

Groupe de travail animé par Franck Montaugé

De l'usage des indicateurs de développement dans l'action publique et le débat citoyen
Audition de Véronique FOUQUE, Chef du bureau de la performance de la dépense publique et de la fonction financière au Ministère des Finances et des Comptes publics et Marine CAMIADE, sous-directrice à la direction du Budget.

Mercredi 21 septembre 2016

Franck Montaugé :

J'ai lancé un groupe de réflexion et de travail sur la question des nouveaux indicateurs de richesses et plus largement sur la question de l'évaluation des politiques publiques, dans le prolongement des travaux et du rapport sur les NIR issu de la loi SAS.

Dans le cadre de nos réflexions sur le rôle des parlementaires en matière de contrôle et d'évaluation, la LOLF est bien entendu très vite apparue au cœur de nos préoccupations. La LOLF est très intéressante car elle joue un rôle important de structuration même s'il semble qu'elle n'ait pas été menée jusqu'au bout de la logique initialement affichée.

Cependant, il est parfois difficile de faire le lien entre d'un côté les nombreux indicateurs qui sont produits régulièrement dans le cadre de la LOLF et l'analyse de certaines politiques publiques qui en découle, et de l'autre les très nombreux indicateurs de la LOLF elle-même qu'on retrouve dans les divers rapports annexés au PLF dans la perspective de la préparation de l'examen de la loi de finances.

Avec ce travail, l'idée n'est pas de produire un énième rapport sur des nouveaux indicateurs qui serait déconnecté complètement de la réalité. Notre réflexion porte sur les indicateurs et en particulier sur les NIR sous l'angle de l'évaluation des politiques publiques et de l'action de l'État telles qu'elles sont décrites dans la LOLF. Notre réflexion porte sur une meilleure articulation entre les indicateurs et l'évaluation ainsi que le contrôle.

En ce sens, nous souhaiterions connaître votre point de vue sur cet aspect, sur la LOLF telle qu'elle existe aujourd'hui, avec ses aspects positifs et négatifs. Quelles perspectives éventuellement ouvrir pour que notre travail puisse être un travail de propositions concrètes, et utiles.

Pour terminer, je tiens à souligner que lorsque l'on est appelé à voter la loi de règlement budgétaire, il y a 3 sénateurs, 4 députés et il n'y a pas vraiment de publicité faite autour du débat, ce qui est vraiment dommage.

Marine Camiade :

Peut-être d'abord quelques mots de présentation.

Je suis Marine Camiade, actuellement sous-directrice à la Direction du budget, et initialement je travaillais à la Cour des comptes.

Je m'occupe d'une sous-direction qui appuie les DAF, les directeurs des affaires financières des ministères, dans leur entreprise de modernisation, des volets budgétaires comptables mais aussi des mesures de performances de l'action publique.

Véronique Fouque :

Je suis chef de bureau de la performance de la dépense publique et de la fonction financière, dans sa deuxième direction. J'ai passé 8 ans à l'éducation nationale mais avant, j'ai travaillé dans le privé où j'ai passé une vingtaine d'années dans l'entreprise comme consultant.

Je m'occupe du sujet de la performance mais également de l'animation au niveau interministériel du contrôle de gestion qui est très lié à la performance pour l'État. Je m'occupe aussi de l'animation de la fonction financière ministérielle.

Ce volet de la performance constitue pour nous, disons « la doctrine », le contrôle qualité et l'animation. Et en ce sens nous avons des idées à vous proposer pour répondre aux ambitions qui sont les vôtres et que nous partageons totalement.

Marine Camiade :

Avant tout nous voulions vous remercier de nous recevoir sur ces sujets qui nous tiennent particulièrement à cœur. Nous sommes très honorés d'être ici au vue des personnes que vous avez auditionnées.

Et le fait que le Parlement se saisisse de ces problématiques est tout à fait essentiel à leur prospérité et à leur utilité. Car nous produisons beaucoup d'informations, et si personne ne les utilise, cela ne sert à rien.

On n'identifie peut-être pas spontanément la Direction du budget comme une direction du budget sur les sujets de la performance. Ceci est, je pense essentiellement dû à **l'ambition de la LOLF qui était de connecter les sujets budgétaires et les sujets de l'évaluation**. Ce n'était pas évident, dans d'autres pays ce n'est pas du tout le cas, il n'y a pas de connexion comme en France. D'où, la compétence de la Direction du budget sur ces sujets.

Les sujets de l'évaluation ne datent pas de la LOLF, il y a eu la circulaire Rocard au début des années 90, donc c'est une démarche ancienne. **Mais l'innovation de la LOLF à consister à faire en sorte que le budget soit présenté en fonction des objectifs des politiques publiques, et non en fonction des Ministères ou de la nature de dépenses. On met en regard des objectifs et des indicateurs.**

Actuellement, il y a plus de 300 objectifs et plus de 700 indicateurs. Il s'agit donc d'un gros dispositif de suivi de la performance, qui a été déployé par les ministères. Le rôle de la Direction du Budget est précisément de s'assurer de la cohérence de ce dispositif et de la qualité des données, tout en essayant de mettre en valeur ce dispositif de mesures.

On peut classer les indicateurs selon 3 types :

- ⇒ **Des indicateurs d'efficacité de l'action publique** pour mesurer vraiment les effets socioéconomiques des politiques publiques, donc leur impact final pour les citoyens ;
- ⇒ **Des indicateurs d'efficience** qui mesurent si la réalisation des actions est à moindre coût, autrement dit l'efficience de la gestion ;
- ⇒ **Des indicateurs de qualité de service à l'utilisateur**, typiquement les délais de production d'un passeport, d'une carte d'identité nationale, d'un titre de séjour... classiquement la qualité du service au guichet.

