnement des administrations : les agents de l'État doivent alors passer du temps à remplir des formulaires pour justifier leur activité, ce qui se fait au détriment de leur travail effectif. Finalement, on peut se demander si l'on réalise vraiment des économies en introduisant une gestion par les résultats.

En définitive, s'il y a des effets positifs à ce type de réforme, ils sont essentiellement indirects. Ils sont pour la plupart là où on ne les attend pas. Se centrer sur les objectifs peut être ainsi l'occasion d'instaurer un dialogue à tous les niveaux de l'administration, comme cela se passe dans certaines entreprises (Simons, 1995). Ce peut être aussi un moyen de favoriser l'apprentissage, le partage d'expérience et la réflexion lors de la définition des objectifs et des indicateurs qui doivent être retenus. En résumé, pour qu'elle soit efficace, il ne faut pas faire de la culture du résultat une fin en soi qui servirait à contrôler, à motiver, à évaluer les individus, à trouver des responsables voire à désigner des coupables. Il faut, au contraire, faire des rituels gestionnaires qui l'accompagnent un moyen pour échanger, apprendre, expérimenter, partager les bonnes pratiques et améliorer les processus.

Pourtant, ces éléments ne sont ni au cœur de la loi, ni au centre des discours des politiques qui la mettent en place. Les discours sur la LOLF reflètent bien souvent une conception mécaniste des processus managériaux (par exemple lorsque l'on demande de justifier les dépenses dès le premier euro), une vue simpliste des outils de gestion, considérés comme objectifs et neutres et une vision simplificatrice des rapports humains, en faisant l'hypothèse implicite que les fonctionnaires sont « des agents intéressés et opportunistes, des paresseux qui se trouvent une sinécure aux dépens de l'intérêt public » (Shick, 2006). Cette vision est d'abord la traduction d'un projet scientifique et politique de certains économistes qui mettent, *a priori*, en doute

---

<sup>7</sup> Rovan A., « Quand la réforme budgétaire s'enlise dans la bureaucratie », *Le Figaro*, 3/11/2006

<sup>8</sup> Rovan A., « La révolution budgétaire n'a pas encore eu lieu », *Le Figaro*, 27/9/2007

l'efficacité de l'action publique. Dans une certaine mesure, on peut se demander si la LOLF n'est pas un moyen pour les hommes politiques de dissimuler leur déficit de vision derrière une quête de la « performance ». En effet, l'impact inattendu et paradoxal de l'introduction de la gestion par les résultats concerne la légitimité qu'elle peut conférer. Cette méthode permet de rapprocher les pratiques de l'État des pratiques, réelles ou supposées, des entreprises. À ce titre, elle est porteuse d'une croyance de modernité et constitue à certains égards un « mythe rationnel », c'est-à-dire un dispositif qui donne « l'illusion de la rationalité ». La gestion par les résultats aide alors à légitimer la dépense publique en donnant l'impression que celle-ci est allouée et contrôlée efficacement. Dans un contexte de crise de légitimité de l'État, l'importation des méthodes de gestion des entreprises privées ne serait-elle pas, plus qu'un moyen d'améliorer son efficacité, un moyen de reconquérir la confiance des citoyens ?

### ***Bibliographie***

- ARTHUIS J. (2005), *Rapport d'information du Sénat sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF*, Rapport d'information n°120.
- BACACHE-BEAUVALLET M. (2008), *Incitations et désincitations : les effets pervers des indicateurs*, sur <http://www.laviedesidees.fr>, 22.02.2008
- BERLAND N., CHEVALIER KUSZLA C. et SPONEM S. (2008, à paraître), « On ne gère bien que ce que l'on mesure », in A. Pezet & S. Sponem (dir.), *Petit bréviaire des idées reçues en management*, Editions La découverte.
- BOUQUIN H., *Les fondements du contrôle de gestion*, Que sais-je ?, Paris, PUF, 2005.
- HOOD C. (2005), « Comment l'administration britannique cultive la performance », *Sociétal*, n°47, p. 101-104.
- HOPWOOD A. (1972), « An empirical study of the role of accounting data in performance evaluation », *Journal of Accounting Research*, p. 156-182.
- JOHNSON, H. T. & KAPLAN, R. S. (1987), *Relevance lost: the rise and fall of management accounting*, Boston, Harvard Business School Press.
- MARINI P. (2007), *Rapport fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi, adopté par l'assemblée nationale, après déclaration d'urgence du règlement du budget de l'année 2006*, n° 393.
- MONJARDERT D. (2006), « Comment apprécier une politique policière ? Le premier ministre Sarkozy », *Sociologie du Travail*, n°48, p. 188-208.
- OCDE (2005), *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, éditions ocde.
- SHICK A. (2006), *L'État performance- réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas dans les faits*, document OCDE GOV/PCG.
- SIMONS R. (1995), « Control in the age of empowerment », *Harvard Business Review*, March-April, p. 80-88.
- TROSA S. et PERRET B. (2005), « Vers une nouvelle gouvernance publique », *Esprit*, février 2005.