

# LA LOLF : SIMPLE OUTIL DE MANAGEMENT, OU DOGME ÉCRASANT ?

RÉALITÉS MÉCONNUES

Comment rendre compte de l'attachement des services de Police ou de Gendarmerie au respect des règles de Droit et à la défense de l'intérêt général au moyen d'une batterie d'indicateurs chiffrés ? Comment évaluer la performance des services de sécurité, alors que l'effet recherché est atteint lorsque certaines actions sont déjouées et que, *in fine*, rien ne se passe ? En débutant son analyse de la LOLF par une critique portant sur son adaptation au management de la force publique, l'auteur s'interroge ensuite sur la pertinence même de cette démarche de management par objectifs appliquée aux services de l'État et sur la légitimité d'un outil qui s'impose doucement comme une évidence et dans un large consensus. Cet outil n'a-t-il pas, en définitive, tous les atours d'une doctrine ou d'un puissant dogme face auquel le manager public a tout intérêt à garder un vif esprit critique ?

PAR **Arnaud LACAZE**, DOCTORANT AU CENTRE DE RECHERCHE EN GESTION DE L'ÉCOLE POLYTECHNIQUE

**A**u moment où la presse relate la décision du gouvernement de ramener sa participation dans le capital de France Telecom en deçà de 50 %, une autre information interne à l'entreprise publique est, elle aussi, dévoilée (1) : selon un sondage interne réalisé dans le cadre des comités d'hygiène et de sécurité, 54 % des agents de l'ancienne « *administration des Télécoms* » n'auraient pas le moral. Pire : depuis quelques années, le « *poids des objectifs* » et le « *harcèlement de la hiérarchie* » dégraderaient le climat social. Le journaliste de France 2 qui en fait état indique de surcroît que de nombreux agents quittent l'entreprise en retraite anticipée (2) ou se réfugient dans des congés de longue maladie de plus en plus nombreux. Curieux contraste à un moment où

le management par objectifs est à tel point en vogue, et même en passe de devenir, sans le dire, un nouveau dogme gestionnaire.

## MÊME L'ÉTAT S'Y EST MIS.

En effet, bien que relativement peu commentée par la presse économique ou dans les milieux académiques, la LOLF (3), votée par le Parlement en 2001, sonne comme une petite révolution dans le paysage de la gestion publique. Le management par objectifs appliqué aux dépenses de l'État et à la gestion de ses services :

(1) Journal télévisé de France 2, 31 août 2004 à 20h ; les parties de texte entre guillemets sont des citations ; il en sera de même dans la suite du document.

(2) L'entreprise publique dispose en effet, depuis plusieurs années, d'un dispositif incitatif appelé « *congé de fin de carrière* ».

(3) Loi Organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux Lois de Finances.

voilà, résumés à grands traits, les enjeux de ce texte adopté dans un large consensus par la représentation nationale. Au-delà de ce consensus, on pourrait légitimement se demander si l'ensemble des missions de l'État va ainsi pouvoir être géré suivant les critères de performance habituellement appliqués – du moins le dit-on – au monde de l'entreprise. En particulier, comment les missions régaliennes de l'État – parmi lesquelles l'exercice de la force publique – pourront-elles se plier au cadre nouveau du management par objectifs ?

Cet article se propose tout d'abord d'exposer les nouveaux principes de gestion posés par la LOLF, en soulignant ses enjeux, ses présupposés et ses zones de risques. Dans une analyse essentiellement prospective (4), il examine ensuite l'application de ce modèle de gestion à la force publique, en éclairant quelques-unes de ses limites et effets pervers potentiels. Il se donne enfin pour but de proposer une grille d'analyse alternative permettant d'analyser la gestion de la force publique et de mieux appréhender les ressorts spécifiques de son management.

#### LA LOLF : POINTS DE REPÈRES ET PRÉSUPPOSÉS

La LOLF est d'abord un texte technique qui réorganise les lois de finances, c'est-à-dire qu'il définit le cadre général dans lequel sont préparés, adoptés et exécutés les budgets des différents ministères. Mais elle est aussi – et c'est sur cette dimension que nous concentrerons notre analyse – une réforme centrée sur une plus forte responsabilisation des gestionnaires et sur le contrôle de leur performance. Dans son principe général, la LOLF correspond à la fois à une nouvelle architecture du budget de l'État et à une évolution du suivi de la dépense publique. À partir d'octobre 2005 (au moment où sera voté le projet de loi de finances 2006), au lieu de regrouper les crédits budgétaires par nature de dépense, la nouvelle présentation du budget exposera les moyens annuels dont disposera l'État par finalités opérationnelles.

Concrètement, cette nouvelle présentation budgétaire se compose de trois niveaux : les missions, les programmes et les actions. Les grandes politiques publiques financées par l'État doivent être identifiées par des « missions ». Les missions peuvent relever d'un ou plusieurs ministères. Elles constituent des unités de vote au moment de l'approbation du budget par le Parlement. Une mission (exemple : « Solidarité et intégration ») comporte plusieurs programmes (exemple : « Accueil des étrangers et intégration » ou « Conduite et

soutien des politiques sanitaires et sociales »), qui constituent les cadres de mise en œuvre du budget. Ainsi, à partir de l'année 2006, l'architecture du budget de la France comportera quarante-sept missions, déclinées en cent cinquante-huit programmes (5). Des actions détaillent ensuite chacun des programmes et regroupent les crédits ayant la même finalité. L'exécution budgétaire se fera sur la base des consommations effectives de crédits par action. Pour couvrir l'ensemble des missions habituellement dévolues aux différents ministères et à leurs services déconcentrés, cette cartographie des actions doit donc être exhaustive sous peine (en théorie) de ne plus pouvoir justifier l'allocation de personnel ou le budget de fonctionnement de telle ou telle unité administrative.