Parmi ces plus de 700 indicateurs, **beaucoup cherchent à évaluer les politiques publiques au-delà des aspects simplement financiers.**

Je ne sais pas si vous avez l'occasion de jeter un coup d'œil sur les indicateurs des différents ministères. **En réalité, il y a une grande richesse et l'on mesure énormément de dimensions du service public.** Mais, en dehors de notre cercle, peu de gens en ont conscience.

Franck Montaugé :

Cela pose donc la question de l'appropriation par les parlementaires de ces indicateurs. Et de la manière dont on les met, éventuellement dans le débat public et citoyen pour faire sens.

Dans notre problématique, cela dépend aussi de leur possible articulation avec les indicateurs issus de la loi SAS.

Marine Camiade :

Je ne sais pas si, en ce qui vous concerne, vous les utilisez dans vos travaux.

Pour notre part, lorsque l'on suit les débats parlementaires, nous avons le sentiment que les débats se centrent sur les enveloppes budgétaires et que les indicateurs sont assez peu regardés et assez peu utilisés. À notre charge, le fait qu'ils sont assez peu lisibles.

Par exemple, **en matière de développement durable, nous disposons d'un indicateur qui mesure la biodiversité, la diversité des espèces d'oiseaux.** Mais lorsque l'on lit l'explication de l'indicateur, c'est incompréhensible. On ne comprend pas ce que l'on mesure, si l'on attend une baisse ou une hausse de l'indicateur. En fait, il s'agit de termes de spécialistes sur les oiseaux.

Par ailleurs, on a les PAP (projets annuels de performance) qui sont très volumineux, et au sein desquels les indicateurs sont noyés dans une masse d'information.

Nous essayons de mieux communiquer sur ces indicateurs et de le faire de manière plus pédagogique. Dans ce cadre, **l'une de nos premières réalisations consiste à produire un petit fascicule que vous connaissez peut-être qui s'intitule « Les données de la performance ».** Il retrace les principaux indicateurs de manière graphique avec l'évolution sur 5 ans et il comporte des commentaires sur les évolutions des ministères.

C'est le premier objectif, mieux communiquer pour que cela soit plus facile d'utilisation.

Nous essayons aussi de simplifier, de réduire le nombre des indicateurs et de les recentrer sur l'essentiel. Nous avons travaillé en ce sens et **réussi à réduire d'un quart le nombre d'indicateurs** à ce stade. Nous avons essayé de distinguer des indicateurs de programme, puis des indicateurs plus stratégiques au niveau des missions. Nous disposons donc de ces deux niveaux. Nous essayons de renforcer la communication sur le niveau « mission » pour que ce soit plus clair.

Un indicateur ne suffit pas à évaluer une politique publique, il donne une vision partielle, chiffrée, une vision soumise à interprétation. Il faut donc ensuite compléter avec d'autres types d'évaluation plus approfondie et plus large, des revues de dépense, des évaluations de politiques publiques, des audits de la Cour des Comptes...

L'indicateur, pour nous c'est vraiment un indicateur avancé d'un dysfonctionnement ou d'un mauvais fonctionnement qui mériterait approfondissement, audits, évaluations plus larges et plus approfondies.

Sur l'articulation avec les nouveaux indicateurs de richesse, je dois avouer que nous avons l'intention de faire un tableau de bord de 10 indicateurs cibles en choisissant les 10 indicateurs les plus parlant parmi ceux qui existent déjà. Il en existe déjà qui sont vraiment très intéressants : **le taux d'emploi, un indicateur sur la santé, un indicateur sur les minima sociaux**. Mais, l'exercice s'est mené un peu en parallèle, suite à la loi Eva SAS, et a été mené par la Direction du Trésor. On a essayé de se concerter avec eux, mais au final il y a deux rapports différents, il y a les PAP et puis, il y a le rapport issu de la loi SAS.

On essaie bien d'articuler les deux en faisant évoluer nos indicateurs dans les documents budgétaires pour qu'ils soient les plus proches possible, voire qu'ils soient identiques aux 10 indicateurs du rapport issu de la loi Sas. Actuellement, il y en a 3 qui sont identiques.

Pour les prochains PLF, on essaiera de faire converger les indicateurs. On ne les fera pas complètement converger parce qu'il s'agit de logiques différentes sur certains aspects. Par exemple, on ne peut reprendre dans les documents budgétaires l'indicateur de satisfaction dans la vie qui figure dans les indicateurs du rapport SAS, car il n'y a pas de lien direct avec les crédits budgétaires.

Franck Montaqué :

J'ai rencontré dans le cadre d'une table ronde, des responsables de l'évaluation à l'OCDE. Ils ont une démarche intéressante que vous devez connaître, qui présente l'intérêt d'être menée à une échelle qui est celle de l'OCDE. Avez-vous travaillé avec cela en tête pour créer des connexions, des parallèles ?

Marine Camiade :

On travaille beaucoup avec eux. On essaie de faire apparaître dans nos indicateurs, des indicateurs qui puissent donner lieu à comparaison internationale et qui soient utilisés à l'OCDE et dans d'autres pays.

Véronique est la spécialiste car c'est elle qui pilote les travaux à l'OCDE.

George Labazée :

Vous avez une mission transversale. À partir du budget qui irrigue l'ensemble des ministères, vous essayez de faire en sorte que les directions de ces ministères soient suffisamment souples et enclines à accepter à vos propositions.

Marine Camiade :

On en discute avec elles. On organise des conférences chaque année avec les ministères, où on discute avec eux de la pertinence de leurs indicateurs, des résultats obtenus. Donc c'est un peu une négociation comme la négociation budgétaire, il y a des points sur lesquels on obtient satisfaction, et d'autres où ils tiennent à certains de leurs indicateurs qui leur permettent de piloter leur réseau. Il s'agit d'une négociation interministérielle assez classique. Par contre la méthodologie est vraiment fixée à Bercy, ensuite c'est l'opportunité de retenir tel ou tel indicateur qui est dans la main des ministères.

