

Performance, incitations et gestion publique

Rapport

*Dominique Bureau
et Michel Mougeot*

Commentaire

Philippe Mongin

Compléments

*Frédéric Bousquet, Alain Coulomb, Jean-Luc Gaffard,
Sylvie Hel-Thelier et Martine Perbet*

Commentaire

Philippe Mongin

Directeur de recherche au CNRS et Professeur aux HEC

Le rapport se propose de faire avancer les deux questions, vivement débattues aujourd'hui, de *la performance de la gestion publique* et *des moyens incitatifs de l'améliorer*. À cette double fin, il convoque la théorie microéconomique des incitations, qui imprègne la plupart de ses observations positives et de son essai de recommandation. Plutôt que de suivre le texte dans son mouvement propre, on a choisi de contextualiser fortement le commentaire tout en le déportant quelque peu de l'objet initial. On rapprochera les questions traitées de la désormais célèbre loi organique de 2001, dite LOLF, qui a révolutionné la procédure et le contenu des lois budgétaires et qui, dans l'esprit de ses partisans, vise à soumettre le fonctionnement de l'État au concept nouveau de performance. Simultanément, on traitera de *politiques publiques*, suivant l'expression désormais reçue, qui est plus englobante que celle de *gestion publique*⁽¹⁾. Après avoir isolé ce qui concernait la performance dans les dispositions législatives, on ébauchera l'analyse du concept tout en veillant à préserver la terminologie concrète de la LOLF. On en viendra finalement à réapprécier l'apport des théories économiques ; en particulier, on insistera sur les limites de la théorie des incitations lorsque la fonction-objectif de la puissance publique est sous-définie.

(1) Les auteurs distinguent la gestion publique et privée des services publics et concentrent leurs réflexions sur la première forme. La notion de *politique publique* couvre tout ce qui tend à la réalisation des objectifs traditionnels de la puissance publique et englobe donc les deux formes de gestion. Elle provient des sciences politiques, mais elle a maintenant droit de cité dans la terminologie officielle de la République (la LOLF évoquée ci-dessous y fait référence).

1. La LOLF, occasion d'une remise en cause

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dite LOLF, modifie radicalement les principes et les procédures des finances publiques françaises, qui n'avaient pas sensiblement varié depuis les débuts de la V^e République. La nature de cette révolution mentale et technique a été souvent exposée par ses protagonistes, qui sont, d'une part, les parlementaires Alain Lambert et Didier Migaud, lesquels conçurent et défendirent la proposition de loi, et d'autre part, le ministre du Budget Jean-François Copé, auquel il revint d'en superviser la première application dans la loi de finances 2006. Un autre rapport du CAE, *Économie politique de la LOLF*, revient en détail sur les principes, qu'il n'y a donc pas lieu de récapituler ici⁽²⁾. On se contentera d'abstraire ceux qui régissent la définition des performances publiques, le choix de leurs mesures et les règles de leur constatation.

D'après les commentaires autorisés, la LOLF entend faire passer le budget de l'État d'une « logique de moyens » à une « logique de résultats », ou encore, suivant une autre expression révélatrice, d'instaurer pour les finances publiques un « pilotage d'après les performances ». L'article 51 dispose plus précisément que les actions de l'État doivent être mises au regard « 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 ». Cette logique comparative s'exprime dans le *Projet annuel de performance* (PAP) et le *Rapport annuel de performance* (RAP), qui articulent les objectifs et les indicateurs associés de deux manières complémentaires : dans le PAP, les indicateurs permettent d'appréhender les tendances et de poser les objectifs, qui prennent la forme de cibles différentielles par rapport à ces tendances ; dans le RAP, ils servent à rapprocher les cibles des résultats, donc à faire savoir dans quelle mesure les objectifs sont atteints. Comme le RAP est le double rétrospectif du PAP, les deux documents doivent s'appuyer sur les mêmes définitions des objectifs et des indicateurs. La LOLF incite à stabiliser ces définitions au-delà de l'année d'exercice, tant pour étendre les comparaisons que pour instaurer une planification pluriannuelle des dépenses.

Le législateur distingue hiérarchiquement *la mission*, qu'elle rattache à une « politique publique définie », *le programme*, unité intermédiaire que surplombe la mission et qui domine *l'action*, celle-ci représentant l'unité concrète de dépense publique. Le Parlement discute le budget mission par mission, sans pouvoir en créer de nouvelles, mais en modifiant s'il le souhaite les ressources allouées aux programmes au sein de l'une d'entre elles. Le programme est une unité d'exécution budgétaire confiée à un responsable, qui peut, le moment venu, modifier la répartition projetée des ressources entre les différentes actions. C'est au niveau intermédiaire des programmes que s'énoncent les objectifs et leurs indicateurs.

