

MANEL BENZERFA ALILAT

Université Paris Nanterre, CEROS

LAURENT GARCIN

Université Jean-Moulin, Lyon 3

PATRICK GIBERT

Université Paris Nanterre, CEROS



Le volet performance de la LOLF

Standardisation et résilience
d'un genre entre rationalité politique
et rationalité de gestion

Le présent article est une synthèse des résultats d'un programme de recherche lancé en 2009 et porte sur les caractéristiques essentielles du genre créé par la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances en ce qui concerne les projets annuels de performance. Ceux-ci améliorent la lisibilité de l'autorisation budgétaire mais ne révèlent qu'une faible finalisation de l'action publique par suite d'une altération très modérée de la logique politique. L'analyse des PAP donne l'impression d'une vision positiviste de la performance publique et d'intemporalité de nombreux programmes. Le genre construit par la pratique « lolfienne » représente davantage une innovation en matière de légitimation budgétaire et de communication financière qu'en matière d'innovation managériale.

La loi organique relative aux lois de finance (LOLF) régit en France depuis 2006 la présentation et le vote du budget de l'État. Du point de vue managérial, les innovations majeures ont trait au vote du budget par grandes missions de l'État, décomposées en programmes et assimilées par le législateur à des politiques publiques. Les programmes sont pour leur part décomposés en actions.

La LOLF fait obligation au gouvernement de fournir en appui du budget et pour chaque programme un projet annuel de performance (PAP) présentant objectifs et indicateurs et en appui de chaque loi de règlement un rapport annuel de performance (RAP), selon le même modèle, rendant compte des résultats obtenus. Ainsi est organisée une information des parlementaires et du grand public sur le fondement des demandes budgétaires et la performance attendue et réalisée pour chaque programme.

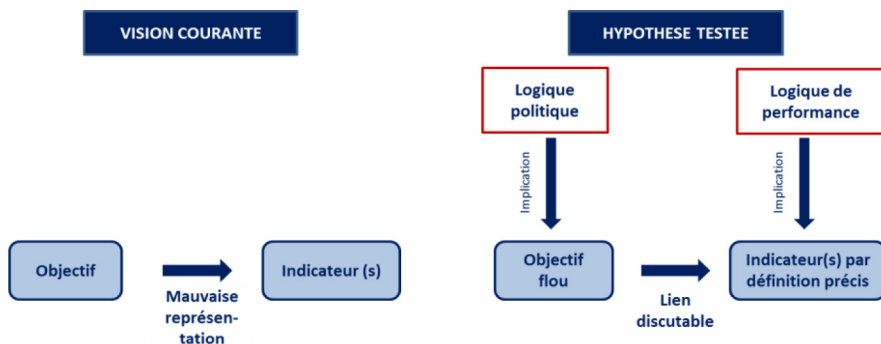
La LOLF s'apparente ainsi au *performance-based budgeting* (Miller *et al.*, 2001) tout en marquant des spécificités par rapport à d'autres manifestations de celui-ci. Elle va plus loin par exemple que le Government Performance Review Act (GPRA) du budget fédéral américain. Contrairement à ce que dispose celui-ci, la présentation par programme de la LOLF ne double pas la présentation traditionnelle par structure et par nature mais s'y substitue. D'un autre côté, la LOLF va moins loin que certaines interprétations du *performance-based budgeting* en n'établissant pas de lien entre le niveau de performance anticipé pour un programme

et la demande budgétaire présentée au parlement.

La mise en œuvre du volet performance de la LOLF a fait l'objet d'assez nombreuses études portant surtout sur les indicateurs de performances retenus (Boussard et Loriol, 2009 ; Brunetière, 2010 ; Eyraud *et al.*, 2011 ; Penissat, 2010). Le scepticisme des analystes sur ce volet rejoint celui des académiques américains sur le GPRA (Lynn, 1999 ; Radin, 2000) et se double souvent de la mise en exergue d'effets pervers du système.

Pour notre part, nous avons initié en 2009 un programme de recherche en partant du paradoxe qu'il y avait d'une part, à noter comme le fait depuis longtemps une grande partie de la littérature relevant du management public ou de l'analyse de politique, que le management public se caractérise par une forte dose d'ambiguïté (Moore, 1995 ; Chun et Rainey, 2005 ; Noordegraaf et Abma, 2003 ; De Leon et De Leon, 2002) et d'autre part, à constater que les gouvernants de nombreux États paraissent se rallier à une idéologie de la performance qui réclame de la précision. Nous sommes ainsi partis d'une contrainte paradoxale à laquelle serait soumis l'appareil politico-administratif au niveau macro de la LOLF : comment peut-on maintenir une ambiguïté assez forte quant aux intentions et ambitions de gouvernants pour obéir à une logique ou rationalité politique dans laquelle l'ambiguïté et le flou sont fonctionnels, tout en affichant des résultats précis au nom d'un ralliement réel ou supposé à l'idéologie de la performance (figure 1) ?

Figure 1 – Remplacement d’une critique des indicateurs par l’hypothèse d’une contrainte paradoxale entre les 2 logiques



Notre hypothèse de départ quant à l’explication du paradoxe¹ a été que l’affichage des objectifs dans les PAP et les RAP devait relever de la rationalité politique, tandis que la mise sur pied d’indicateurs s’inscrivait davantage dans une rationalité managériale. En d’autres termes, les objectifs devaient rester imprécis et la nécessaire précision des indicateurs les fait apparaître dès lors réducteurs, et finalement éloignés des objectifs. Cette hypothèse déplaçait le problème de l’analyse critique : ce n’était plus celui des indicateurs mais celui des binômes objectif-indicateur (Recherche 1 ou R1). Chemin faisant notre questionnement s’est transformé : après avoir recherché comment rationalité politique et rationalité managériale pouvaient coexister dans les PAP, nous avons voulu, au moyen d’une étude longitudinale (R2), voir si un effet d’apprentissage et/ou si les prescriptions des autorités de contrôle avaient modifié au cours du temps l’accommodement constaté. Après l’intervention

d’une alternance politique en 2012, nous avons cherché à repérer dans une troisième recherche (R3) si ce changement ne révélait pas une sensibilité du PAP au politique, que la stabilité politique aurait pu jusque-là celer.

Nous présentons dans une première partie les résultats dégagés pour chacun des éléments constitutifs du volet performance des PAP (objectifs, indicateurs, présentations stratégiques) et pour leurs relations ; dans une seconde partie nous nous sommes efforcés de caractériser le genre auquel nous paraît appartenir le PAP. La méthodologie utilisée est résumée dans l’encadré ci-après.

I – ÉTAT ET ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DU PAP ET DE LEURS RAPPORTS

Le volet performance de chaque programme inclut une présentation stratégique des objectifs et des indicateurs qui leur sont rattachés.