George Labazée :

Avez-vous senti une évolution sur la volonté de s'approprier des indicateurs, ou bien de fortes résistances...

Marine Camiade :

Non, il n'y a plus de résistance, et **beaucoup de ministères surtout ceux à réseaux, vont décliner leurs indicateurs dans leurs services déconcentrés et dans leurs opérateurs**. Ils en ont fait une aide pour piloter leurs réseaux, pour piloter les DREAL (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement), les DRJSCS (les directions régionales de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale). Ils ont besoin de ces indicateurs, pour analyser les résultats de chaque service déconcentré.

Nous essayons de les décliner dans les contrats que l'on passe avec les opérateurs pour que lorsqu'une politique est déléguée à un opérateur, l'opérateur puisse aussi rendre compte selon le même format.

George Labazée :

Vous l'appliquez aux ministères qui ont, disons, des représentations, la région, le département... Ils appliquent les indicateurs que vous leur donnez depuis Bercy ?

Marine Camiade :

Oui, tout à fait.

Véronique Fouque :

La remontée d'informations est parfois manuelle et par enquête spécifique. Nous ne disposons pas d'un système d'information intégré qui alimenterait nos documents budgétaires ; les indicateurs sont de nature très différente.

Par exemple, pour la biodiversité, ce sont des enquêtes qui sont menées tous les 2 ans par comptage.

À Bercy, **il existe aussi par exemple un indicateur de civilité fiscale**, c'est-à-dire la déclaration spontanée d'impôts. Cela est vraiment plus facile à mesurer. Le coût de gestion de l'impôt est encore un autre indicateur qui est calculé en divisant la masse salariale de la DGFIP (direction générale des finances publiques) par les impôts collectés.

Pour enchaîner sur cette remarque, une de vos questions était : *quels sont les acquis de la LOLF, notamment du dispositif de performance ?*

Il nous semble que justement **cette déclinaison dans les ministères, constitue l'un des acquis de la LOLF**. En fait, c'est précisément ce dialogue de gestion et de performance qui s'est construit depuis 2006 et qui permet de décliner, sur le terrain, les engagements qui sont pris au niveau national par un responsable de programme. Car la vraie question est : *comment ce qui est écrit dans les PAP arrive sur le terrain ?*

Et ces indicateurs sont déclinés dans les services déconcentrés pour donner un cap. Il s'agit d'un dialogue de gestion interne aux ministères. Nous, nous aidons à fixer un cap. Et comme

vous le savez **les indicateurs LOLF sont des indicateurs de résultat, un résultat d'efficacité socio-économique : les acquis des élèves, un niveau de santé, un niveau de pollution, la qualité de service et le coût...**

Certains indicateurs sont très facilement déclinables en cascade. Par exemple, le taux de remplacement dans les classes, c'est un indicateur qui existe au niveau national qui peut être décliné dans les académies, dans les départements. Par contre le taux d'accès au Bac, qui est un indicateur de mission, n'est pas déclinable pour des raisons statistiques. Tous les indicateurs qui sont calculés par enquête ne sont pas nécessairement déclinables au niveau de chaque entité régionale.

En revanche, on peut observer ce qui se passe au cours de ce dialogue de gestion, lorsque l'on passe aux moyens. La question est la suivante : comment l'entité responsable, le recteur, le directeur de département... va obtenir des résultats. **Et c'est à ce niveau que les indicateurs de performance se transforment en indicateur d'activité, de moyens.**

Par exemple, pour limiter les incidents qui sont recensés dans les prisons, on va former des gardiens, on va installer des dispositifs supplémentaires. Et cela se traduit à la fois en indicateurs de moyens, et en indicateur d'activité (heures de cours...), **ce qu'on appelle des indicateurs de pilotage.** Et cela constitue **la richesse de ce dialogue de gestion et de performance. Ce dialogue assure une cohérence d'objectifs et de résultats, ce que demande la Nation, et les moyens par lesquels les responsables mettent en œuvre leurs activités.**

Le dialogue de gestion existait bien avant la LOLF, il concernait surtout l'attribution de moyens. Et aujourd'hui il est tiré par les engagements de résultats.

Franck Montaugé :

Vous dites que pour le taux d'accès au bac, vous n'avez pas les statistiques détaillées. Comment construisez-vous en conséquence ce taux d'accès ?

Véronique Fouque :

Le taux d'accès est une estimation statistique qui tient compte de la population étudiante, c'est le pourcentage d'une génération qui va obtenir le bac. Mais il est calculé en fonction de la population résidente, et comme il y a des flux entre les départements et les régions, la DEPP refuse de calculer ce taux d'accès au bac de manière localisée, pour des raisons statistiques.

Donc tous les indicateurs ne sont pas déclinables, mais la majorité l'est.

Quelques illustrations de la manière dont on a utilisé la loi Eva SAS pour établir de la cohérence.

Pour accroître la lisibilité des PAP, du PAP 2015, nous avons réduit, aussi bien le nombre d'objectifs que celui d'indicateurs, de 25% sur le triennal. C'est une manière de conceptualiser l'articulation entre les indicateurs stratégiques (indicateurs issus de la loi Eva SAS) et les indicateurs existant au niveau de la LOLF. Nous disposons aujourd'hui de 316 indicateurs de programme et de 635 indicateurs pour le budget général.

Le budget général est composé de 31 missions : actions extérieures de l'État, justice, éducation etc... Ces 31 missions sont illustrées par environ une centaine d'indicateurs de mission que nous avons synthétisés dans un document intitulé *les données de la*

performance, et à travers lequel nous avons essayé d'obtenir une certaine cohérence avec les indicateurs stratégiques du rapport issu de la loi Sas.