Les ministres devaient faire connaître avant l'été 2004 le nom des responsables de chacun de leur(s) programme(s). La désignation des responsables de programme ne remet cependant en cause ni les organigrammes, ni la hiérarchie interne des ministères. À ce stade, une seule exception a été relevée avec la modification – par décret – des prérogatives du chef d'état-major des Armées, désormais investi d'un rôle renforcé quant au pilotage de la mission « Défense ». La communication en Conseil des ministres du 16 juin 2004 précise en outre que les responsables « *deviendront les gestionnaires des politiques sectorielles de l'État et seront jugés en fonction des résultats qu'ils obtiendront* » ; elle ajoute : « *L'Administration française, à l'instar de ce que pratiquent nombre de nos voisins, va entrer dans une culture d'objectifs et de responsabilité* ».

Au Conseil des ministres du 16 juin 2004, le secrétaire d'État au Budget et à la réforme budgétaire a par ailleurs indiqué que cette nouvelle présentation du budget « *offrira une vision stratégique des politiques publiques et permettra d'évaluer la qualité de la gestion de l'État* ». Le texte même de la loi prévoit que les projets de programmes seront présentés par les ministères avec plusieurs annexes techniques. Plus explicitement, elle dispose que « *ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant [...] 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* ».

Ce que la loi prescrit n'est donc rien d'autre que la généralisation d'un management par objectifs, appliqué à l'ensemble de l'action publique relevant de l'État. Ce faisant, ce modèle de gestion qui présente toutes les caractéristiques d'une mode managériale (6) viendrait à présent irriguer le secteur public. On observera tout d'abord que le recours à ce modèle de gestion a été (en partie au moins) légitimé par des exemples extérieurs

(4) La mise en œuvre complète de la LOLF par tous les ministères n'est prévue qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

(5) Cf. le site [www.moderfie.finances.gouv.fr](http://www.moderfie.finances.gouv.fr) entièrement dédié à la réforme budgétaire et à la mise en œuvre de la LOLF.

(6) Cf. Christophe MIDLER, « Logique de la mode managériale » in *Annales des Mines*, série *Gérer et Comprendre* n°3, juin 1986, p74-85.

plus anciens. Ainsi, un rapport du Sénat (7) liste les pratiques budgétaires de plusieurs pays occidentaux et réserve d'importants développements à la réforme budgétaire canadienne (avec la mise en place des « *rapports ministériels sur le rendement* »), au *Green Book* américain (mémento de procédures du Gouvernement fédéral) ou encore au comité PUMA (pour Public Management and governance) de l'OCDE. Précisément, une édition de 2002 (8) de la *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* avait pour but de tirer le bilan des dispositifs mis en place dans plusieurs pays membres. Il est frappant d'y lire que la France y est présentée comme en retard par rapport au Canada, à l'Australie ou encore au Royaume-Uni. Une note de synthèse, en tête de rapport, expose la différence entre les modèles axés sur les « résultats » et ceux axés sur les « produits » ou les « intrants » (9). La ligne directrice est clairement exposée : « *les actions entreprises pour introduire sur une plus grande échelle l'élaboration des budgets et la gestion centrées sur les résultats ne font pas exception [...]. Dans les pays membres, l'objectif est de compléter les pratiques existantes en mettant l'accent sur les résultats* ». Plus loin, on lit : « *En France [...] l'accent reste surtout mis sur les produits. La France remodèle actuellement les principaux documents relatifs à la loi de finances pour mieux prendre en compte les objectifs de résultats et de produits et les informations dans ces domaines* ».

La convocation de références externes, présentées comme autant de démarches ayant fait leurs preuves, rejoint une littérature, déjà abondante, consacrée au management par objectifs. Cette dernière est elle-même alternativement alimentée ou utilisée par les cabinets de conseil en stratégie, en management, en organisation ou par les organismes de formation qui n'ont pas manqué de bâtir une offre de service très riche sur ce thème. La conjugaison d'une orientation politique (10), de l'existence de pratiques-modèles et d'une mode managériale bien installée a, de manière certaine, favorisé l'affirmation des principes de la LOLF.

Il est d'ailleurs intéressant de souligner le large consensus qui s'est spontanément dessiné autour des principes de gestion de la LOLF. La loi a été votée à l'unanimité – chose rare – à l'Assemblée. La presse économique a salué cette réforme, avec enthousiasme dont peu d'autres ont bénéficié. Pendant que le *Figaro Économie* titrait : « *Une nouvelle architecture budgétaire pour améliorer la gestion publique* » [22 janvier 2004], *Libération* annonçait comme une avancée : « *Le budget des fonc-*

*tionnaires géré comme une entreprise* ». Une analyse plus minutieuse des titres de la presse économique, entre le mois de juin 2003 et l'été 2004, montre que la LOLF a été fort peu critiquée ; le plus souvent, c'est la distance éventuellement prise par rapport à ses principes qui a essuyé quelques rares salves médiatiques, entonnées sur l'air de « *pas assez de LOLF, pas assez vite* ».

