La L.O.L.F. et les projets annuels de performance (P.A.P.) : Elaboration des figures du citoyen, de l'usager, du contribuable et du service public

Corine Eyraud

▶ **To cite this version:**

Corine Eyraud. La L.O.L.F. et les projets annuels de performance (P.A.P.) : Elaboration des figures du citoyen, de l'usager, du contribuable et du service public. L'action publique au risque du client, Mar 2006, Lille, France. hal-00154956

HAL Id: hal-00154956
https://hal.science/hal-00154956

Submitted on 15 Jun 2007

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

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

15ème Colloque International de la Revue
« POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC »
16 et 17 mars 2006, Lille

***

L'ACTION PUBLIQUE AU RISQUE DU CLIENT ?

TITRE DE LA COMMUNICATION :

« La L.O.L.F. et les projets annuels de performance (P.A.P.) : Elaboration des figures du citoyen, de l'usager, du contribuable et du service public »

Par

Corine EYRAUD
Laboratoire Méditerranéen de Sociologie
Université de Provence

Introduction.

La loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.) adoptée le 1er août 2001 est entrée en vigueur au 1er janvier 2006. Elle vise, entre autres choses, à mettre en place une gestion de l'Etat et des politiques publiques par la performance (je vais vite…). A cette fin, elle crée deux nouveaux documents qui devront être annexés l'un aux projets de lois de finances initiales (PLFI) et l'autre aux projets de lois de règlement (PLR) : respectivement le « projet annuel de performance » (PAP) et le « rapport annuel de performance » (RAP). Le PAP précise « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié. (…) et la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat par catégorie ou type de contrat » (LOLF, article 51-5). La première version des avant projets annuels de performance a été rendue publique au mois de novembre 2004 pour chacune des missions et programmes ; ils ont ensuite donné lieu à discussions avec les différents acteurs concernés. Les PAP définitifs pour l'année 2006 ont servi de base aux discussions autour du

projet de loi de finances début octobre. C'est à la Mission « Recherche et enseignement supérieur », et plus particulièrement au programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » que nous nous intéresserons ici.

1. Le processus de construction du PAP, 1ère étape : l'élaboration de « la maquette budgétaire »

« La maquette budgétaire » ou : quelles sont les missions, les programmes (et les actions) et quels sont les organismes rattachés à ces missions et programmes, et donc quels seront les budgets de chaque programme et mission ? D'autant que très tôt (2002-2003) la décision suivante a été prise : tout organisme ne pourrait participer qu'à une seule mission, et les programmes ne sont pas fongibles au niveau local. Décision certainement prise pour raison de simplification et dans la logique de responsabilisation du responsable de programme (qui ne pourrait plus savoir de quoi il est responsable si les opérateurs ou services déconcentrés pouvaient prendre de l'argent d'un programme pour l'utiliser dans un autre), mais qui a verrouillé largement la suite de la mise en œuvre, et ce qui signifie qu'un organisme de services publics est « uni-missionnel » et non pas à « pluri-missions »…

Essentiellement discussions inter-ministérielles (DRB, conseil des ministres…) et intra-ministérielles (toutes les directions des ministères qui voulaient avoir un programme à elles seules afin que leur directeur soit responsable de programme et puisse activer la fongibilité asymétrique…, plus tous les organismes concernés et considérés comme des interlocuteurs « valables » (ici essentiellement la CPU). Puis rapports de la Cour des Comptes, de missions du Parlement et du Sénat, du CIAP. Ici ce sont l'intra-ministériel et la CPU qui l'ont « emporté » : ils se sont vivement opposés à ce que l'enseignement supérieur et la recherche ne soient pas séparés dans des missions voire dans des programmes différents ; les rapports ci-dessus étaient foncièrement contre mais n'ont pas eu d'effets sur cette question. A ce stade tout autant :