Par exemple, nous avons déjà le taux des sorties précoces du système scolaire, puisque pour l'éducation nationale c'était l'un des indicateurs de mission ; cet indicateur figure également parmi les 10 indicateurs de la loi Eva SAS.

Par ailleurs, dans la circulaire de performance que nous éditons – c'est-à-dire la méthodologie que nous pilotons— nous avons demandé aux ministères de faire évoluer leurs indicateurs autant que possible pour se rapprocher de l'indicateur stratégique.

Ce fut par exemple le cas, pour la mission travail-emploi, qui auparavant avait un indicateur des jeunes chômeurs dans la population des 15-24 ans auquel a été substitué l'indicateur du taux d'emploi en France décliné par âge, et qui est le même que l'un des 10 indicateurs de la loi.

De la même manière, au niveau de la mission recherche et enseignement supérieur, on a fait évoluer à la marge l'indicateur qui préexistait pour se rapprocher de celui visant le pourcentage d'effort de la recherche en France qui était retenu dans la loi Eva SAS.

En ce qui concerne le PLFS, nous avons également des indicateurs qui sont voisins, et que l'on a essayé de faire évoluer, mais nous n'avons pas abouti pour le PLFS de cette année. En effet, il s'agit d'une négociation, et il se trouve qu'au Ministère de la Santé il existe déjà un indicateur synthétique qui est « l'état de santé perçu par la population ». Cet indicateur a été créé au PLFS 2016, raison pour laquelle le Ministère de la Santé n'a pas voulu le modifier dès cette année. **Mais nous essaierons pour l'année prochaine (PLFSS 2018) d'adopter « l'espérance de vie en bonne santé » qui est l'un des 10 indicateurs stratégiques.**

Tout se fait dans la concertation.

Au sein de la mission écologie, nous disposons aujourd'hui de l'indicateur : « **émission de gaz à effet de serre par habitant** », qui est l'une des composantes de l'empreinte carbone. On peut essayer de le compléter l'année prochaine. Reste que la maîtrise par un responsable de programme, de l'empreinte carbone sur l'empreinte carbone importée est assez faible.

Enfin, l'indicateur « **artificialisation des sols** », pourrait être introduit au PLF 2018, si un ministère juge qu'il a une politique publique suffisamment proche de cet indicateur pour l'implémenter, peut-être le ministère de l'environnement ou de l'agriculture.

Concernant les trois derniers indicateurs, ils dépassent largement le champ de ce que l'on pourrait intégrer :

- « **l'endettement global** », car il est difficile de faire un indicateur LOLF de l'endettement des ménages et de l'endettement des entreprises ;
- « **La satisfaction dans la vie** », c'est quand même un indicateur très global et subjectif, autant cela peut être pertinent au niveau politique autant il n'est pas aisé de le décliner en politique publique appropriée par un ministère ;
- Concernant les « **inégalités de revenus** » ou « **la pauvreté en condition de vie** », on peut également préciser que de nombreuses politiques publiques visent l'équité, l'équité sociale, l'équité territoriale. En ce sens, par exemple l'aide au logement est déclinée par population.

Marine Camiade :

Autrement dit, on mesure l'écart de revenus entre quelqu'un qui vit dans un quartier prioritaire de la ville et les personnes qui vivent autour, et on essaie de suivre la diminution de l'écart.

Véronique Fouque :

Par exemple, on dispose du taux d'effort médian, du taux d'effort net médian des ménages en locatif ordinaire ou en accession à la propriété et ce, selon la configuration familiale, distinguée selon que la personne vit seule sans enfant ou en couple sans enfant. En matière d'enseignement scolaire, on essaie d'évaluer les acquis des élèves en fonction de l'éducation prioritaire, de l'éducation prioritaire renforcée ou normale. L'accès à la culture est distingué en fonction des jeunes qui sont considérés comme un public prioritaire. Ce qui montre qu'au sein des politiques mesurées par des indicateurs et des sous-indicateurs, on essaie de cibler les populations pour lesquelles la politique est prioritaire.

Franck Montaugé :

Et donc, par rapport aux indicateurs de la loi SAS, vous en intégrez combien exactement aujourd'hui, si l'on résume ?

Véronique Fouque :

Aujourd'hui, trois. Deux ou trois potentiellement l'année prochaine. Les quatre autres paraissent difficiles.

Marine Camiade :

Sachant qu'en ce qui concerne l'indicateur « de l'endettement », on dispose bien sûr des indicateurs d'endettement public dans les documents budgétaires mais ce ne sont pas des indicateurs de performance. Dans le rapport économique social et financier, il y a toute une série statistique sur l'ensemble de ces grandeurs financières.

George Labazée :

Une question un peu généraliste. La production parlementaire est quand même assez nourrie dans le pays. Est-ce que vous redoutez que tel ou tel projet de loi en discussion puisse venir bouleverser un travail longuement étayé, stabilisé ?

Marine Camiade :

Côté budgétaire : ce qui nous fait toujours peur ce sont les lois de programmation sectorielle, qui viendraient impacter la loi de programmation des finances publiques, et dont on pourrait avoir du mal à bien articuler les choses. Donc les lois de programmation sectorielle avec un volet financier font toujours un peu « frémir » la Direction du budget.

George Labazée :

Sectorielle ? Vous pensez au budget des armées par exemple ?

Marine Camiade :

Les armées, je pense que c'est inévitable, c'est une politique structurante sur le long terme avec des programmes d'équipement.

Non, je pense par exemple, à une loi de programmation sectorielle de l'équipement ou de l'éducation qui viendrait en concurrence avec une loi de finance publique déjà votée, ce qui serait compliqué à gérer.