Ce discours a par ailleurs été consolidé par la création, au sein du ministère de l'Économie et des Finances, d'une direction de la Réforme budgétaire (DRB), chargée à la fois de mettre en application la LOLF et de la promouvoir. Dans la procédure budgétaire, cette direction se trouve de toute façon en position stratégique puisque, pour simplifier, les budgets ministériels doivent tous transiter par ce canal pour être pris en compte par la prestigieuse et puissante direction du Budget. Ceux qui ne seraient pas présentés suivant ces canons seraient purement et simplement « retoqués », ce qui laisse, si l'on en croit les textes qui vont entrer en vigueur, une marge d'appréciation somme toute réduite aux ministères. Cette direction a aussi pu prendre appui sur un site Internet dédié, de nombreux séminaires interministériels, des fascicules de présentation et même une instance de normalisation et d'audit : le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Ce comité, composé d'auditeurs de l'ensemble des corps d'audit et d'inspection de l'État est, à la fois, chargé d'analyser les projets de programmes des ministères et d'évaluer, après coup, les rapports de performance que les gestionnaires de programme devront remettre à la fin de chaque exercice. Des séances de formation de ces auditeurs ont eu lieu tout au long de l'année 2004 et un guide d'audit initial des programmes a été diffusé.

Au-delà de son contenu technique (11), il peut être observé que la LOLF et le discours politique qui l'accompagne reposent sur trois présupposés (et qu'ils les promeuvent) :

– la loi s'assigne un objectif central : « *responsabiliser les gestionnaires* » et « *développer une culture de la performance ou de l'efficacité* », pour reprendre strictement les termes de la loi et de sa présentation) et évoque un moyen pour y parvenir : manager par objectifs. Elle suppose donc que le management par objectifs, appliqué aux opérateurs (12) de l'État, va permettre d'améliorer l'efficacité de la dépense publique. Cela correspond à un *présupposé d'opérationnalité* ;

(7) *Rapport d'information* n° 338 de mai 2001.

(8) *OECD Journal of Budgeting*, Ed. OCDE 2002, Volume 1 – n°4.

(9) Le rapport de l'OCDE précise que les « intrants » sont les éléments dont dispose une organisation pour produire un résultat. Les « produits » sont les biens ou les services que l'État procure à la collectivité. Enfin, les « résultats » sont les incidences sur la collectivité. À cet égard, le rapport indique que ces derniers « *donnent une idée de ce à quoi aboutit l'action de l'État et justifient ses interventions* ».

(10) Un débat sur l'efficacité de la dépense publique s'est engagé au Parlement en 1998. Il a débouché sur le dépôt d'une proposition de Loi dont un autre but était de renforcer le rôle du Parlement dans le contrôle des dépenses de l'État. Ce texte a posé les jalons de la LOLF.

(11) La promulgation de la LOLF a été suivie de la présentation par le gouvernement, le 21 janvier 2004, d'un recueil des « *Treize normes comptables de l'État* ».

(12) C'est le terme consacré par la LOLF pour désigner l'ensemble des services chargés de mettre en œuvre les actions et bénéficiant du financement de l'État.



– ce management par objectifs et cette culture de résultats sont applicables (et donc prescrits) à l'ensemble des actions de l'État, ce qui *présuppose l'universalité* de l'outil et de la démarche;

– ce n'était pas fait avant la LOLF, autrement dit, jusqu'à présent la gestion publique et l'architecture du Budget de l'État ne permettaient pas de diffuser une culture de résultats et de s'assurer de l'efficacité de l'utilisation des deniers publics. Tel un *Grand Soir* gestionnaire, ce point de vue correspond implicitement à un *présupposé de progrès*.

La LOLF semble en effet poser en évidence le fait qu'appliquer un management par objectifs aux différentes politiques publiques en améliorera la performance, que ce principe de gestion est universel et que, jusqu'alors, faute d'un suivi par indicateurs et d'une mesure de l'atteinte d'objectifs, la gestion publique était restée hermétique à toute logique d'efficacité. Pour en questionner plus concrètement la portée et la validité, il serait intéressant d'examiner l'application de la LOLF aux missions les plus régaliennes de l'État (qui sont, a priori, les plus éloignées du modèle gestionnaire de l'entreprise), au premier rang desquelles on trouve la sécurité. L'exemple du management de la force publique pourrait en effet sérieusement remettre en cause la validité de ces différents présupposés.

## LA LOLF APPLIQUÉE AU MANAGEMENT DE LA FORCE PUBLIQUE : LE CAS DE LA POLICE NATIONALE

En juin 2004, le gouvernement a commencé à transposer « à blanc » la logique de moyens qui régit le budget national depuis l'ordonnance de 1959, en logique de résultats (au sens de la LOLF), avec la répartition des crédits de l'État en trente-quatre missions, elles-mêmes réparties en cent trente-deux programmes. Neuf de ces missions sont interministérielles; parmi celles-ci, la mission « Sécurité », qui comporte deux programmes aux intitulés très compréhensibles : « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ». Nous nous proposons de décrire, puis de commenter brièvement, le premier de ces deux programmes.