- une « guerre des structures » : qui va avoir le pouvoir sur la recherche : le CNRS ? l'Université ? (de plus, au départ chaque ministère dont dépendaient des organismes de recherche souhaitait que ces derniers dépendent d'une mission du ministère et ne soient pas rattachés à une mission interministérielle ; c'est un arbitrage à Matignon qui aurait abouti à cette dernière solution, cf entretiens de Fabian et Dominique) ;
- un effet de l'organisation administrative en place, d'une « routine institutionnelle » (cf les formations supérieures situées dans les lycées : STS et CPAG font partie de la mission « enseignement scolaire ») ;

- qu'une concurrence entre visions différentes de ce que doit être l'enseignement supérieur : indissociable de la recherche ou « purement » enseignement…

Au niveau de l'aspect démocratique de la chose, on peut relever différents niveaux de la démocratie : le Parlement au niveau global, au niveau interne à un ministère les organisations du personnel en particulier syndicales et les CTPM (Commissions Techniques Paritaires Ministériels), au niveau déconcentré les services déconcentrés et les EPA ou opérateurs avec leurs organisations du personnel et syndicales et leurs conseils d'administration pour les EPSCT. Donc au niveau de la maquette budgétaire : l'avis du Parlement, du Sénat et de la Cour des Comptes n'a pas été suivi (insistaient sur découpage « enseignement supérieur » et « recherche » en deux missions, puis en deux programmes, puis critiquaient découpage des actions en L, M et D…) ; la CPU si et même si les présidents des universités sont des élus ce sont des élus très indirects ; les organisations du personnel au niveau ministériel n'ont absolument pas été consultées ; le CTPM a été informé une fois que la maquette budgétaire était bouclée ; les services déconcentrés et les EPA n'ont pas été consultés (à part à travers la CPU).

Donc finalement au niveau de l'élaboration de la maquette : un processus essentiellement technocratique ; et tout autant des visions concurrentes de ce que doivent être les missions des universités que des luttes de pouvoir entre organismes différents (CNRS, universités…) et que des « effets » de la non-fongibilité des programmes au niveau local.

2. Le processus de construction du PAP, 2ème étape : l'élaboration des objectifs et des indicateurs de chaque programme et action *ou* La trilogie « efficacité (socio-économique) ou le citoyen ; qualité de service/performance ou l'usager ; efficience (de la gestion) ou le contribuable »

Chaque programme est assorti d'un certain nombre d'objectifs dont le niveau d'atteinte est mesuré par un à quatre indicateurs. Les objectifs sont déclinés sous trois intitulés : « objectifs du point de vue du citoyen », « objectifs du point de vue de l'usager » et « objectifs du point de vue du contribuable » qui parfois se combinent. Cette trilogie citoyen/usager/contribuable semble être fondée sur celle des «trois E» : effectiveness/efficiency/economy, avec toutefois un certain nombre de glissements ou d'utilisation différentes des termes français selon les discours. Cela semble finalement être de la boîte noire plutôt bien solidifiée qu'il nous faudrait déconstruire ou ré-ouvrir. (cf entre

autres P. Le Galès, « Contrôle et surveillance : la restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne » in Lascoumes et Le Galès, *Gouverner par les instruments*, PFNSP, 2004.)

Ceci dit, nous pouvons, à partir des objectifs et indicateurs retenus, analyser **les quatre figures produites par le PAP** auquel nous nous intéressons **: l'usager, le citoyen, le contribuable et l'enseignement supérieur et la recherche** ; et ceci en mobilisant par exemple les travaux sociologiques sur les « figures sociales du client » : « Dire ce qu'est le client, c'est surtout dire la manière avec laquelle il faut agir face à lui et donc ce qu'est (ou doit être) le prestataire (ici la banque). La figure du prestataire est inévitablement le double de celle du client. Il y a co-construction des deux figurations. »[1]. Nous avons commencé ce travail d'analyse et également le travail de recueil des traces des controverses sur les objectifs et indicateurs proposés − tant au niveau central (communiqués de la Conférence des Présidents d'Universités, rapport de la commission des finances de l'Assemblée et du Sénat, prémisses de réactions syndicales) qu'aux niveaux locaux : polémiques dans les conseils d'administration et les commissions des finances d'universités − en nous demandant si nous allions voir **apparaître des figures concurrentes, des visions différentes de ses entités portées par des acteurs sociaux différents**.