1. D’autres explications étaient possibles, certaines peu probables comme l’évolution du comportement de gouvernants acceptant voire revendiquant d’être plus « accountable », d’autres plus plausibles comme une sous-estimation des contraintes réelles du management par la performance pour la gouvernance des organisations et des politiques publiques. Ce genre de sous-estimation a pu expliquer l’adoption puis la marginalisation voire l’abandon d’instruments de gestion au niveau des collectivités territoriales. Cf. [Gibert \(1995\)](#).

MÉTHODOLOGIE

Recherche 1 (R1)

- Tirage au sort de 68 objectifs dans les PAP du budget général de l'État pour 2009. Cet échantillon représentait 13,7 % du nombre total d'objectifs et 17,9 % du nombre total de programmes.
- Identification des indicateurs élémentaires associés à ces objectifs.
- Définition *a priori* de 4 types d'objectifs (mission, trivial, stratégique opérationnel) et répartition par la suite des 68 objectifs dans ces 4 catégories par un groupe d'experts indépendant.
- Explicitation d'une double distance entre objectif et indicateur (élémentaire). Cotation des distances pour chaque binôme objectif-indicateur élémentaire par un groupe d'experts indépendant, distinct du précédent et ne disposant pas de la classification des objectifs.
- Exploitation des résultats du travail des 2 groupes d'experts par statistique descriptive, analyse de correspondances multiples, classification ascendante des objectifs et classification hiérarchique mixte.

Recherche 2 (R2)

- Choix d'un échantillon non aléatoire de 4 programmes du budget général de l'État (n° 134 développement des entreprises et de l'emploi, n° 150 formations supérieure et recherche universitaires, n° 176 police nationale, n° 175 patrimoines), analysé sur 7 exercices budgétaires (PAP 2006 à 2012). Cet échantillon représentait en 2012 8 % du nombre total de programmes, 11,5 % des crédits budgétaires.
- Identification des indicateurs élémentaires et classification des objectifs dans les 4 catégories.
- Étude de la relation présentation stratégique-objectifs pour chaque programme et de son évolution.
- Dépouillement des textes administratifs prescriptifs ou évaluatifs du volet performance des PAP.
- Utilisation de statistique descriptive, analyse qualitative de contenu, reconstitution de cartes stratégiques par programme

Recherche 3 (R3) Pour les deux années 2012 et 2014² :

- Choix d'un échantillon de 6 programmes que nous avons qualifiés de prioritaires car étant dispensés des mesures de réduction de personnel et voyant au contraire augmenter leurs effectifs suite à une application des promesses de campagne de François Hollande : n° 140 enseignement scolaire du premier degré, n° 141 enseignement scolaire du second degré, n° 150 formations supérieure et recherche universitaires, n° 176 police nationale, n° 166 justice judiciaire et n° 102 accès et retour à l'emploi.

2. 2012 dernier PAP préparé par le gouvernement Fillon (droite) et 2014 dernier PAP préparé par le gouvernement Ayrault (gauche).

- Lui ont été rajoutés : 2 programmes de défense en raison des réductions massives d’effectifs déjà entamées sous Nicolas Sarkozy, 15 programmes tirés au sort parmi les programmes non prioritaires (n° : 103, 107, 119, 122, 123, 131, 142, 148, 154, 195, 216, 219, 220, 221, 333), ainsi que 2 programmes d’interventions (n° 157 handicap et dépendance, n° 109 aide à l’accès au logement) pour pallier les éventuels biais de la sous-représentation des crédits d’intervention dans les autres programmes de l’échantillon.
- L’ensemble des 25 programmes de l’échantillon (soit 20 % du total des programmes et 28,3 % du total des indicateurs) ainsi constitué représentait au sein du projet de loi de finances pour 2014 68 % des dépenses de personnel (Titre II), 47 % des dépenses de fonctionnement (Titre III), 69 % des dépenses d’investissement (Titre V) et 19 % des dépenses d’intervention (Titre VI) du budget général de l’État. L’échantillon ainsi constitué nous a permis d’analyser au total 105 objectifs et 468 indicateurs élémentaires (ce total représente la réunion des objectifs et indicateurs des PAP 2012 et 2014).
- Prise en compte de l’intégralité des indicateurs de mission pour le budget de l’État.
- Identification de 2 catégories de changements : politique/technique ou opportuniste.
- Déclinaison des 2 catégories de changement sur les 2 objets d’analyse (objectif et indicateur).
- Montage d’une matrice globale des changements : résultant du croisement objectif (en ligne) et indicateur (en colonne).
- Utilisation de statistique descriptive, analyse lexicale et sémantique, analyse qualitative de contenu.

Comme les présentations stratégiques étaient au départ très faibles, nous les avons laissées à l’arrière-plan dans notre première recherche (R1). Nous les évoquons ici après les objectifs et les indicateurs (A). Nous analysons ensuite le rapport entre les objectifs et les indicateurs au travers du concept de la « double distance » ; et les changements constatés sur ces deux objets lors d’une alternance politique (B).

1. État et évolutions...

... des objectifs

La première étape de nos travaux a d’abord nécessité une mise sur pied de grands types

d’objectifs par rapport à leur degré d’explicitation stratégique. Une lecture préliminaire d’un échantillon de PAP nous a amenés à y distinguer quatre catégories types, selon deux critères, le mode de formulation de l’objectif et le niveau auquel celui-ci était situé.

L’objectif mission couvre un très large périmètre. Son verbe d’action est imprécis comme ses acteurs et son secteur économique n’est pas restreint par rapport au périmètre du programme. Ces objectifs ressemblent davantage à un périmètre d’action qu’à une volonté de changement ou à une finalisation de l’action publique. *L’objectif trivial* se distingue soit par une finalité incontestable et évidente, soit par la

Tableau 1 – Répartition des objectifs entre 2006 et 2012

Type d'objectifs	2006	2012	Structure 2006	Structure 2012
Mission	10	6	30%	30%
Trivial	5	4	15%	20%
Stratégique	11	6	33%	30%
Opérationnel	7	4	21%	20%
Total	33	20	100%	100%

présence d'une dualité, d'une contradiction et/ou de plusieurs préoccupations souvent antagonistes dans l'énoncé de l'objectif avec un intitulé souvent confus. L'*objectif stratégique* explicite un choix et un positionnement stratégique clair, et par voie de conséquence un renoncement. Il expose un enjeu ou plusieurs enjeux d'acteurs souvent cités dans l'énoncé de l'objectif. L'*objectif opérationnel*, non stratégique, correspond à un projet, une action ponctuelle ou à une activité régulière (R1).

Pour les PAP étudiés en 2009 (R1) les experts consultés ont classé 23,5 % des objectifs de l'échantillon comme triviaux, 13,2 % comme de mission, 25 % comme opérationnels et 38,2 % comme stratégiques. L'importance des objectifs triviaux ou de mission était d'autant plus marquante qu'elle contrevenait aux principes énoncés déjà dans les [circulaires budgétaires pour 2006 et pour 2007](#), lesquelles indiquaient « les objectifs doivent être énoncés en des termes concrets, précis et mesurables ; ils ne doivent notamment pas se confondre avec les finalités du programme ». La présence de nombre d'objectifs opérationnels pose également problème puisque les objectifs devaient

être « de niveau stratégique (à transmettre au Parlement), par opposition aux objectifs de caractère opérationnel, utilisés pour la déclinaison du programme dans les services » ([Comité interministériel d'audit des programmes – CIAP, 2009](#)).