Le document de référence disponible à ce jour est le « Projet Annuel de Performance » (PAP), qui est une annexe explicative du projet de loi de finances. Ce document devra, à terme, « contenir une justification des crédits, permettant d'explicitier le calibrage des principales

*dotations budgétaires, en référence à des éléments physiques et à des données relatives aux coûts et [...] une analyse du coût des actions »* (13). Il fait explicitement référence au guide méthodologique et aux différents éléments de doctrine (en particulier au fascicule édité en juin 2004 par le comité interministériel d'audit des programmes, intitulé : « *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs* »).

Cet exercice est loin d'être arrivé à son terme. Les documents élaborés en sont encore au stade de projet car les négociations entre ministères dépensiers (14) et DRB se poursuivent. En privé, les responsables concernés ne cachent pas que les discussions sont parfois vives entre une direction de Bercy, chargée de faire respecter une nouvelle orthodoxie budgétaire, et des directions d'Administration centrale, confrontées à la difficulté de faire (15), à laquelle s'ajoutent les résistances traditionnellement opposées aux réformes de l'État. En réalité, sans diminuer la portée de l'analyse qui suit, plusieurs responsables de programme ou leurs chargés de mission LOLF reconnaissent s'être attelés à la rédaction de leur PAP essentiellement pour se conformer aux prescriptions de la loi et du gouvernement. Par discipline, donc. C'est pourquoi il serait sûrement excessif d'interpréter les documents produits comme une marque d'adhésion unanime au processus.

Concrètement, un budget de plus de 7,9 milliards d'Euros est inscrit en projet de loi de finances pour le programme « Police nationale ». Le directeur général de la Police nationale a été désigné par le ministre de l'Intérieur pour en être le responsable. Ce programme a pour finalité générale « *l'amélioration de la sécurité des Français en luttant contre toutes les formes de délinquance et en inscrivant cette action et les résultats obtenus dans la durée* » (16). Il comporte six actions. Voici l'exposé qu'en fait le texte officiel :

- L'action 1 : « *Ordre public et protection de la souveraineté* », a pour objectif de maîtriser les troubles à l'ordre public et de réduire la menace extérieure;
- L'action 2 : « *Sécurité et paix publique* », s'articule autour de quatre grands axes : sauvegarde des personnes et des biens, sécurité générale et prévention, Police et action administratives, accueil du public et encadrement;
- L'action 3 : « *Sécurité routière* », vise à améliorer le civisme routier et à s'assurer du respect du code de la route pour sécuriser les voies de circulation routière;
- L'action 4 : « *Police des étrangers et sûreté des transports internationaux* », tend à maîtriser les flux migratoires au regard de la réglementation et à

(13) Ces précisions sont tirées de l'avertissement figurant en tête du PAP, lui-même disponible sur le site Internet cité plus haut.

(14) C'est le terme consacré à la Direction du budget et à la DRB pour désigner l'ensemble des ministères consommateurs de moyens (à l'exception du ministère de l'Économie et des Finances, qui en consomme pourtant, lui aussi...).

(15) À ce stade, certaines directions spécialisées du ministère de la Défense et de la Chancellerie n'ont toujours pas rendu leur copie ou estime de ne pas être en mesure, au prochain exercice budgétaire, de se conformer complètement aux nouvelles règles.

(16) Dans cette phrase, comme pour l'ensemble de la description des composantes de la LOLF faite ici, les mots ou expressions entre guillemets sont ceux prescrits par le CIAP. Plusieurs fascicules consacrés à la LOLF sont par ailleurs dotés d'un lexique. La LOLF propose donc à la fois ses concepts et son vocabulaire pour les véhiculer.

garantir le passage transfrontière dans des conditions optimales de sécurité;

– L'action 5: « *Police judiciaire et concours à la justice* », consiste à rechercher et constater les infractions pénales, rassembler les preuves, rechercher les auteurs et leurs complices, les arrêter et les déférer aux autorités judiciaires compétentes;

– L'action 6: « *Commandement, formation et logistique* », vise à optimiser les moyens afin d'assurer au mieux les actions opérationnelles dévolues aux forces de l'ordre. À l'appui de ces six actions, le document identifie plusieurs leviers d'action complémentaires parmi lesquels nous mentionnerons les trois suivants: une meilleure gestion des ressources humaines (primes aux résultats, réforme des corps et des carrières), la mise en place du contrôle de gestion (suivi des indicateurs et tableaux de bord) et l'évaluation régulière.

Le document expose ensuite, sur une trentaine de pages, les « cibles de résultats » et les « indicateurs » retenus pour chaque objectif (chacune des six actions listées plus haut étant suivie par un ou plusieurs objectifs). Par souci de concision, nous prendrons un seul exemple afin d'illustrer plus complètement ce dispositif de suivi. L'action 1 est reformulée par un seul objectif (du point de vue du citoyen et du contribuable) « *optimiser la capacité opérationnelle des forces employées au maintien de l'ordre* ». Deux indicateurs sont proposés pour en mesurer le degré de réalisation:

– un indice de disponibilité des forces de maintien de l'ordre;

– un taux d'encadrement des manifestants à Paris (nombre de policiers et de gendarmes déployés/nombre de manifestants).