Le débat a été très feutré, ce qui ne semble pas être le cas de tous les ministères, ex. Ministère du Travail où ils ont débattu très en amont avec les organisations syndicales centrales et avec les services déconcentrés sur les indicateurs… Ce n'est pas le cas au Ministère de l'éducation où le CTPM n'a été qu'un lieu informatif, où les services déconcentrés ont été quasi totalement absents, et les opérateurs de l'Etat (les universités) ont été présents à travers les représentants des établissements expérimentateurs seulement conviés aux groupes de travail (auxquels participaient la DES, la DAF, la DR, la DRB, des représentants des expérimentateurs et des représentants de la CPU).

Analyses des différentes versions des PAP et des rapports de la Cour des Comptes, de missions du Parlement et du Sénat ; et des interviews.

De manière générale, dans tous les documents ayant servi de base méthodologique à la construction des PAP (*La démarche de la performance* du Minéfi…), ils sont définis de manière très abstraite comme figures universelles et unifiées. Le contribuable comme homo oeconomicus pur et dur, comme consommateur rationnel. L'usager = quelqu'un qui fonctionne à la rationalité en finalité (amélioration de la qualité du service). Le citoyen =

[1] P. Ughetto, « Figures du client, figures du prestataire », *Sciences de la* Société, n°56 « Les figures sociales du client », 2002, p.100.

rationalité en valeur : l'intérêt général (…). Ce sont des figures construites absolument sans représentants « charnels » de ces « personnages ». Tous les rapports (Minéfi, Cour des comptes, Parlement, Sénat) mettent d'autre part l'accent sur le nécessaire équilibre entre ces trois « personnages » et entre les objectifs de leurs différents points de vue (idée : 1/3, 1/3, 1/3).

Dans le PAP qui nous intéresse, et d'après ces rapports c'est le cas de la plupart des PAP, le contribuable est peu présent, les indicateurs d'efficience (de réduction des coûts) sont peu nombreux (« résistance » de l'administration ?). L'usager est quasi absent. C'est le citoyen qui l'emporte très largement, si l'on peut dire. L'usager est assimilé soit au citoyen, soit au contribuable, mais n'a pas d'existence en lui-même. Les objectifs le concernant sont ainsi soit ceux du citoyen (avoir sa licence en trois ans, un dispositif d'auto-évaluation dans son université…), soit au contribuable (indice de satisfaction du repas restoU par rapport au coût du dit repas…).

En fait, les différentes controverses portent moins sur les figures et sur les missions que sur les indicateurs ; c'est ainsi essentiellement à partir d'eux que l'on peut reconstruire les différentes figures avancées et voir, à travers l'analyse des différentes versions du PAP jusqu'à la version finale pour 2006, ceux et celles qui l'ont « emporté » (travail déjà largement avancé mais pas encore finalisé).

Prenons pour exemple un des deux indicateurs visant à mesurer l'atteinte de l'objectif n°7 (du point de vue du citoyen) « Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international). Il a donné lieu à des bagarres acharnées, nombre (position de la Direction de la Recherche) ou part relative (position de la DRB, de la Cour des Comptes, u Parlement…) des publications françaises dans les publications mondiales. On peut, comme l'a fait Jean Gadrey (*Services : la productivité en question*, Desclée de Brouwer, 1996) utiliser (assez librement) la grille élaborée par Boltanski et Thévenot dans *De la justification, les économies de la grandeur*. On peut alors considérer que le point de vue de la DR se rattache au monde (ou à « la Cité ») industriel et technique (volume de production) et à une vision industrielle et productiviste de l'activité de recherche, tandis que celui de la DRB et autres se rattache au monde marchand et financier (part du marché) ; et c'est cette dernière qui l'a emporté. Et autant dans l'élaboration de la maquette budgétaire, le Parlement et le Sénat ont été peu écoutés ; autant dans l'élaboration des objectifs et des indicateurs, c'est largement leur point de vue (qui était le même que celui de la DRB, et de la Cour des comptes) qui l'a emporté.