Sur un échantillon restreint, l'analyse de l'évolution entre 2006 et 2012 fait apparaître une grande stabilité dans la répartition entre 2006 et 2012 (R2) ([tableau 1](#)).

La petite taille de l'échantillon, les variations assez fortes constatées d'un programme à un autre, le fait que les cotations aient été réalisées par les auteurs et non par un groupe d'experts indépendant comme précédemment doivent inciter à la prudence quant à la généralisation des conclusions. Cependant, l'image donnée par les objectifs de performance ne paraît pas plus stratégique en 2012 qu'en 2006. La volonté de simplification énoncée par les parlementaires, le CIAP et la [direction du Budget](#) (par exemple dans la [circulaire budgétaire pour 2007](#)) est sans doute ici en cause. La diminution recherchée du nombre d'objectifs a pour effet pervers d'empêcher l'amélioration de la structure des objectifs à l'aune de la segmentation stratégique-mission-trivial-opérationnel ; à fusionner

———— ILLUSTRATION DES DEUX CATÉGORIES DE CHANGEMENTS ————

Exemple d'un changement politique (de référentiel)

Prog. 176 « Police nationale », l'objectif 1 intitulé « Réduire l'insécurité » dans le PAP 2012 est devenu « Évaluer objectivement la délinquance » dans le PAP 2014 sans que l'orientation de l'objectif ait réellement changé. Au contraire les modifications intervenues au niveau des indicateurs sont essentiellement de nature technique et dues à l'évolution constatée depuis quelques années en matière d'évaluation de la délinquance.

Exemple d'un changement technique

Prog. 150 « Recherche et enseignement supérieur », les deux objectifs du PAP 2012 « Répondre aux besoins de qualification supérieure » et « Faire de l'enseignement supérieur un outil performant de formation tout au long de la vie » sont fusionnés et remplacés par l'objectif « Répondre aux besoins de qualification supérieure par la formation initiale et continue » pour diminuer le nombre total d'objectifs.

Tableau 2 – Proportion des changements des objectifs entre 2012 et 2014

	Objectifs			
	Changement notable		Sans changement notable	Total
	Politique	Technique ou opportuniste		
Nombre d'objectifs (%)	10	12	77	100

des objectifs on perd de la spécificité et on renforce les chances de formulation vagues ou triviales.

Le recensement des changements opérés entre 2012 et 2014 sur les objectifs nous a amenés à en distinguer deux catégories (politique et technique ou opportuniste). Au sein de chacune de ces catégories, nous avons identifié 5 ou 6 types de changement : ajout d'un objectif, changement d'orientation qui traduit un changement de ligne directrice, changement de référentiel (uniquement pour la catégorie politique) qui traduit des modifications de libellés symboliques, traducteurs de marqueurs politiques, sans que l'on perçoive un réel

changement de ligne directrice, fusion d'objectifs, éclatement d'objectif, suppression d'objectif. Nous avons comptabilisé aussi les absences de changements.

L'identification des changements politiques intervenus au niveau des objectifs entre 2012 et 2014 fait apparaître onze changements sur un total de 105 objectifs, dont quatre par suppression d'objectifs et quatre par changement de référentiel (R3) (tableau 2). L'impact du changement gouvernemental paraît donc faible, même si proportionnellement il se révèle un peu plus important dans les programmes prioritaires que dans les programmes non prioritaires.

Tableau 3 – Taux de non remise en cause des indicateurs entre 2008 et 2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taux de non remise en cause d'indicateurs (%)	72,1	73,9	66,3	80,1	86,9	87,0	86,2

Note : calculés à partir des statistiques du ministère du Budget.

... des indicateurs

Nous avons dû tirer les conséquences du fait qu'il est trompeur de raisonner, pour les dénombrer, sur les indicateurs des PAP. En effet un indicateur au sens de la LOLF peut ne contenir qu'un seul mesureur comme à l'inverse se révéler être le titre d'un tableau comprenant plusieurs mesureurs. D'un autre côté il arrive que le tableau comprenne un mesureur unique décliné par segments. Dans ce cas-là on ne peut pas dire qu'il comprend véritablement plusieurs indicateurs. C'est pourquoi nous avons utilisé le concept d'*indicateur élémentaire* (IE). Un indicateur qui ne comprend pas de sous-indicateur est considéré comme un indicateur élémentaire, de même qu'un sous-indicateur se différenciant d'autres sous-indicateurs autrement que par la déclinaison sur des segments différents

La diminution du nombre d'indicateurs (de 1 347 en 2006 à 999 en 2013), constamment demandée par les parlementaires, la [direction du Budget](#) et le CIAP, s'est accompagnée d'une diminution du nombre d'IE un peu moins forte sur l'échantillon que nous avons étudié (baisse de 20 % du nombre d'IE contre 29 % pour les indicateurs) ce qui a confirmé le maintien, sous la forme de sous-indicateurs, d'un certain nombre d'indicateurs prétendument supprimés (R2).

Par ailleurs, la demande de réduction du nombre d'indicateurs de même que le

souhait des services de donner des valeurs chiffrées de contexte de leur activité ont provoqué la multiplication dans les PAP de données chiffrées n'apparaissant pas dans la liste officielle des indicateurs ou sous-indicateurs et pouvant être considérés comme des *indicateurs non labellisés*.

Le taux de non remise en cause des indicateurs, défini comme le ratio « nombre d'indicateurs de l'année n-1 récupérés tels quels en n/Nombre total d'indicateurs de l'année n », ne fait pas apparaître de rupture significative entre 2012 et 2014 ([tableau 3](#)). L'appareil de suivi de la performance n'apparaît donc pas, globalement impacté par le changement politique (R3). Une analyse plus fine incite à nuancer ce résultat.

Comme pour les objectifs nous avons identifié cinq types de changement possible des IE, chacun susceptible, là encore, d'être considéré selon les cas comme politiquement motivé ou comme motivé par des raisons techniques ou opportunistes : changement de libellé, mode de calcul, variation de périmètre, ajout, suppression. Sur un total de 465 indicateurs élémentaires étudiés, 62 % n'ont pas connu de changement entre 2012 et 2014 ; les 38 % d'indicateurs modifiés se décomposent en 29 de modifications techniques ou opportunistes et 9 % seulement de modifications politiques, lesquelles apparaissent ainsi comme quantitativement assez marginales.

... des présentations stratégiques

L'incorporation des exigences de la **direction du Budget**³ s'est traduite par un renforcement du contenu de ces présentations avec le temps pour donner une vision stratégique aux programmes, que la simple lecture des objectifs ne suffisait pas à donner. Les présentations stratégiques ont fait l'objet d'une standardisation, dont le résultat formel est évident, palliant ainsi l'hétérogénéité qui régnait au début de l'existence de cet exercice. Ces exigences se sont aussi traduites par un rallongement des longueurs de ces présentations (R2).