Mais, tout ce qui est politique nouvelle, non, c'est vraiment au dispositif que l'on met en place de s'adapter, pour refléter les nouveaux objectifs et les nouvelles priorités. Il faut être flexible sur ce plan là. D'ailleurs dans nos documents, on ne fixe pas de cible après 2017, considérant qu'il est tout à fait possible que les priorités changent, que de nouvelles lois soient votées, que de nouveaux engagements soient pris. Donc le dispositif de performance s'adaptera aux priorités.

Véronique Fouque :

Peut-être pourrions-nous vous parler des idées que l'on voudrait vous soumettre.

Franck Montaugé :

J'allais y venir en vous posant directement la question. Par rapport à la connaissance et à la pratique que vous avez du dispositif, la manière dont vous voyez les parlementaires l'utiliser, quelles sont les sources, les orientations de projet que les parlementaires pourraient éventuellement pousser, le cas échéant législativement, pour améliorer les choses.

Véronique Fouque :

Nous avons plusieurs pistes.

Déjà, au niveau de la Direction du budget, nous pourrions nous-mêmes adopter une proposition. Il s'agit d'une initiative qui existe en Autriche : **celle de faire figurer dans les documents budgétaires, les recommandations issues des évaluations qui ont eu lieu sur une politique publique par la Cour des comptes ou par des Commissions spécialisées des Assemblées.** En Autriche, il y a les objectifs, les moyens et les recommandations, ce qui oblige le responsable de programme à s'expliquer s'il n'en tient pas compte.

Une deuxième idée est de revaloriser fondamentalement le vote de la loi de règlement. Sur cet aspect qui nous paraît extrêmement important, nous avons déjà fait des contributions et des propositions. Des responsables de programme ont été auditionnés par la Commission des Finances du Sénat.

Il me semble que cette démarche devrait être généralisée ou hiérarchisée, priorisée et c'est à cet effet que nous publions ce petit fascicule de 2015 disponible sur internet, sur le site de la performance. Le fascicule pour 2016 devrait être prêt pour le projet de loi règlement.

Cette pratique du compte-rendu est très développée au Royaume Uni, les responsables de programme ou équivalent doivent rendre compte à la fois de l'utilisation des moyens et des résultats obtenus.

Marielle Wargnies :

Est-il possible d'intégrer à ce processus d'autres commissions que la seule commission des Finances ?

Véronique Fouque :

En fait, ces discussions devraient se poursuivre, au-delà du vote de la loi de règlement, en associant la Commission des finances et les Commissions spécialisées pour penser aux réformes à venir. Cela pourrait s'inscrire dans le temps non seulement pour l'année N+1 mais aussi pour l'année N+2, afin de se donner du temps pour anticiper, évaluer, concerter.

Cela pourrait se traduire, au-delà du projet de loi de règlement, par un travail en Commission spécialisée pour préparer les prochains votes, et de ce point de vue, il y aurait matière à **distinguer ce qui relève de la responsabilité sur les objectifs de service ou de coût et les résultats de la politique publique** où là, il ne faudrait peut-être pas parler de responsabilité mais plutôt rechercher à évaluer ces politiques et à rechercher des modalités d'amélioration.

Tout ceci est à dispositif constant, pourrait-on dire.

Maintenant notre dispositif de performance, comme vous le savez, est très carré. On utilise la même méthodologie pour tous les programmes, quelque soit leur taille. Or les programmes vont de 40 millions d'euros à 65 milliards d'euros, et même pour un petit programme, on trouve les mêmes objectifs, indicateurs...

Peut-être pourrait-on hiérarchiser ou faire grâce de la lourdeur de ce dispositif à des petits programmes. On pourrait aussi refondre les programmes, mais c'est difficile, car il y a des acquis, des volontés d'affichage qui sont importantes.

Peut-être, pourrait-on également faire la distinction entre le côté mesurable d'une politique, par exemple la diplomatie, la politique d'influence dans le monde, et la politique du logement, de la santé, la mesure de l'acquis des élèves...

Et puis, ce qui est lourd dans le dispositif de performance au sens de la LOLF, c'est comme vous le savez, qu'un programme a, en quelque sorte, deux jambes : il y a une jambe performance avec des objectifs et des indicateurs, et une jambe budgétaire avec des actions et des crédits par destination, des crédits destinés à des actions.

Il n'est pas du tout aisé de faire le lien entre les actions, les crédits et les résultats. C'est pour cela que le lien budgétaire est très faible.

Dans d'autres pays, ce qui s'appelle *Program*, surtout dans le monde anglo-saxon, est plus proche de ce que nous appelons des actions, des enveloppes budgétaires par destination. Dans ce cas-là, l'évaluation est plus facile.

On pourrait envisager de disposer, d'un côté d'un nombre limité d'indicateurs d'efficacité socio-économiques, donc vraiment de résultats de la politique publique au niveau du programme voire au niveau de la mission et de l'autre éventuellement un ou deux indicateurs par action qui n'aurait peut-être pas vocation à être publié systématiquement car cela risquerait de démultiplier le nombre d'indicateurs, mais qui seraient par exemple accessibles sur un site du ministère.

Enfin, il pourrait être utile de mener une réflexion partagée avec les collectivités territoriales puisqu'aujourd'hui de nombreuses politiques publiques sont partenariales que ce soit dans l'enseignement, dans la sécurité, dans les transports, dans l'énergie, dans le logement. Nous avons rencontré l'ARF, qui mène actuellement une réflexion sur leur dispositif de performance. Si donc, il y avait une incitation à rechercher une cohérence au niveau des indicateurs, cela pourrait permettre au citoyen d'avoir une vision consolidée.