(2) Rapport de Edward Arkwright, Christian de Boissieu, Jean-Hervé Lorenzi et Julien Samson.

Dans l'esprit de la LOLF, les indicateurs revêtent forcément la forme numérique. Ils jouent un double rôle en liaison avec la dualité précédente du PAP et du RAP ; dans le détail, il apparaît que les comparaisons qui les impliquent sont loin d'être élémentaires. Les responsables s'engagent sur les cibles fixées dans le PAP et répondent de l'écart éventuel que constate le RAP. Ainsi, la LOLF a fixé des règles non seulement de l'évaluation, mais de la reddition de compte⁽³⁾, ce qui en fait le point d'ancrage éventuel d'un système incitatif de l'État et de ses agents. Le *Guide méthodologique pour l'application de la LOLF*, en date de juin 2004, dit aussi *Guide de la performance*, élabore ces considérations que l'on vient de résumer en les stylisant.

Un fragment de la loi de finances 2006 illustrera les concepts nouveaux. La mission « Recherche et enseignement supérieur » comporte, à côté d'autres, un programme « Formation supérieure et recherche universitaire », qui se répartit en différentes actions budgétaires. Le programme dans son ensemble se voit associer un objectif n° 1, « Répondre aux besoins de qualification supérieure », et un objectif n° 2, « Améliorer la réussite à tous les niveaux de formation ». L'objectif n° 1 donne lieu à deux indicateurs qui sont (i) le pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur et (ii) l'insertion professionnelle des jeunes diplômés trois années après la formation initiale. C'est donc par rapport à ces deux données – la seconde étant moins immédiate à chiffrer que la première – que l'objectif s'exprimera par des cibles et que le législateur évaluera finalement le succès de sa réalisation. Un jugement sur l'objectif n° 1 ne mettrait pas un terme à la reddition de compte, puisque le responsable demande aussi à être jugé sur l'objectif n° 2. De même, l'indicateur (i) ne suffit pas en l'absence de l'indicateur (ii). À l'évidence, des difficultés de comparaison surgissent à ce point ; on les reprendra dans la section suivante.

Celle-ci commencera par signaler que la notion de performance est confuse dans le langage ordinaire ; ne serait-ce que pour cette raison, il était pertinent de rappeler comment les instigateurs de la LOLF s'y sont pris pour en déterminer mieux la signification. Le but du retour en arrière était aussi d'indiquer le contexte défini dans lequel les questions du rapport que l'on commente sont apparues. Les deux auteurs font état de la LOLF à la fois dans leurs motivations et dans certaines de leurs analyses ultérieures, mais – peut-être dans un souci louable de ne pas empiéter sur l'autre rapport du CAE – ils n'y touchent que d'assez loin, et c'est dommage pour l'utilisateur qui les attendait sur ce terrain d'application privilégié.

Si les auteurs jugeaient satisfaisante la notion concrète de performance qu'instaure la LOLF, ils pouvaient s'en servir comme du répondant concret

(3) Il est inutile d'emprunter le vocable anglo-saxon « *accountability* », alors que « reddition de compte » dit assez clairement ce qu'on veut dire. On veut en effet signifier à la fois l'existence d'une responsabilité personnelle de l'agent et le pouvoir qu'a l'autorité supérieure de mettre en cause cette responsabilité en réclamant des comptes.

de leur travail analytique. Si, au contraire, ils la jugeaient théoriquement inadaptée, ils pouvaient le faire savoir en développant leurs raisons. À les lire entre les lignes, on conclura qu'ils jugent sévèrement les indicateurs de la LOLF, d'abord au motif qu'ils ne seraient pas tous bien choisis (alors que la loi stipule qu'ils doivent être « pertinents », « utiles », « solides », « vérifiables »), ensuite pour la raison qu'ils seraient exagérément « globaux » et, par là, donneraient une image douteuse de la performance. La première critique est évidente à faire, mais elle peut très bien ne refléter qu'un état de choses temporaire. La lecture de la loi de finances 2006 révèle des faiblesses dans le choix des indicateurs qui seraient faciles à rectifier. Plus substantielle bien qu'obscur, la seconde critique se rapproche d'une objection véritable contre le dispositif nouveau. Il est en effet concevable que celui-ci échoue non seulement parce qu'il devrait conduire à des sanctions et des incitations qui ne sont pas encore définies, mais aussi et plus gravement, parce qu'il ne réussirait pas non plus sur le terrain limité de l'évaluation rétrospective.