Sur le fond, ces présentations font apparaître, à côté des objectifs présentés comme tels dans les PAP, des ambitions apparaissant autonomes. Ces ambitions, amenées par des formules variées du type « finalité », « priorité », « préoccupation », « vise à », « axe de performance », « enjeu majeur », etc., peuvent être qualifiées d'*objectifs non labellisés*. Dans certains cas, l'incorporation de ces objectifs donne de l'actualité à un document qui en manque de façon générale. Les points mis en avant dans les déclarations gouvernementales ou l'exposé des motifs des lois nouvelles ne se retrouvent en effet qu'exceptionnellement dans la lecture des objectifs labellisés. Dans d'autres cas, les objectifs non labellisés éclairent la raison d'être d'indicateurs dont la distance par rapport à leur objectif labellisé apparaît grande. Ils donnent

ainsi les clés pour l'élaboration de la carte stratégique – c'est-à-dire l'ensemble des relations entre les objectifs et les indicateurs à différents niveaux – qui n'est jamais véritablement explicitée dans les PAP (R2). Cependant, assez souvent l'examen combiné de la présentation stratégique du programme et celles des objectifs et indicateurs de performance laisse une impression d'intemporalité, tant l'ensemble des objectifs paraissent être pérennes de par la généralité de leur formulation (R2).

Le passage d'un gouvernement de droite à un gouvernement de gauche n'a pas entraîné de façon générale un bouleversement dans les présentations stratégiques. Les indices de similarité entre les textes 2014 et 2012 dépassent les seuils considérés comme relevant du plagiat (R3). Nous avons pu noter néanmoins un changement de style identifié par l'analyse sémantique (le style argumentatif s'efface quelque peu au profit du descriptif ou d'un style non caractérisable), ainsi qu'une augmentation de la longueur moyenne des présentations. Ces résultats ne sauraient cependant surprendre pour des présentations de programmes dont les activités n'ont pas fondamentalement changé, même si l'orientation stratégique diffère quelque peu. Une analyse sur les verbes, substantifs et adjectifs les plus employés sur l'ensemble des présentations stratégiques retenues dans l'échantillon met en lumière la prégnance d'un vocabulaire

3. « La présentation stratégique du projet annuel de performance (...) présente les faits marquants, rappelle les dispositifs pilotés par le programme et présente la réflexion stratégique qui a présidé au choix des objectifs de performance retenus pour le programme. Cette analyse stratégique repose sur un diagnostic qui prend en compte la finalité de la politique publique concernée, l'environnement dans lequel elle est exercée, les attentes des citoyens, usagers et contribuables, les ressources disponibles et les marges de progrès des services administratifs. Sont également rappelés les objectifs généraux (illustrés par des indicateurs d'impact lointain) à la réalisation desquels concourent les objectifs de performances, ou des indicateurs de contexte. Y sont présentés les réformes et les autres leviers d'action à partir desquels les responsables de programme comptent améliorer la performance du programme. Cette présentation stratégique articule les objectifs, identifie les priorités et exprime les résultats attendus. Elle met en avant la cohérence globale des objectifs. » (Projet annuel de performance annexe au projet de loi de finances. Mode d'emploi 2013).

Tableau 4 – Distances moyennes selon le type d'objectif

	Distance objectif – IE 1		Distance objectif – IE 2	
	Distance (en moyenne)			
Type d'objectifs	D1	D2	D1	D2
Objectifs « mission »	1,89	2,11	1,57	1,86
Objectifs triviaux	1,44	1,63	1,29	1,43
Objectifs opérationnels	0,47	0,53	0,67	0,73
Objectifs stratégiques	0,58	0,77	0,63	0,69

Source Benzerafa *et al.* (2011).

identique entre 2012 et 2014. Cependant la comparaison des moyennes des indices obtenues pour les programmes prioritaires de 2014 et pour les programmes non prioritaires fait apparaître des différences notables dans les indices de similarité (0,69 et 0,78 pour l'indice de Jaccard⁴). Le renouvellement des présentations stratégiques est ainsi davantage marqué pour les programmes prioritaires que pour les autres.

2. Analyse des rapports entre objectif et indicateur

La distance objectif - indicateur

En partant de l'idée, commune en contrôle de gestion, qu'un indicateur est une représentation simplifiée mais pertinente d'un phénomène, nous avons raisonné sur l'existence d'une double distance entre un objectif et un indicateur : celle qu'il peut y avoir entre l'objectif affiché et le phénomène que

l'indicateur met sous contrôle (D1), celle qui peut exister entre le phénomène mis sous contrôle et l'indicateur (D2). La distance D1 a trait à la similitude pouvant exister entre le phénomène mis sous contrôle et l'objectif ou au lien plus ou moins important de cause à effet pouvant exister entre l'un ou l'autre. La distance D2 a trait à la qualité de la représentation du phénomène mis sous contrôle par l'indicateur. Une même échelle de mesure a été utilisée : de 0 (distance faible) à 3 (distance forte). Ces deux distances ont été considérées comme deux variables autonomes. Les cotations des distances pour l'ensemble des binômes objectif-indicateur, par le groupe d'experts indépendant ont fait apparaître pour les deux premiers indicateurs élémentaires associés à un objectif des distances significativement plus grandes pour les objectifs de type mission ou triviaux que pour les objectifs stratégiques ou opérationnels (tableau 4).

4. La moyenne de l'indice de Jaccard pour tous les programmes de l'échantillon est de 0,76. 15 des programmes dépassent le seuil de 0,7 considéré par la solution de détection de similarité utilisée comme étant assimilable à du plagiat. 23 des 25 programmes dépassent le seuil de 0,65. L'indice de Jaccard est une métrique utilisée en statistiques pour comparer la similarité et la diversité entre des échantillons. Elle est employable pour l'analyse de mesure de la distance entre deux textes (Brunet, 2003). Son principe repose sur l'établissement du rapport entre les mots communs aux deux textes et ceux n'appartenant qu'à un seul des deux.