George Labazée :

Pour faire suite à ce que vous venez de dire, sur les politiques socio-économiques, est-ce que vous vous penchez aussi sur le PLFSS ? Car, par rapport à ce monstre qu'est le PLFSS, qui représente un budget représentant 10 fois celui de l'Etat, les parlementaires se sentent un peu démunis pour mesurer et « entrer » dans le PLFSS.

Véronique Fouque :

Je pense que vous mettez le doigt sur une difficulté assez substantielle de la gouvernance des finances publiques, qui est très éclatée, avec l'État qui ne représente plus que 30% de la dépense publique et la Sécurité Sociale qui elle en représente près de 50%, et ce avec deux supports législatifs différents. Il y a une sous-direction du budget qui essaie de faire le lien. Mais c'est assez difficile, surtout pour des dispositifs co-pilotés ou co-financés État / Sécurité sociale.

À l'origine, il y avait des programmes de qualité et d'efficience associés à la loi de financement de sécurité sociale avec des indicateurs qui se déclinaient un peu sur la même logique.

Mais effectivement je pense qu'il y a un grand sujet sur cette question d'articulation avec la sécurité sociale.

George Labazée :

La CNAV et les différentes caisses sont parfaitement structurées, nous ne disposons que de très peu d'indicateurs.

Marine Camiade :

C'est normalement la direction de la sécurité sociale qui pilote aussi, comme nous on le fait pour le budget de l'État, ils ont peut-être un spécialiste performance, j'espère pour eux.

Franck Montaqué :

Concernant votre proposition, relative au nombre limité d'indicateurs socio-économiques....

Véronique Fouque :

La difficulté aujourd'hui est que l'on n'arrive pas à matcher les indicateurs de performance avec les crédits. On pourrait ne disposer –c'est ce qui se fait dans de nombreux pays – que de quelques indicateurs de résultats, des *out com*, résultats de politiques publiques, et le reste serait évalué dispositif par dispositif ; on se rapprocherait ainsi d'une démarche de revue des dépenses.

Franck Montaqué :

Cela veut dire que pour une politique publique donnée, on retiendrait un indicateur de synthèse et le reste serait de l'ordre du commun ?

Véronique Fouque :

Quand on fait une politique, par exemple dans les prisons, on va disposer de quelques indicateurs de synthèse. Ensuite on examine quels sont les dispositifs ; les bâtiments ; le nombre de gardiens et si ceux-ci sont formés, pour être un peu plus en prise avec l'emploi des moyens. Enfin, le côté évaluatif : est-ce bien fait, est-ce que cela sert ?

Franck Montaugé :

Est-ce que je me trompe en disant qu'il y a 1 ou 2 indicateurs socio-économique de cette nature multiplié par 30 ou 31 missions, soit une soixantaine d'indicateurs socio-économique représentatifs de l'efficacité, ou de la trajectoire si on les met en perspective pour évaluer des politiques publiques.

Véronique Fouque :

Il faudrait peut-être réexaminer l'ensemble, car il y a beaucoup de des programmes : 118, en réalité.

Par exemple, la mission sur l'enseignement scolaire, car dans l'enseignement scolaire vous avez le 1^{er} degré public, le 2nd degré public, le 1^{er} degré privé...Il s'agit d'une très grosse mission, l'enseignement scolaire.

Les petits programmes pourraient être fondus. On y gagnerait en volume, puisqu'on aurait moins de programmes. Et on pourrait avoir un certains nombres d'indicateurs de résultat au niveau pertinent. Mais cette proposition est peut-être un peu révolutionnaire.

Franck Montaugé :

Derrière cette demande de précision, il y a la question de la communication et de l'appropriation par les parlementaires mais aussi par le grand public, et par les citoyens. C'était aussi la problématique de la loi SAS. Car aujourd'hui, quelle communication grand public y a-t-il sur la LOLF ?

Il n'y a rien. C'est dommage !!

Véronique Fouque :

Nous essayons, mais nous ne sommes pas maître de la communication. Les ministères aiment bien communiquer quand ils ont de bons résultats, mais pas quand leurs résultats sont médiocres.

Dans « données de la performance » on calcule le taux d'atteinte des cibles. Le vert représente 50% d'atteinte des cibles, tout ministère confondu, 50% des cibles. C'est la première fois qu'on l'a affiché mission par mission, pour les 31 missions.

La mission de l'enseignement scolaire a atteint 50% de ses résultats. Et je ne suis pas sûre que la Ministre serait ravie de communiquer sur ce point.

Ce rapport est envoyé au Président de la commission des finances.

Je vous laisse parcourir le rapport pour 2016 en avant-première !!

George Labazée :

C'est appréhendé par des ministères pour un élément majeur de méthodologie, ou il y a des ministères qui continuent à le marginaliser ?

Marine Camiade :

C'est vraiment intégrer dans le pilotage.

C'est plutôt chez nous, qu'il y a une sorte de perplexité car il faut beaucoup de travail pour produire cela. Lorsque de mauvais résultats apparaissent, cela ne nous aide pas à faire des économies et à obtenir des décisions de réallocations de moyen. Il n'y a pas de lien direct entre résultats et budgétisation, on en est conscient. Mais on serait très heureux, que parfois dans un débat sur l'enveloppe budgétaire d'un ministère, certaines questions du style « mais attendez les résultats de votre politique ne sont pas très bons ! Pourquoi ? N'y-a-t-il pas une façon d'améliorer les choses ? » soient posées.

Un ministre aurait à parler de ce graphique là sur les taux d'atteinte, et peut-être que cela changerait la nature du débat. Mais c'est un graphique qu'on ne produit que dans ce fascicule, sinon la donnée est un peu dispersée dans les documents budgétaires.

Franck Montaqué :

Derrière le terme « efficacité socio-économique », quid de la problématique environnementale qui devrait apparaître partout ?