La loi de 2001 a la particularité d'instaurer l'évaluation des performances tout en liant son déroulement à l'exercice contraint de l'activité budgétaire. Cette liaison est à la fois une chance et un danger pour la réforme de l'État : une chance, parce qu'on peut ainsi espérer que le travail sur la performance étatique ne tombera pas dans l'insignifiance des essais précédents, comme la rationalisation des choix budgétaires (RCB), dont l'une des annexes retrace utilement l'échec ; mais un danger aussi, parce que les concepts et les mesures se ressentent, dans leur usage et même dans leur définition, de la structure bureaucratique à laquelle ils sont finalement destinés. C'est donc une thèse à première vue défendable que la LOLF serait mal adaptée à la réforme de l'État qu'elle cherche à préparer ; encore faudrait-il que cette thèse soit effectivement défendue, et non pas distillée sous forme d'allusions.

2. Qu'est-ce que la performance étatique ?

Le langage ordinaire traite les mots « performances » et « résultats » comme plus ou moins interchangeables. Il en va d'ailleurs ainsi dans certains textes à caractère économique : les notes de conjoncture parlent des performances de l'Allemagne à l'exportation presque dans le même sens que *L'Équipe* des performances de Lance Armstrong au Tour de France. On se fixe sur les réalisations apparentes du cycliste ou du pays en sous-entendant qu'elles lui seraient imputables, et tout naturellement, on passe aux jugements qui approuvent ou désapprouvent. L'Allemagne « fait bien » à l'exportation même si les bons chiffres s'expliquent aussi par la chute momentanée de la demande intérieure ou par un effet-prix anormal dû à la montée de l'euro. Lance Armstrong a « fait un sans-faute » au dernier Tour même si, à ce qu'il paraît, des adjuvants ne seraient pas sans rapport avec le triomphe.

Il va de soi que la performance, en matière de politiques publiques, doit se définir plus abstraitement. On veut identifier ce qui, dans le résultat, dépend exclusivement de la politique envisagée ; il convient d'écarter par la pensée – et, si possible, par la mesure – tout ce qui s'impute à d'autres facteurs causaux. Ainsi, l'objectif « Répondre aux besoins de qualification supérieure » peut s'atteindre différemment selon que le marché de l'emploi est florissant ou déprimé. Le placement des tourneurs-fraiseurs à la sortie des BTS peut être de 95 % non parce qu'ils seraient bien formés pour leur tâche, mais simplement parce que l'industrie mécanique se trouve en phase haute et qu'elle se rabat sur le tout-venant. De manière générale, il n'y a pas lieu d'invoquer la sanction du marché si l'on ne sait pas distinguer les contributions respectives de l'offre et de la demande à la réalisation de l'objectif.

Le problème d'identification n'est pas seulement lié à la présence de marchés, comme le montrent les exemples médicaux que cite le rapport et que développe l'un de ses compléments. Les programmes visant à prévenir le cancer du sein ou à diminuer les maladies nosocomiales ont des résultats qui dépendent bien sûr d'autres facteurs causaux que leur simple mise en œuvre ; il s'agit par exemple, dans le premier cas, de la bonne information du public féminin, et dans le second cas, de l'intériorisation des normes d'hygiène par les personnels hospitaliers. Certes, les facteurs supplémentaires ne sont pas toujours exogènes aux politiques, loin s'en faut, mais s'ils font l'objet d'une intervention, celle-ci ne relève pas nécessairement du programme dont on cherche à identifier la performance. Sans doute la lutte contre les maladies nosocomiales peut-elle s'adjoindre les campagnes de persuasion destinées aux personnels, de sorte que, dans ce cas, le même programme prendra en charge à la fois l'action principale et le facteur supplémentaire. Mais la prévention du cancer du sein justifie probablement de séparer le programme qui rend les tests disponibles et ceux qui visent à informer les utilisatrices – on s'en remettra au planning familial et à la médecine du travail, on lancera des campagnes d'information préventive qui couvrent aussi d'autres cancers, et ainsi de suite. Il arrivera donc que plusieurs programmes – voire plusieurs missions ou politiques publiques – collaborent pour atteindre un même résultat, ce qui complique singulièrement l'imputation des performances.