Tableau 5 – Proportion des classes et modalités caractéristiques

Classe	Variables caractéristiques				
	Catégorie des objectifs	Nombre d'indicateurs par objectif	Distance D1 et D2	Catégorie de l'indicateur	Mission
Classe 1 : 12 %	Mission	2	Très élevées	Citoyen (majoritairement)	-
Classe 2 : 35 %	Triviaux et multi-indicateurs	-	Moyennes sur IE1 Élevées sur IE2	-	Ne correspondent pas à la mission Économie
Classe 3 : 28 %	Opérationnels (à 42 %) Triviaux quasi absents	-	Très faibles	Usagers (majoritairement)	Santé notamment
Classe 4 : 25 %	Stratégiques (principalement)	1	-	-	Économie (majoritairement)

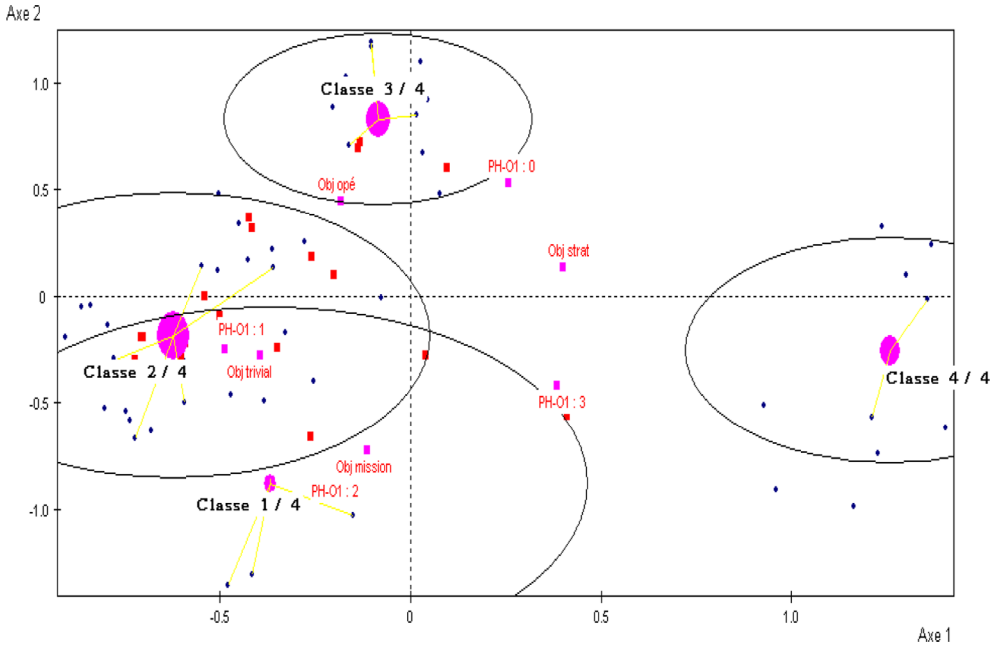
Nous avons procédé (R1) à une analyse des correspondances multiples sur la base de données retraitée des soixante-huit objectifs tirés au sort ; en retenant huit variables actives (le nombre d'indicateurs associé à l'objectif, la typologie des objectifs, la catégorie de l'IE1 et IE2 : citoyen, usager ou contribuable, les distances associées aux premiers et deuxièmes indicateurs) ; complétées de deux variables illustratives (ministère et mission). Les axes de synthèse obtenus au terme de cette analyse ont conduit, par le biais d'une classification hiérarchique ascendante, au découpage de notre échantillon en quatre classes dont les caractéristiques majeures sont présentées sur le [tableau 5](#) et la [figure 2](#).

Ces résultats rejoignent assez bien les développements de [Moore \(1995\)](#) sur le niveau d'abstraction dans l'explicitation d'une stratégie organisationnelle publique. Les objectifs « mission » ou « triviaux » de notre segmentation correspondant à un

« haut niveau d'abstraction » et les objectifs stratégiques ou opérationnels correspondant à un niveau « relativement concret ». Moore pour sa part évoquait comme avantage pour des formulations « abstraites » le fait que leur ambiguïté permet d'incorporer des buts nouveaux ou des moyens « supérieurs à ce qui avaient pu être imaginés à l'avance ». Transposé à la problématique objectif-indicateur cela devient la possibilité d'intégrer des indicateurs nouveaux dans des objectifs inchangés ou de laisser inchangés les indicateurs lorsqu'on modifie les objectifs.

L'étude de R1 sur les distances objectif-indicateur n'a pas été réitérée à l'occasion des R2 et R3. Il n'est donc pas possible d'avancer une évolution de ces distances. Cependant, les faibles évolutions du mix des catégories « lolfiennes » et des formulations d'objectifs (R2) ne permettent pas de faire l'hypothèse d'une diminution des distances ([tableau 6](#)).

Figure 2 – Représentation des classes d’objectif et caractérisation par leur type et leur distance objectif/indicateur



Source : Benzerafa *et al.* (2011).

Tableau 6 – Évolution des proportions des indicateurs selon la direction du budget

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Efficacité socio-économique (pour le citoyen) (%)	54	51	44	43	48	48	47
Qualité de service (pour l’usager) (%)	18	22	24	23	19	19	20
Efficience (pour le contribuable) (%)	28	27	33	34	33	33	33

Source : www.performance-publique.gouv.fr

Tableau 7 – Matrice des changements intervenus au niveau de l'échantillon entre 2012 et 2014

			Objectifs			
			Changement notable (%)		Sans changement notable (%)	Total (%)
			Politique	Technique ou opportuniste		
Indicateurs élémentaires	Changement notable	Politique	19	8	6	9
		Technique ou opportuniste	40	51	23	29
	Pas de changement notable		41	41	71	62
	Total		100	100	100	100

Croisement des changements des objectifs et indicateurs lors d'une alternance politique

Le croisement de la modification-stabilité des IE avec la modification-stabilité de l'objectif auquel ils sont rattachés a entraîné le renseignement pour chaque programme de l'échantillon d'une matrice par programme. Cette comptabilisation pointilleuse et détaillée nous a permis de « traquer » le politique partout où il pouvait se trouver. Les matrices développées ont été ensuite simplifiées pour aboutir aux matrices résumant les changements dont l'exemplaire pour l'ensemble de l'échantillon figure ci-dessous sur le [tableau 7](#).

Au-delà de la modification plus importante des indicateurs élémentaires que des objectifs mais pour des raisons non politiques, il existe un lien entre changement introduit dans l'objectif et changement des IE. L'introduction d'un changement dans l'objectif accroît de façon significative la probabilité d'un changement dans l'IE mais au profit essentiellement de changements techniques. Le fait que le changement dans l'objectif soit politique augmente

cependant la probabilité d'un changement politique d'un indicateur : elle triple par rapport à la situation où l'objectif est inchangé tout en demeurant plafonnée au niveau relativement modeste de 19 % (R3).

Les changements sont, proportionnellement, plus marqués pour les indicateurs « citoyens » (46 % de changements entre 2012 et 2014, qu'il y ait eu ou non un changement au niveau de l'objectif auquel l'indicateur est rattaché, contre 38 % des indicateurs au global ayant fait l'objet d'un changement politique ou technique). En considérant uniquement les changements que nous avons qualifiés de politiques, les changements sont là aussi proportionnellement plus nombreux pour les seuls indicateurs « citoyens » (13 % contre 9 %). A l'inverse les indicateurs relevant du point de vue « contribuable » sont marqués par une stabilité plus forte que les autres catégories d'indicateurs. En effet, 76 % des indicateurs relatifs à l'efficacité d'utilisation des ressources ne font l'objet d'aucun changement entre 2012 et 2014 (contre 63 % pour l'ensemble des indicateurs).