Véronique Fouque :

Pour nous elle est incluse dans l'efficacité socio-économique, qui mesure le résultat d'une politique publique. Donc les résultats concernant l'environnement du Ministère de l'environnement sont inclus. Peut-être faudrait-il l'appeler autrement.

Franck Montaqué :

Que recoupe exactement « une efficacité socio-économique » ? Est-ce par rapport à un objectif que l'on se fixe ?

Véronique Fouque :

Tout à fait. La LOLF s'adresse à chaque personne en tant qu'à la fois citoyen, contribuable et usager.

Quand vous êtes contribuable, vous voulez que l'argent soit bien utilisé. Ce sont des ratios d'efficience : le coût d'une carte grise, le coût d'un service quelconque...

Quand vous êtes usager, vous êtes bénéficiaire d'un service : il peut s'agir de la durée d'un délai, du taux de remplacement des professeurs absents, d'une enquête de satisfaction...

Soit vous êtes citoyen : vous voulez un certain niveau de santé, de l'air non pollué, que vos enfants aient un bon niveau scolaire, que la justice fonctionne et que le taux de réinsertion des prisonniers soit bon...

Il s'agit des bénéficiaires de l'État régaliens par excellence.

Nous ne sommes pas venus pour rien, car nous souffrons beaucoup pour produire ces documents.

George Labazée :

Est-ce que d'une année sur l'autre ils se servent de ces cibles ? Au sens où si les objectifs ne sont pas atteints, les crédits pourraient ne pas être reconduits d'une année sur l'autre ?

Marine Camiade :

À la Direction du budget, on peut s'en servir dans notre négociation budgétaire, s'il y a un lien entre moyens et résultats. Mais, par exemple, si les résultats de l'éducation ne sont pas bons, cela n'aurait pas beaucoup de sens de couper les crédits.

C'est au niveau de l'arbitrage et du débat parlementaire que les indicateurs sont peut-être les moins utilisés.

Par exemple, j'ai suivi pendant une période, les programmes de l'Ex Oséo – aujourd'hui BPI France— des indicateurs mesuraient l'écart de croissance entre une entreprise aidée et une entreprise qui ne l'était pas. Il se trouve qu'il n'y avait pas vraiment d'écart. Mais, aux dires d'Oséo que je pouvais interroger, les aides n'étaient destinées qu'aux entreprises les plus en difficulté. Cela a permis de permettre de comprendre pourquoi on n'avait pas le résultat escompté.

Véronique Fouque :

D'où l'idée que la LOLF permet de mesurer les résultats, mais entre la mesure et l'évaluation, il y a tout le processus d'évaluation.

La justice manque de moyen, il faudra leur en créer. On a créé 1000 postes de SPIB. Dans certains cas on a recréé des moyens ailleurs, il n'aurait pas fallu.

Mais il faut passer par une étape d'évaluation. Ce que nous ne prétendons pas faire dans ce document.

Franck Montaugé :

Dans ce processus d'évaluation, par rapport à la phase de l'étude d'impact par exemple, comment verriez-vous une meilleure utilisation de la LOLF ? Quel processus de fabrication de la loi pour atteindre des objectifs ?

Véronique Fouque :

Les études d'impact ne sont peut-être bien faites...

Marine Camiade :

On essaie en l'état, quand on lance un projet d'investissement ou un grand projet informatique, d'avoir comme une grande barrière à l'entrée. Vous ne poursuivez pas votre

projet si vous ne produisez pas d'étude d'impact, et si vous ne pouvez pas faire un retour sur investissement significatif. C'est la direction interministérielle des systèmes d'information d'un côté et le CGI de l'autre, qui font un peu ce filtre là et qui challengent les ministères quand ils proposent des projets significatifs. C'est assez nouveau dans la gouvernance d'ensemble ; et la Direction du budget soutient beaucoup ces directions interministérielles qui jouent un rôle de filtre : vous n'allez pas plus loin si vous ne prouvez pas que votre dépense sera efficace, efficiente et utile.

George Labazée :

J'ai participé au Sénat aux travaux d'une mission d'information sur la commande publique. Il y a un trou noir. On nous dit, la commande publique en France, cela représente 80 milliards par an ou la commande publique c'est 400 milliards...

Véronique Fouque :

Pour l'État, c'est 20 ou 30 milliards maxi.

Et n'y-a-t-il pas AE et CP ? Si vous passez toute l'autorisation d'engagement vous mettez tout le projet, mettons une construction de ligne ferroviaire, qui va couter 20 milliards. Si vous ne raisonnez qu'en crédits de paiement, vous allez compter que les décaissements de 2 milliards, par exemple.

400 Mds€, cela paraît énorme !!

On a 1000 milliards de dépense publique. Donc 400, cela paraît beaucoup.

Vous avez parlé de l'OCDE, et de son initiative du *better life*.

L'OCDE va publier sa nouvelle enquête très prochainement. Ils ont demandé à tous les pays qui pratiquent le *performance budgeting*, la budgétisation éclairée par la performance, quelles étaient les conséquences de la non performance. En fait il n'y en a aucune, rien ne se passe.

Après les leviers, c'est rendu public. Donc on est de nouveau sur le registre de la communication.

Ou bien on est sur pilotage un peu plus serré. Un levier de management.

Parfois on baisse le budget, cela arrive. Parfois on fait de la formation aux dirigeants. Parfois on augmente les budgets.

Tout cela pour dire que la tendance est assez partagée, un peu comme la nôtre. Il n'y pas de conséquences directes en termes de budget lorsque l'on n'atteint pas les cibles, heureusement d'ailleurs. En revanche, la tendance est de renforcer la démarche « revue des dépenses » par rapport à la démarche « évaluation de la performance », car il n'est pas évident d'embrayer sur de la prise de décisions, alors que les revues des dépenses s'y prête mieux. C'est un peu mieux cerné : quels sont les bénéfices en termes de politique publique, quels sont les coûts, et cela se prête peut-être plus facilement à la décision. D'où notre proposition de la révision du cadre mais qui est sans doute difficile à mettre en œuvre.