De telles difficultés appellent des solutions pragmatiques dont les auteurs pouvaient faire le bilan. Ils identifient une méthode possible lorsqu'ils écrivent que la performance doit s'estimer « en moyenne ». Mais sauf à préciser les moyens économétriques de la raffiner, la réponse ne convient que si les facteurs qui influencent le résultat en sus du programme qu'on évalue satisfont aux propriétés statistiques ordinaires, et tout particulièrement, sont indépendants en probabilité des actions couvertes par ce programme. En toute rigueur, la règle demande plus encore : il faudrait que ces autres facteurs soient *exogènes à la totalité de l'action de l'État*. Que dirait-on d'une appréciation « en moyenne » de la mise à disposition de tests médi-

caux qui ne séparerait pas les périodes où le public était informé de celles où il ne l'était pas⁽⁴⁾ ?

Pour limiter le travail statistique considérable qui se profile, il serait concevable de *redéfinir* les programmes à évaluer, soit en regroupant ceux qui collaborent à un même résultat, soit en subdivisant à la fois les programmes et les résultats de manière à mettre les uns et les autres en relation biunivoque. Tous les regroupements sont réalisables, mais toutes les subdivisions ne le sont pas. Cette dissymétrie tient au fait qu'un programme peut toujours s'élargir à d'autres actions, alors que les actions qui lui servent de constituants s'avèrent souvent indivisibles et multifonctionnelles. Ainsi, la mise à quatre voies d'une route nationale obéit aux objectifs simultanés de faire baisser le nombre d'accidents qui s'y produisent, d'améliorer la desserte des villes qu'elle traverse et de faire gagner du temps et du carburant aux voyageurs qui l'empruntent. Il est matériellement irréalisable de séparer trois sous-actions qui refléteraient chacune un des trois objectifs. En revanche, rien n'empêche de définir un programme d'amélioration routière tellement vaste qu'il couvrirait toutes les actions destinées à faire baisser le nombre d'accidents, toutes les actions qui améliorent les dessertes locales, toutes les actions qui font économiser du temps et du carburant sur les trajets longs.

Mais si l'on prend cette direction généralisante, on butte sur des objections immédiates, les unes normatives et les autres simplement factuelles. En premier lieu, un programme ne doit pas être si largement conçu que ses objectifs deviennent trop vagues ou trop éclatés, et il ne faut pas non plus que son responsable dispose de tellement d'actions possibles qu'il échappe au contrôle du supérieur ou de l'autorité politique ; et l'on ne parlera même pas des pertes d'efficacité qui accompagnent banalement le gigantisme. En second lieu, c'est un fait que l'État et les autres institutions publiques restent structurés en unités de moyens plutôt que de fins. La multiplication récente des ministères qu'on peut dire programmatiques – environnement, ville, condition féminine, égalité des chances – ne compensera pas de sitôt la prédominance traditionnelle des administrations qui se caractérisent par les moyens dont elles disposent. Plus l'objectif d'un programme s'élargit, plus nombreux seront les bureaux dont sa réalisation dépend, et l'on peut craindre qu'à force de rédefinitions, il ne requière l'appareil entier de l'État. En bref, il apparaît que, si l'on facilite d'un côté l'appréciation des performances en fusionnant les programmes, on la complique d'un autre côté en rompant le lien que celles-ci entretiennent avec des services administratifs désignés.

(4) Ces remarques triviales ne sont pas à la mesure des vastes problèmes statistiques et économétriques soulevés par l'évaluation des politiques publiques. Le sujet a fait l'objet de synthèses récentes, notamment par Thierry Magnac (2000) : « L'apport de la microéconométrie à l'évaluation des politiques publiques », *Cahiers d'économie et de sociologie rurale*, et par Thomas Brodaty, Bruno Crépon et Denis Fougère (2007) : « Les méthodes micro-économétriques d'évaluation : développements récents et applications aux politiques actives de l'emploi », *Économie et prévision*, à paraître.

La définition des indicateurs apporte son lot de difficultés supplémentaires. Le rapport souligne à juste titre qu'elle peut induire, chez les responsables de programme, certains comportements décalés ou même dissociés de la réalisation des objectifs que ces indicateurs ont pour but d'exprimer. Les effets pervers de ce genre tombent sous deux catégories. Il se peut tout d'abord que l'objectif ne se mesure qu'en partie et que les responsables se fixent sur les actions qui ont des *conséquences mesurables* aux dépens de celles qui n'en ont pas, mais qui feraient également progresser l'objectif. Mais il se peut aussi que les valeurs prises par l'indicateur fassent l'objet d'une *manipulation directe ou indirecte*, de sorte qu'elles n'indiquent plus grand-chose de l'objectif recherché. En prenant la métaphore visuelle, on dira que, dans le premier cas, l'image de la performance est nette, mais incorrecte, alors que, dans le second cas, les contours de cette image se brouillent au point que l'objet n'est plus reconnaissable. Le rapport cite les exemples très pertinents de la tarification à l'acte, qui est censée améliorer la gestion des hôpitaux, et des statistiques d'activités délictueuses, qui, avec la LOLF, servent de mesures de performance à la police et à la gendarmerie.