Si l'on considère les seuls programmes prioritaires le taux de non changement dans les objectifs baisse à 58,8 %, les modifications techniques touchant 26,5 % de l'ensemble et les modifications politiques 14,7 %. Le politique ne joue pas un rôle significativement plus important que dans l'ensemble de l'échantillon. Un constat un peu semblable peut être opéré pour les IE. L'absence de changement est moins présente que dans l'ensemble de l'échantillon même quand les IE sont reliés à des objectifs qui n'ont pas changé. Et les changements politiques d'objectifs semblent essentiellement engendrer des changements techniques d'indicateurs. Ce paradoxe apparent a deux explications possibles : le politique en règle générale se manifeste davantage dans le global que dans le particulier, les changements politiques sont l'occasion de modifications techniques souhaitées par des services.

Pour compléter l'analyse menée sur les taux de changements et de conservation dans nos matrices élaborées par programme, nous avons procédé à des tests de comparaison entre les programmes prioritaires et non prioritaires de notre échantillon pour les pourcentages d'objectifs et d'indicateurs conservés ou modifiés entre 2012 et 2014. Le détail de ces tests est repris dans le [tableau 8](#).

Il apparaît ainsi que sur notre échantillon, la proportion d'objectifs de 2012 conservés à l'identique en 2014 est significativement plus élevée pour les programmes non prioritaires que pour les programmes prioritaires. En revanche, la proportion d'indicateurs élémentaires de 2012 conservés en 2014 n'apparaît pas comme étant significativement différente parmi l'un ou l'autre des sous-échantillons (prioritaire,

non prioritaire). Nous en tirons une validation de l'hypothèse de changements plus prononcés au niveau des objectifs qu'au niveau des indicateurs, et de celle de changements plus nombreux au niveau des objectifs pour les programmes annoncés comme constituant des priorités politiques.

II – DU CONSTAT DE LA PERSISTANCE DES LIMITES À CELUI DE LA FIXATION D'UN GENRE

Peu à peu un instrument de légitimation des demandes budgétaires et de redevabilité à l'égard du parlement et des citoyens a été affermi avec le temps. Cet affermissement s'est traduit par une standardisation, voire stabilisation, d'un nouveau genre de reporting externe de la performance dans la sphère publique au travers du volet performance des PAP. Si ce processus a été porteur d'améliorations, plusieurs limites peuvent être néanmoins soulignées. Leur persistance avec le temps et même en cas d'alternance politique est une autre résultante de la contrainte paradoxale à laquelle est soumis un exercice qui doit respecter la logique politique comme la logique managériale.

1. Des améliorations à souligner et des limites qui persistent

Depuis leur apparition en 2006, sous la pression du CIAP, de la Cour des comptes, des commissions parlementaires et des circulaires émises par la [direction du budget](#), ainsi que du fait de l'apprentissage dont ont pu faire montre les rédacteurs des documents, la qualité technique des PAP et des RAP s'est améliorée sur de nombreux points. Les sous-indicateurs qui relevaient du *wishful thinking*, leur alimentation se

Tableau 8 – Comparaison entre programmes prioritaires et non prioritaires

	Programmes prioritaires	Programmes non prioritaires
	% objectifs 2012 inchangés en 2014	
Pourcentage moyen observé	0,125	0,706
T-test	3,435	
p-valeur du test	0,003	
Résultat du test	On rejette H0 => le % moyen d'objectifs inchangés est plus élevé pour les programmes non prioritaires	
	% objectifs 2012 modifiés en 2014	
Pourcentage moyen observé	0,233	0,024
T-test	-2,817	
p-valeur du test	0,011	
Résultat du test	On rejette H0 => le % moyen d'objectifs modifiés est plus élevé pour les programmes prioritaires	
	% indicateurs 2012 inchangés en 2014	
Pourcentage moyen observé	0,642	0,819
T-test	1,979	
p-valeur du test	0,065	
Résultat du test	On accepte H0 : Le % moyen d'indicateurs inchangés n'est pas significativement différent	

révélant impossible, ont été supprimés. La chasse a été faite aux indicateurs de moyens ou d'activité qui n'avaient qu'un rapport indirect ou lointain avec les résultats attendus. La définition des sous-indicateurs est devenue précise avec l'obligation de développer des fiches d'alimentation pour chacun et la mise sur pied de modes de calcul plus pertinents. La correspondance entre le libellé d'un indicateur et son

contenu a été améliorée, la lutte contre des appellations trop longues entreprise, etc. En d'autres termes l'orthodoxie de la mesure de la performance s'est peu à peu imposée. Les indicateurs ont été dotés de cibles ou au moins de prévisions, la guerre a été faite à des cibles inférieures aux performances de départ des services ou à des indications imprécises comme « en hausse » ou « en baisse »⁵.

5. Avec une exception notoire en matière de sécurité où le changement politique et la subtile distinction entre la culture du chiffre et culture de la performance a amené, après le changement politique, de 2012 la suppression des cibles pour un certain nombre d'indicateurs et son remplacement par des « en hausse » ou « en baisse ».

Cependant les insatisfactions ou critiques à l'égard du dispositif de performance de la LOLF demeurent. Elles peuvent tenir au fait que les indicateurs ne renseignent que sur une faible part de l'activité des services (Brunetière, 2010) alors que le budget finance l'ensemble de cette activité et que la budgétisation au premier euro exige en principe chaque année la justification de l'ensemble des crédits demandés. Deux points essentiels ne permettent pas de percevoir un réel apprentissage : celui de la formulation des objectifs ainsi que celui du passage des objectifs aux indicateurs, par ailleurs toujours le maillon faible, y compris dans l'application des Balanced Scorecard dans le privé (Kaplan et Norton, 2001), des directions par objectifs. Aucun équivalent à la tétralogie énoncée par Anthony et Herzlinger (1975) (finalité, mission, but, objectif) n'a été proposé. Seule l'opposition entre la finalité d'un programme et un objectif a été soulignée par le CIAP. Quant au passage des objectifs aux indicateurs, les clés n'en sont pas la plupart du temps données.

2. Un système porteur de ses facteurs de pérennité

Au départ la logique ou rationalité politique fait donc proposer des objectifs flous, susceptibles de plusieurs interprétations, mais aussi des objectifs purement instrumentaux qui peuvent être les supports de politiques très diverses. Les objectifs flous, assez largement intemporels, ont une bonne probabilité de pérennité tant qu'il n'y a pas de changement politique majeur. Ils peuvent cependant faire l'objet de modifications techniques. Les objectifs stratégiques

peuvent être remis en cause par des inflexions de politique mais aussi par des fusions susceptibles de provoquer le remplacement de deux objectifs relativement précis par un objectif vague.

Avec le changement de majorité, la remise en cause concerne les présentations stratégiques davantage que les objectifs. Seuls les objectifs marqueurs de la majorité sortante sont supprimés dans le temps même où sont incorporés des marqueurs de la majorité nouvelle producteurs d'objectifs nouveaux. Mais le changement se limite souvent à des reformulations utilisant la sémantique des gouvernants rentrants à la place de celle des gouvernants sortants. La stabilité assez forte des indicateurs relatifs aux objectifs modifiés peut être alors interprétée comme l'indice que le changement opéré dans le système de finalisation-contrôle a surtout été sémantique.