(De manière générale, c'est cette vision de « part relative » qui l'a emporté dans la plupart des programmes, dans un souci de « comparabilité » : comparaison inter-organismes, inter-programmes, internationale, présent dans tous les documents : Minéfi, Cour des Comptes, Sénat, Parlement). Donc c'est un développement de l'espace de comparabilité (cf Desrosières d'une part, d'autre part Weber par exemple qui dit bien que c'est une des conditions du développement du marché. Et donc, on peut tout à fait renvoyer cela au développement de la cité marchande).

Cela dit, ne sont-ce pas plutôt des visions, là aussi non pas politiques au sens large du terme, mais stratégiques, car autant il est tout à fait possible et envisageable d'augmenter le nombre des publications françaises dans des revues internationales reconnues, autant il paraît quasiment certain qu'en terme de part relative, vue la montée en puissance de l'Inde, de la Chine, etc., la part de la science française baisse. Donc autant dans le 1er cas on pouvait facilement envisager une progression positive, autant dans le 2ème on peut envisager une progression négative. Tout dépendra de la manière dont seront traitées la performance ou la non-performance. Tout dépendra de ce que signifiera une progression positive ou négative dans le rapport de force dans la négociation budgétaire : progression négative = plus de moyens pour faire mieux, ou = sanction de la contre-performance par baisse des moyens, réforme de la recherche française, etc. ? Si c'est le 2ème cas qui s'avère à l'œuvre, alors l'indicateur en terme de part relative donnera beaucoup plus de force à la DRB dans sa négociation. Tout dépendra finalement comment et si ces indicateurs seront mis en rapport avec les moyens de chaque organisme, de chaque discipline, pays… c'est-à-dire avec les conditions de production de l'activité. Sinon et c'est justement ce que montraient S. Garcia et F. Poupeau (ARSS, n°149) à propos des indicateurs de démocratisation de l'enseignement, ce qu'ils peuvent occulter, s'ils servent à comparer des choses dans lesquelles les conditions de production ne sont pas prises en compte, ce sont justement les conditions de production.

Conclusion :

Il semblerait que ce soient moins des images de la performance et de ce que devrait être la performance (les figures, le service public…) et donc des visions « politiques » concurrentes qui ont porté les négociations, que l'image de la performance qui donne le plus de pouvoir dans l'arbitrage budgétaire (ex. Part absolue ou part relative des publications françaises dans les publications mondiales) : la performance avancée par chacun des acteurs est celle qui lui donne le plus de pouvoir, de marge de manœuvre et d'arguments dans les futures négociations budgétaires. Finalement, on peut vraiment se demander si ce sont des

visions « politiques » concurrentes qui se sont affrontées ou des visions « stratégiques » concurrentes.

Dans tous les cas, en ce qui concerne le programme auquel nous nous sommes particulièrement attachées, il s'est agit d'un processus essentiellement technocratique. De nombreux acteurs ont été présents mais peu influents (Parlement…), d'autres quasi complètement absents du processus (CTPM, organisations syndicales, universités), voire totalement absents : les usagers, les contribuables et les citoyens. On peut reprendre ce que disait F. Cochoy à propos du paradoxe du client ou plus précisément du consommateur : « « cette prolifération de figures oriente alors les représentations de l'offre et de la demande, montrant ainsi le paradoxe de consommateurs définis par la presse, par le management, par les sciences sociales, voire par les mouvements citoyens ou consuméristes, mais assez peu par les principaux intéressés, sinon à l'occasion de rares moments de protestation ou, plus fréquemment, lorsqu'ils finissent par s'identifier à ces portraits d'eux-mêmes construits en dehors d'eux »[2].

Sur indicateurs de performance de la recherche scientifique, voir :

Callon M. (1986), « les indicateurs des sciences et des techniques », *Revue Recherche et Technologie*, n°1.

Berry M. (2004), « La recherche saisie par la mesure : vers des camisoles invisibles ? », ?

…

[2] F. Cochoy, « Figures du client, leçons du marché », *Sciences de la* Société, n°56 « Les figures sociales du client », 2002, p.10.