Franck Montaugé :

Par rapport à vos démarches d'amélioration que vous souhaitez, quels rôles peuvent jouer les parlementaires, ceux qui s'intéressent au sujet, pour faire progresser le pays. Comment peut-on participer aux démarches d'amélioration ?

Marine Camiade :

Auditioner les responsables de programme, les ministres, en leur posant des questions résultats performance, cela mettrait le système sous tension.

Véronique Fouque :

Nous menons une enquête tous les ans, une enquête de satisfaction des parlementaires, mais on a du mal à avoir des réponses.

On envoie le mémo aux parlementaires, aux administrateurs, aux rapporteurs spéciaux. On a envoyé 134 questionnaires, on a reçu seulement 35 réponses.

Marielle Wagnies :

Eva SAS voulait modifier la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques pour intégrer de nouveaux indicateurs de richesse. Cela n'a pas abouti. Par rapport à l'ambition de la loi SAS et ce que vous êtes en train de faire en améliorant les indicateurs, en faisant des rapprochements, la démarche est-elle très différente ?

Aviez-vous eu écho des premiers travaux de la loi SAS, qu'en avez-vous pensé puisque vous aviez réfléchi à établir des indicateurs nouveaux avant la parution de la seconde loi « SAS » ?

Marine Camiade :

Oui, elle avait déjà essayé d'intervenir sur la loi organique relative aux lois de programmation. À l'époque Bercy avait essayé de limiter la nouvelle documentation en disant que l'on disposait déjà d'un dispositif très riche mais insuffisamment exploité, et qu'il fallait essayer de capitaliser sur ce qui existait déjà.

Je crois qu'elle voulait introduire un rapport spécial sur l'impact environnemental des politiques publiques et du budget. Cela nous avait paru très lourd à produire.

Il existe déjà beaucoup de choses sur l'environnement dans les documents budgétaires.

Dans cette nouvelle loi, on arrive à un équilibre qui est pas mal.

Marielle Wagnies :

Le document que vous produisez, « *les données de la performance* » n'existe que depuis 2015 ? Cela va peut-être être diffusé plus largement par la suite ?

Véronique Fouque :

Oui, c'est cela même. En même temps on veut le faire connaître, et en même temps les ministères renâclent... Tout ce qui est là est validé, et c'est public et sur le site.

Ce document pourrait changer de forme, pour être plus aisé à comprendre.

Marine Camiade :

C'est paradoxal, car ce ne sont que des données des PAP et des RAP, donc données très officielles, mais présentées de manière beaucoup plus parlante.

Véronique Fouque :

Cela vient de mon passé entreprise !!

Après, pourrait-on l'envoyer à tous les parlementaires par mél ? Peut-être oui, ce serait intéressant.

Franck Montaqué :

J'aurai une dernière question presque philosophique. Le citoyen moyen a un peu tendance à considérer que le bien-être, le bonheur résultent presque exclusivement de l'action que mène l'État. En réalité ce n'est pas vrai.

Est-ce que cette question-là, vous vous l'êtes posée ?

Dans ce qui se passe dans la société, quelle est la part qui revient à l'action publique et celle qui relève du privé ?

Exemple : les entreprises, il arrive qu'elles soient aidées par l'État ; et il arrive aussi qu'elles soient complètement autonomes. Quelque soit la situation, elles peuvent prendre de bonnes décisions qui se traduisent par de la croissance, de l'emploi, et des mauvaises qui se traduisent par le contraire, sans que pour autant l'État en soit responsable.

C'est un sujet en soi.

Marine Camiade :

Ceci est appréhendé dans nos exercices d'évaluation.

Par exemple, dans la RGPP, il y avait un questionnaire initial sur toutes les politiques publiques : est-ce que à l'État de faire cela ou non ? Est-ce que c'est l'État qui fait le mieux ?

Ensuite sur ce qu'a suivi la RGPP, la modernisation de la MAP, les évaluations comportaient également ce type de questions-là.

Marielle Wargnies :

Les anglais ont créé un indicateur du bonheur et le Parlement britannique semble se saisir beaucoup plus de ces questions du bonheur ?

Marine Camiade :

On dispose de la satisfaction dans la vie dans le panel SAS.

Véronique Fouque :

Quand j'étais à l'éducation nationale, on avait justement créé un indicateur, car il y a le programme 230 « vie élève », et on a créé un indicateur qui existe toujours qui est la qualité de vie perçue des élèves de troisième.

L'objectif est de promouvoir la santé des élèves et de contribuer à améliorer leur qualité de vie. C'est considéré comme un objectif de l'éducation nationale, puisque les adolescents passent une grande partie de leur vie dans l'enceinte scolaire. Cela détermine leur bien-être ou leur mal-être. Je m'étais appuyée sur les travaux d'un médecin de l'académie de Toulouse qui travaillait avec l'OMS. On a créé ensemble cet indicateur pour mesurer le bien-être, et notamment en rapport avec les aspects de harcèlement, mais pas seulement, les drogues, la toxicomanie, les addictions en tout genre, le sommeil... Il s'agit d'un indicateur très concret, qui a été décliné dans plusieurs académies et a été récupéré en terme de pilotage par les chefs d'établissement, qui mènent ces enquêtes et conduisent des actions pratiques et concrètes.

Franck Montaugé :

Merci à vous, c'était très intéressant.

On voudrait que ce soit utile. Et rassuré de voir qu'on a tous les mêmes objectifs de progrès.