Le PAP précise pour chacun de ces indicateurs la méthodologie de calcul et récapitule dans des tableaux les résultats atteints en 2002 et 2003, la prévision pour l'année 2004 et la cible de résultat pour 2005. Cette cible de résultat (laissée en blanc à ce stade de la réflexion) doit être proposée par le responsable du programme (ici, le directeur général de la Police nationale), validée par le ministre et soumise ensuite à la discussion du Parlement, lors du vote du budget de la mission « Sécurité ».

Ce document stratégique a aussi vocation à servir de guide pour le suivi de l'accomplissement des missions tout au long de l'exercice budgétaire (pilotage), à rendre compte des résultats atteints et des difficultés rencontrées, et à être désormais le principal support de l'évaluation des politiques publiques en matière de sécurité (raffinées en actions) et de leurs gestionnaires (les directeurs généraux de la Police et de la Gendarmerie nationales).

Rien n'indique, à ce stade de la mise en œuvre, comment se fera la déclinaison de ces indicateurs en sous-indicateurs et des objectifs nationaux en objectifs locaux. Aujourd'hui les directions départementales de la sécurité publique suivent des tableaux de bord essentiellement centrés sur les chiffres de la délinquance

(le fameux « état 4 001 ») et la gestion de leur consommation budgétaire. Point d'articulation avec la LOLF et ses objectifs, mais un suivi au contraire très ancré dans le quotidien des commissariats et se focalisant sur le niveau de la délinquance. Il est peut-être encore trop tôt pour savoir comment la LOLF va irriguer les services déconcentrés. Sur le terrain, il semble toutefois aujourd'hui très net que les directeurs départementaux ont le sentiment d'être jugés sur l'évolution des chiffres de la délinquance et que, pour l'instant, ils ne font aucune référence à une quelconque déclinaison de la LOLF.