En phase de stabilité politique les indicateurs font l'objet d'une évolution technique qui entraîne des modifications heureuses mais aussi d'une diminution de leur nombre due en particulier aux souhaits des parlementaires. L'adaptation des services à cette diminution imposée prend la forme d'un jeu sur les sous-indicateurs dont le nombre décroît moins vite que celui des indicateurs ainsi que d'un fort développement d'indicateurs non labellisés.

La forte résilience⁶ d'ensemble d'un système (celui des PAP et des RAP) supervisé par le politique mais administré par des fonctionnaires fait se remémorer une réflexion de Crozier (1987) « (L')action d'intérêt général (du fonctionnaire) sera toujours une action de régularisation, de normalisation, qui jouera toujours contre la surprise,

6. Ou « traumatisme » constitué par l'alternance politique.

Tableau 9 – Facteurs de stabilité et de changement
vs logique politique et logique managériale

	Facteurs de stabilité	Facteurs de changement
Logique politique	(1) – Objectifs peu spécifiques – Objectifs « incontestés » bi partisans	(2) Marqueurs à supprimer et/ou à introduire
Logique managériale	(3) – Souci des séries statistiques temporelles – Souci de permettre un benchmarking avec d'autres pays	(4) – Volonté d'amélioration technique – Souci de standardiser les présentations au maximum – Souci de diminuer le nombre d'objectifs ou d'indicateurs

la rupture, la violence même, inévitablement incluses dans la découverte de voies nouvelles et leur traduction en actes ». Cette résilience peut s'expliquer aussi par la schématisation, opérée dans le [tableau 9](#), des facteurs de stabilité et de changement dans chacune des logiques, politique d'une part managériale d'autre part ([tableau 9](#)).

Cette segmentation permet de mettre en exergue les attributs du croisement des caractéristiques dominantes des logiques politique et managériale ([tableau 10](#)).

On a vu que la caractéristique dominante avant l'alternance de 2012 a plutôt été la situation (1)(3) par rapport à la situation (1)(4). On note de même, avec l'alternance, la domination de la situation (2)(3) par rapport à la situation (2)(4). Restent à expliquer certaines évolutions que les binômes logique politique/logique managériale ne suffisent à expliquer.

La logique managériale schématisée dans le [tableau 9](#) a comme agents principaux les vecteurs interministériels : la Cour des comptes, le CIAP tant qu'il a existé, la [direction du Budget](#). C'est-à-dire un

ensemble d'institutions en charge de l'évolution d'un cadre dans le sens d'une *crédibilité minimale* : pas d'indicateurs non renseignés, pas de contradiction manifeste entre les différents niveaux (présentations stratégiques, objectifs, indicateurs, etc.) et celui d'une *forte lisibilité* dans un cadre suffisamment commun pour qu'un même « langage » de la performance s'applique à tous les champs d'activité de l'État malgré la très grande diversité des domaines et des instruments d'action publique (Hood, 2007 ; Lascoumes et Le Galés, 2004). Il n'est pas étonnant que leur point de vue soit celui de « la régulation de contrôle, celle qui s'efforce de normaliser l'outil et ses utilisations » (Vaujany (de), 2006) et que s'exerce par ailleurs une « régulation autonome, celle qui souvent contourne ou détourne un objet afin de le rendre propre à un usage local » (*idem*). Cette régulation autonome qui émane des ministères, des responsables de programmes et de leurs contrôleurs de gestion se manifeste par la multiplication des indicateurs élémentaires à l'intérieur des indicateurs labellisés, le développement

Tableau 10 – Les attributs du croisement des caractéristiques dominantes des logiques politique et managériale

	Prépondérance des facteurs de stabilité dans la logique managériale	Prépondérance des facteurs de changement dans la logique managériale
Prépondérance des facteurs de stabilité dans la logique politique	Situation (1)(3) : Domination de la standardisation -normalisation. Distance objectif-indicateur inchangée.	Situation (1)(4) : Simplification qui accompagne la standardisation - normalisation. Possibilité d'améliorations techniques. Risque d'accroissement de la distance objectif-indicateur.
Prépondérance des facteurs de changement dans la logique politique	Situation (2)(3) : Risque de changement sémantique (objectifs voire indicateurs) avec maintien des indicateurs. Risque d'accroissement de la distance objectif-indicateur. Faible possibilité de modifications cohérente des binômes objectifs-indicateurs	Situation (2)(4) : Possibilité d'instabilité du système. Risque d'effets disjoints des deux sources de changement

des indicateurs non labellisés, etc. On n'oubliera pas non plus l'existence de systèmes de contrôle de gestion dans nombre de ministères, souvent préexistants à la LOLF, plus ou moins articulés avec le volet performance de la LOLF, soit que les PAP aient récupéré une partie des indicateurs qu'ils suivent (articulation ascendante visible pour la mission Sécurité par exemple), soit que les PAP aient été l'occasion d'organiser un système de remontée à travers les administrations ou les établissements qui leurs sont rattachés (cas de l'enseignement supérieur). Ces

systèmes de contrôle de gestion ont leur autonomie⁷.

La coexistence des deux régulations traduit l'idée que le budget de l'État est l'affaire du gouvernement, à la charge du ministre du Budget, tandis que les responsables de missions et de programmes sont respectivement les ministres et leurs hauts fonctionnaires. L'équilibre ainsi réalisé entre régulation centrale et régulation autonome n'est pas forcément celui que souhaiteraient les uns ou les autres mais il est assurément visible dans les documents produits et leur évolution à travers le temps.

7. Comme le souligne la version 2015 du Guide pratique de contrôle de gestion dans les services de l'État, il s'agit de contribuer à « l'émergence d'un cadre interministériel de référence, au développement d'un langage commun, et à une mutualisation des savoirs concernant le contrôle de gestion dans les services de l'État ». L'habituel centralisme de l'administration française est ici absent. Le guide souligne la distinction entre le contrôle de gestion ministériel et le contrôle de gestion des programmes. Opérés par des personnes différentes, leurs fonctionnalités sont bien différenciées.