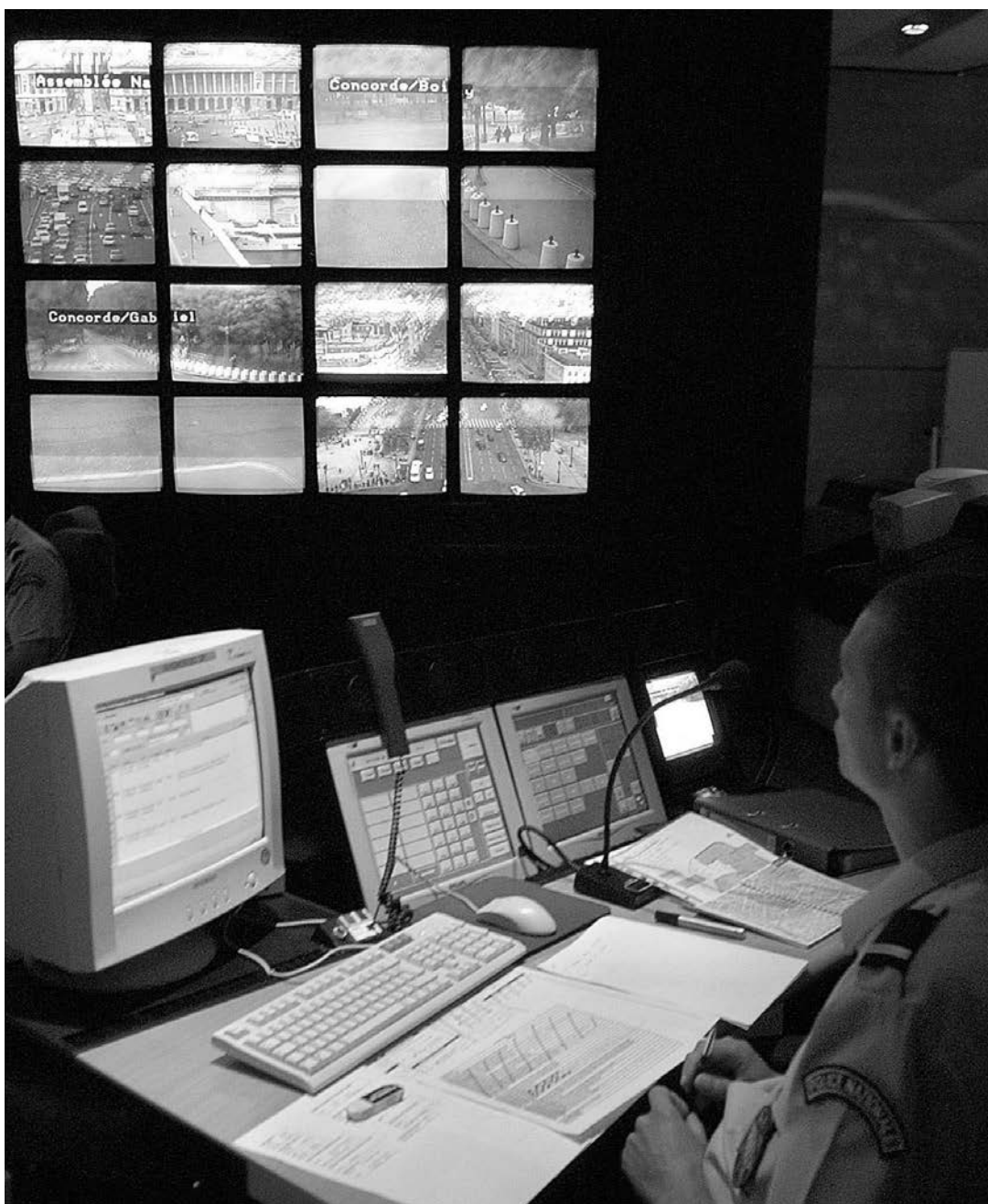
#### UNE AUTRE GRILLE D'ÉVALUATION EST NÉCESSAIRE POUR GÉRER LA FORCE PUBLIQUE

En dépit de l'incontestable effort de formulation, la démarche est tant sur le fond que sur la forme, critiquable à plusieurs égards. En interne, les gestionnaires reconnaissent volontiers que la somme des six actions reflète assez fidèlement la palette des missions de la Police nationale. Dans son approche descriptive, la LOLF peut donc donner une image relativement précise de la variété et de l'étendue des missions accomplies par les services de l'État. Cette première approche, descriptive, ne peut donc guère susciter, en soi, de désaccord.

Plusieurs pertes ou glissements de sens successifs se font cependant jour quand ces actions sont reformulées sous la forme d'objectifs, eux-mêmes déclinés par des indicateurs. Tout d'abord, pour d'évidentes raisons de lisibilité. (Le premier public de ces documents est celui des parlementaires; les documents relatifs à la LOLF ont aussi vocation à être rendus publics; dans tous les cas, il s'agit donc d'un public non spécialiste des questions de sécurité), le programme ne doit (et, en fait, ne peut) contenir qu'un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs, de la même manière qu'un bon tableau de bord ne peut prétendre à l'exhaustivité. La liste complète des objectifs constitue donc une réduction et une parcellisation du champ des actions; elle ne rend donc pas entièrement compte des missions effectivement réalisées.

Ensuite, la détermination des objectifs et des indicateurs préjuge des moyens adaptés à mettre en œuvre pour accomplir une action. Dans notre exemple, il est considéré que: « *optimiser la capacité opérationnelle des forces employées au maintien de l'ordre* » permet de mieux « *maîtriser les troubles à l'ordre public et de réduire la menace extérieure* ». Le lien opérationnel n'est pas complètement évident car, d'une part, l'optimisation de la capacité opérationnelle n'est qu'un moyen parmi d'autres de maîtriser les troubles à l'ordre public (17) et, d'autre part, l'objectif retenu ne dit rien de la « *réduc-*

(17) Cf. Arnaud LACAZE « Le maintien de l'ordre comme agencement organisationnel » in *Gérer et Comprendre* n°75, mars 2004, p41-p49.



Pour nombre des services en charge du renseignement, du contre-terrorisme ou du maintien de l'ordre public, l'effet recherché est atteint lorsque certaines actions sont déjouées et quand, in fine, rien ne se passe. La traduction, voulue par la LOLF, en indicateurs chiffrés de résultats est donc, dans bien des cas, impossible et, de toutes façons, sujette à une lecture biaisée (*PC de surveillance de la voie publique, Préfecture de Police de Paris*).

*tion de la menace extérieure*». Réciproquement, le maintien – dans de bonnes conditions – de l'ordre public ne requiert pas nécessairement un fort taux d'encadrement des manifestants; ainsi, localement, le préfet peut estimer qu'une trop forte présence d'unités mobiles (CRS, par exemple) lors d'une manifestation peut en soi constituer un risque d'affrontement ou être perçu comme une provocation. Dans ce cas, le dispositif se fera plus discret, peut-être numériquement plus léger. Vouloir à tout prix afficher un bon taux d'encadrement de la manifestation pourrait, dans ce cas, constituer un effet pervers.

Enfin, le choix des indicateurs est un facteur supplémentaire d'appauvrissement et de focalisation puisque, toujours pour le même exemple, l'indice de disponibilité des forces et le taux d'encadrement des manifestants ne constituent qu'une approche partielle de l'optimisation de la capacité opérationnelle.

À cet égard, les textes d'accompagnement de la LOLF mettent l'accent sur l'opposition classique entre indicateurs de moyens et indicateurs de résultats; tous les guides diffusés par le CIAP insistent sur la nécessité de faire apparaître, pour chaque action, des indicateurs de résultats. Cette distinction atteint pourtant ses limites

quand le champ d'activité est celui du renseignement, du contre-terrorisme ou du maintien de l'ordre public. En effet, pour des directions comme celles des renseignements généraux ou la fameuse DST (Direction de la surveillance du territoire) (18), si la détermination littérale des objectifs est possible et probablement intelligible, quels indicateurs de résultats mettre en regard? Faut-il compter les informations collectées par les RG comme on additionnerait les Twingo vendues par Renault? De surcroît, pour nombre de ces services, l'effet recherché est atteint lorsque certaines actions sont déjouées et quand, in fine, rien ne se passe. La traduction en indicateurs (chiffrés) de résultats est donc, dans bien des cas, impossible et, de toute façon, sujette, le cas échéant, à une lecture biaisée.