CONCLUSION : DE L'AMBIGUÏTÉ DES DISPOSITIFS DE CONTRÔLE DE LA PERFORMANCE À CELLE DU CONCEPT DE PERFORMANCE PUBLIQUE

Il est vrai que la littérature n'est pas bien précise en la matière, plus intéressés que paraissent être les académiques par les effets pervers du management par la performance (Salais (2010), Chomienne *et al.* (2011), Van Thiel et Leeuw (2002), Varone (2008)) que par le concept même de la performance appliquée au système public. Les travaux sur le concept déplacent la difficulté. Lorino (1999) a proposé deux définitions de la performance, à savoir : « est performance dans l'entreprise tout ce qui, et seulement ce qui contribue à améliorer le couple produit valeur, *a contrario* n'est pas forcément performance ce qui contribue à diminuer le coût ou à augmenter la valeur, isolément » et « est performance dans l'entreprise tout ce qui, et seulement ce qui contribue à atteindre les objectifs stratégiques »⁸. Cherchant à transposer la notion au cas des collectivités publiques, Lorino suggère que, « entendue comme jugement économique sur la légitimité sociale d'une activité, la performance qualifie le rapport existant entre les ressources consommées par cette activité (son « coût ») et l'importance des besoins sociaux auxquels elle permet de satisfaire (sa « valeur »). » Assimilée à l'efficacité, cette définition renvoie au problème de l'expression des besoins. Tantôt la performance a pour aune les objectifs affichés par les gouvernants, tantôt elle est appréciée par chacune des

parties prenantes, quitte à ce que des procédures soient mises en œuvre pour aboutir à une synthèse à partir des appréciations de chacun (ce qui fonde l'évaluation de politique dite pluraliste). Dans le premier cas l'appréciation de la performance est fondamentalement une appréciation de l'efficacité, dans le second elle juxtapose ou mélange appréciation de l'efficacité et appréciation de la pertinence des politiques menées par les gouvernants. Mais dans l'un et l'autre cas se pose le problème de la mesure de la valeur, le soin d'apprécier l'importance relative des besoins étant laissé au processus politique, sans mesure cardinale et sans assurance de la robustesse de cette hiérarchie des besoins. On peut en déduire qu'il n'existe pas une performance publique qui serait l'analogue de la performance de l'entreprise, et qu'en conséquence on a au mieux une juxtaposition d'objectifs disjoints qui peuvent servir d'étalons de performance pour une politique dotée d'un petit nombre d'objectifs, mais non d'étalons de performance pour l'État dans son ensemble.

Cette ambiguïté sur la notion de performance permet d'abriter dans les PAP des objectifs et surtout des indicateurs se situant à l'évidence à des niveaux très différents de la chaîne de production publique. Le débat politique met en principe l'accent sur la différenciation de ces objectifs et des moyens de les atteindre. L'ambiguïté traditionnelle de la vie publique cependant nuit à l'énoncé précis de ceux-ci. S'il est de bon ton de critiquer le choix des indicateurs, la critique de la formulation d'objectifs est beaucoup plus rare ; or, c'est celle-ci qui est souvent le facteur critique des mesures

8. Cf. P. Lorino (1999).

de la performance. Lynn (1999) posait déjà la question de la signification de « la performance sans la politique » à propos du GPRA (Government Performance Review Act), tandis que Radin (2000) soulignait que la mise en œuvre du GPRA révélait une tentative « d'élimination de

la prise en compte des réalités politiques du processus de mesure de la performance et de définir les demandes de celui-ci en termes apolitiques ou bipartisans » ce qui l'amenait à penser que le GPRA était « une tentative pour séparer clairement le politique et l'administration ».

BIBLIOGRAPHIE

- Benzerafa Alilat M., Garcin L., Gibert P. et Gueugnon J-F. (2011). « Le management par objectifs met-il fin à l'ambiguïté dans la gestion publique ? », *Politiques et management public*, vol. 28, n° 3, p. 353-389.
- Boussard V. et Lorient M. (2009). « Les cadres du ministère des Affaires étrangères et européennes face à la LOLF », *Revue française d'administration publique*, n° 4, p. 717-728.
- Brunetière J-R. (2010). « Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après... », *Revue française d'administration publique*, n° 135, p. 477-495.
- Chomienne H., Corbel P. et Denis H-P. (2011). « Gestion de la propriété intellectuelle et organisations publiques de recherche : l'éthique à l'épreuve des objectifs de performance », *Revue française d'administration publique*, n° 140, p. 677-692.
- Chun Y. et Rainey H. (2005). "Goal ambiguity in US federal agencies", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, n° 1, p. 1-30.
- Circulaires « Projet de lois de finances : conférences « performances » et volet « objectifs et indicateurs » du débat d'orientation budgétaire », 2006 à 2015.
- Comité interministériel d'Audit des programmes (CIAP) : *Guide général d'audit des programmes*, 2009.
- Crozier M. (1987). *État moderne, État modeste. Stratégies pour un autre changement*, Fayard, Paris.
- De Leon P. et De Leon L. (2002). "An alternative approach to policy implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 4, p. 467-492.
- Direction du budget (2012). *Guide pratique de la LOLF, comprendre le budget de l'État*, juin.
- Eyraud C., El Miri M. et Perez P. (2011). « Les enjeux de quantification dans la LOLF. Le cas de l'enseignement supérieur », *Revue française de socio-économie*, vol. 1, p. 147-168.
- Gibert. (1995). « La difficile émergence du contrôle de gestion territorial », *Politiques et Management public*, vol. 13, n° 3, p. 203-224.
- Hood C. (2007). "Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of Government after two decades", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 20, n° 1, January, p. 127-144.

- Kaplan R. et Norton D. (2001). *Comment utiliser le tableau de bord prospectif pour créer une organisation orientée stratégie*, Les Éditions d'Organisation, Paris.
- Lascoumes, P. et Le Galés P. (2004). « L'action publique saisie par ses instruments », *Gouverner par les Instruments*, P. Lascoumes et P. Le Galés (dir.), Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, p. 11-44.
- Lorino P. (1999). « À la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public », *Politiques et management public*, vol. 17, n° 2, p. 21-34.
- Lorino P. (1999). *Méthodes et pratiques de la performance. Le pilotage par les processus et les compétences*, Éditions d'organisation, Paris.
- Lynn L. (1999). "Requiring bureaucracies to perform: what have we learned from the U.S. Government Performance and Results Act (GPRA)?", *Politiques et management public*, vol. 17, n° 2, p. 1-20.
- Miller G., Hildreth W. et Rabin J. (2001). *Performance-based budgeting*, Westview Press, Boulder, USA.
- Moore (Mark H). (1995). *Creating public value. Strategic management in government*, Harvard University Press, Cambridge.
- Noordegraaf M. et Abma T. (2003). "Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity", *Public Administration*, vol. 81, n° 4, p. 853-871.
- Penissat E. (2010). « Des statistiques sans statisticiens ? Politique des 'indicateurs de la LOLF' et enjeux statistiques, le cas du ministère du Travail et de l'Emploi », *Pyramides Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, n° 19, p. 179-202
- Radin B. (2000). "The Government performance and results act and the tradition of Federal management reform: Square pegs in round holes?", *Journal of Policy Analysis Review and Theory*, vol. 10, p. 111-135.
- Salais R. (2010). « La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », *Revue française d'administration publique*, n° 135, p. 497-515.
- Van Thiel S. et Leeuw F. (2002). "The performance paradox in the public sector", *Public Performance & Management Review*, vol. 25, n° 3, mars, p. 267-281.
- Varone F. (2008). « De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budget par programme ? », *Politiques et management public*, vol. 26, n° 3, p. 77-89.
- Vaujany F.X. (de) (2006). « Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage », *Management & Avenir*, vol. 3, n° 9, p. 109-126.