Du point de vue du gestionnaire qui ferait du document une lecture par le bas, c'est-à-dire en partant des indicateurs sur lesquels il sera jugé (19) (puisqu'ils quantifient les résultats obtenus), l'effet peut aussi rapidement devenir pervers. Il pourrait en effet considérer que l'augmentation de l'indice de disponibilité des forces de maintien de l'ordre et du taux d'encadrement des manifestants à Paris suffit à remplir l'objectif littéral de l'action 1: Ordre public et protection de la souveraineté. C'est en oubliant la complexité (20) et la multitude de facteurs concourant à une telle action. En l'état, le document ne propose aucun suivi en matière de protection de la souveraineté. Concernant le maintien de l'ordre public, les dispositifs mis en œuvre sont complexes et font certes appel à l'intervention des forces de l'ordre, mais ils mobilisent aussi un ensemble de compétences (autorité préfectorale, services de renseignement, relation avec les organisations sociales et les élus, entre autres) dont il n'est nullement rendu compte. Nos travaux ont montré notamment l'importance de la coordination de ces différents acteurs, parmi lesquels la Police nationale est amenée à jouer un rôle clé. Il n'en est nullement rendu compte dans le programme LOLF.

Par ailleurs, puisque la LOLF se donne pour objectif d'évaluer l'efficacité des politiques publiques, l'évaluation de la mobilisation des opérateurs semble aller de soi. Or, il ne semble pas que la grille de suivi proposée par la LOLF permette d'évaluer la mobilisation des services, et cela pour plusieurs raisons. D'abord, parce que cette mobilisation va bien au-delà des éléments de l'activité éclairés par les indicateurs proposés. Ensuite parce que, dans nombre de cas, les gestionnaires locaux ou nationaux n'ont que peu de prise sur les indicateurs et les objectifs retenus. Le niveau de disponibilité des uni-

tés mobiles participant au maintien de l'ordre est, par exemple, la résultante de la gestion de leur planning (levier réel pour le gestionnaire national ou déconcentré au niveau des préfetures de zone) mais il est aussi fonction des règles statutaires de gestion des corps (octroi des jours de repos, cycles de travail, règles légales d'engagement) et d'éléments non maîtrisables (congrés de maladie ou prélèvement d'effectifs pour des missions exceptionnelles et par nature imprévisibles). Le gestionnaire n'a donc de prise que sur une partie de l'indicateur. De la même manière, le taux d'encadrement des manifestants à Paris est certes fonction du nombre de fonctionnaires et de militaires mobilisés à l'occasion d'une manifestation mais il est naturellement dépendant de facteurs exogènes comme le climat social, l'actualité politique ou la capacité de mobilisation des organisations syndicales. Par ailleurs, ce n'est pas parce que ce taux sera réputé « bon » (notion à définir) que le maintien de l'ordre sera réputé « satisfaisant » (notion, elle aussi, à définir).

Il reste à souhaiter au directeur général de la Police nationale que le gouvernement n'engage pas trop de réformes impopulaires au risque de voir les manifestations sur la voie publique se multiplier sans qu'il puisse aligner beaucoup plus de policiers pour les encadrer. Le taux sur lequel il serait jugé s'effondrerait alors inexorablement... à moins qu'il n'utilise cette nouvelle donnée chiffrée pour revendiquer plus de moyens.

Au-delà de la boutade et de cet exemple spécifique, la carence majeure du dispositif imposé par la LOLF est la place désormais réservée à la logique quantitative. La même inclinaison est d'ailleurs relevée dans d'autres secteurs comme la recherche (21). Si dans le cas de la recherche, le risque principal est celui d'un appauvrissement ou d'une dénaturation, à terme, des travaux, pour le management de la force publique le risque semble localisé ailleurs: la force publique répondra-t-elle à l'attente du corps social quand l'ensemble des indicateurs du programme LOLF sera dans le vert? On peut avancer une réponse négative, pour plusieurs raisons complémentaires.

Tout d'abord, comme cela a pu être montré dans de précédentes recherches, dans le cas de la mission spécifique et sensible de maintien de l'ordre public (22), il y a une part d'indicible dans l'appréciation de la réussite d'une opération de police. Cette appréciation n'est du reste que difficilement mesurable car elle correspond à la satisfaction d'objectifs en grande partie non explicités et essentiellement qualitatifs. En particulier, dans le cas d'un maintien de l'ordre et comme cela a déjà été

(18) Ces deux directions font partie de la Direction générale de la Police nationale et sont donc normalement couvertes par le programme « Police nationale ».

(19) Cf. *infra*: l'évaluation des gestionnaires publics et, plus particulièrement des responsables de programmes, fait explicitement partie des attendus de la LOLF. Dans notre exemple, le Directeur général de la Police nationale sera-t-il donc effectivement évalué sur la base des indicateurs exposés?

(20) Nous retrouvons ici le phénomène de réduction de la complexité, phénomène décrit par Michel BERRY dans le rapport intitulé « Une technologie invisible: l'impact des systèmes de gestion sur l'évolution des systèmes humains », juin 1983, § I, [www.crg.polytechnique.fr/incunables/technologie.html](http://www.crg.polytechnique.fr/incunables/technologie.html)

(21) Cf. Michel BERRY, « La recherche saisie par la mesure: vers des camions invisibles? », mai 2004.

(22) *Op. Cit.*



dit plus haut, le principal effet recherché est que rien de grave ne se passe (pas de casse, pas de blessé). L'acception contemporaine et partagée du maintien de l'ordre public est en effet de permettre l'expression du mécontentement populaire par la manifestation sur la voie publique en l'encadrant, c'est-à-dire en prévenant les incidents; mais sait-on mesurer un non événement et peut-on, en amont, afficher un tel objectif?

Ensuite, lorsqu'on évoque la force publique, une autre attente est habituellement résumée par le vocable de déontologie. Le concept est flou, ce serait presque un « mot valise » si la Police nationale ne s'était dotée d'un code de déontologie. Plusieurs travaux de recherche ont mis en lumière l'importance de la notion dans la régulation des corps composant la force publique et dotés, à ce titre, de pouvoirs contraignants – voire exorbitants, aux sens juridique et trivial du terme – et exerçant le monopole de la violence légitime (23). De déontologie, il n'est nullement question dans le programme LOLF de la Police nationale. Point d'indicateur, non plus. Bien sûr, il existe d'autres dispositifs pour prévenir les « bavures » et tous peuvent continuer à exister avec la LOLF; on peut néanmoins se demander si la quantification des objectifs ne constituera pas, dans certaines situations, un risque nouveau de dégradation de la déontologie. Nul doute, pourtant, qu'il serait moins facilement pardonné à la haute hiérarchie policière une explosion des violences policières ou une multiplication des « ripoux » qu'une baisse, fut-elle marquée, de *« l'indice de disponibilité des forces de maintien de l'ordre »*.

Enfin, l'existence de valeurs fortes et partagées, mises en pratique ou cultivées par un management fortement identitaire (24) est un des supports de la déontologie. La force publique est incarnée par des services le plus souvent en uniforme, mus par un collectif toujours fort. Leur référence à la Justice ou à la morale est constante. Derrière ces valeurs – dont les contours ne sont jamais totalement dégagés, car elles font aussi l'objet d'une appropriation individuelle qui ne saurait se réduire au libellé d'une action ou d'un objectif – se cachent d'autres dimensions symboliques: en particulier, l'identification au Droit, à l'intérêt général, à la République, au drapeau tricolore ou à l'État, caractérise la force publique. Bien sûr, chaque fonctionnaire ou militaire prend la distance qu'il entend prendre par rapport à ces valeurs et à ces symboles. Il s'agit cependant d'une dimension consubstantielle à l'action de la force publique. Mais comment rendre compte de l'attachement des services de police ou de Gendarmerie au respect des règles de Droit et à la défense de l'intérêt général au moyen d'une batterie d'indicateurs chiffrés?

La LOLF, en tant qu'outil et que démarche, touche

donc clairement là à ses limites, au moins dans le cas particulier, analysé ici, de la force publique et, probablement, par généralisation des observations présentées, dans celui de nombre des missions régaliennes de l'État. À ce stade, la déclinaison de la LOLF n'est pas réalisée dans tous les services. L'essentiel de ses effets est à venir. Dans les ministères, les travaux de réflexion se poursuivent. Il est donc encore possible de limiter les effets pervers éventuels de la LOLF grâce à l'élaboration de sous-objectifs (quantitatifs ou pas) judicieusement adaptés à la réalité opérationnelle et en préservant (ou en admettant la co-existence) de dispositifs managériaux appuyés sur d'autres logiques que celle de la performance mesurable. En l'état, la LOLF conduirait à juger l'action policière selon des indicateurs doublement critiquables, non seulement en raison de leur choix mais aussi et surtout, en raison des logiques managériales nouvelles qu'ils pourraient entraîner.

## CONCLUSION

En conclusion, débutant l'analyse de la LOLF par une critique essentiellement technique, notre propos nous a rapidement conduits à interroger la pertinence même de cette démarche et son adaptation au management de la force publique. Dépassant à présent les imperfections de tel ou tel indicateur et son incapacité à rendre compte des enjeux réels de la gestion de la force publique, le déploiement de la LOLF peut aussi appeler une autre forme de méfiance: appuyée sur plusieurs présupposés, évoqués plus haut et déjà bien ancrés dans les esprits (opérationnalité, universalité et progrès), la LOLF est présentée comme un véritable Graal.

De surcroît, remarquons que la LOLF a ses textes de référence (une Loi organique qui est une quasi Bible), ses références antiques (*« les autres l'ont fait longtemps avant nous et c'était bien »*), ses mythes (*« la gestion publique va s'en trouver meilleure »*), ses apôtres (sans prétention à l'exhaustivité, citons nombre de parlementaires et de hauts gestionnaires des sphères publique et privée), ses évangiles (des fascicules, des communications officielles, un site Internet, une direction du ministère de l'Économie et des Finances, etc.) et même ses cénacles (la direction du Budget, le Parlement, le comité d'audit des programmes, etc.). Il est donc légitime et urgent de se demander si cet outil de management, qui s'impose doucement comme une évidence et dans un large consensus, n'a pas, en définitive, tous les atours d'une doctrine ou d'un puissant dogme face auquel le manager public a tout intérêt à garder un vif esprit critique.

(23) Cf. Fabien JOBARD, *Bavures policières ? La force publique et ses usages*, Paris, Ed. La Découverte, 2002.

(24) À l'image des motards de la Gendarmerie nationale pour lesquels nos travaux ont montré que, tant la formation reçue que la gestion des unités, réservaient une place importante aux pratiques ritualisées, aux valeurs collectives de droiture et d'intégrité, avec une référence permanente au Droit.