Voici un autre exemple, qui a l'avantage d'illustrer le glissement toujours possible du premier genre de distorsion vers le second. Par sa nature même, l'objectif qui consiste à « Répondre aux besoins de qualification supérieure » ne peut donner lieu qu'à des indicateurs chiffrés partiels et discutables. Encore y a-t-il lieu de ne pas mettre sur le même plan des tests de qualification qui seraient confiés à des jurys extérieurs et l'indicateur (i) que la loi de finances a malheureusement retenu : « le pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur ». Il ne faut pas connaître beaucoup les universités pour conclure que cet indicateur est manipulable. Le ministère de l'Éducation nationale ne peut pas ignorer qu'en liant la répartition des ressources universitaires à la réussite aux examens, il encourage la bienveillance intéressée des enseignants qui dirigent les filières. Les Présidents d'université retransmettront s'il le faut la consigne discrète ; ainsi, la chaîne de dépendance fait que l'indicateur devient manipulable par le responsable de programme lui-même. La critique se transpose à d'autres valeurs-cibles, comme les trop célèbres « 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat » : cet indicateur ne peut pas refléter précisément l'objectif d'élévation du niveau scolaire puisque les enseignants du secondaire, intéressés à la réussite, se voient confier la correction de l'examen. Dans le domaine de l'enseignement plus qu'ailleurs, la logique de la performance risque d'être compromise par des distorsions des deux types. Le complément consacré à la réforme « LMD » confirme par d'autres moyens ce diagnostic sévère. L'Éducation nationale pourrait s'imposer la contrainte modeste d'évacuer les indicateurs qui s'offrent aux distorsions du second type, sachant que celles du premier type sont beaucoup plus complexes à maîtriser et qu'il en subsistera inéluctablement.

Les distorsions traduisent un problème incitatif fondamental que le rapport fait bien de souligner. Mais il faut immédiatement ajouter que ce pro-

blème n'est ni le seul que soulèvent les indicateurs, ni même celui qu'ils posent en premier lieu à l'analyse normative. Car celle-ci doit commencer par réduire la multiplicité des indicateurs qui représentent un même objectif et la multiplicité concomitante des objectifs qui dirigent une même politique publique. La double prolifération risque d'interdire le jugement attendu sur les performances, *et cela indépendamment de l'existence ou non de perturbations incitatives*. Supposons, pour les besoins de la démonstration, que les indicateurs couvrent les principaux aspects de l'objectif et qu'ils ne se laissent pas manipuler, même indirectement ; il resterait encore à les synthétiser et, idéalement, à les ramener à une dimension scalaire unique. Comment, par exemple rapprocher (i) de (ii), « l'insertion professionnelle des jeunes diplômés trois années après la formation initiale » ? Si l'on ne rend pas commensurables ces deux indicateurs, on ne pourra pas évaluer la réalisation de l'objectif qu'ils expriment censément, « Répondre aux besoins de qualification supérieure ». De même, il convient de synthétiser les objectifs multiples qui correspondent à une politique publique donnée. La méthode à suivre n'est pas exactement la même que pour les indicateurs, parce que ceux-ci ont une forme quantitative dont les objectifs sont en général dépourvus, et parce qu'il faut, cette fois, opérer des arbitrages substantiels, et non pas seulement condenser des informations disparates.

Si le rapport ne traite pas ces problèmes, ce n'est sans doute pas qu'il les juge négligeables, mais c'est plutôt parce qu'il se place d'emblée au point de vue théorique des incitations. Il n'est pas incorrect de procéder ainsi tant qu'on se propose uniquement de faire l'analyse positive du fonctionnement bureaucratique. De fait, il n'y a pas lieu de synthétiser les indicateurs multiples si, justement, on se propose de décrire les effets incitatifs pervers de cette multiplicité. À ce point de vue, Dominique Bureau et Michel Mougeot font un travail décapant qui rendra service aux fonctionnaires et aux parlementaires qui, dans les années à venir, prépareront les lois de finances en conformité avec les exigences de la LOLF. Mais si le but final du rapport était de *recommander* un système incitatif, il lui manque quelque chose, puisqu'il faut commencer par aider la puissance publique à clarifier ce qu'elle veut inciter ses agents à réaliser. Les considérations précédentes deviennent alors inéluctables.

3. La pertinence des théories économiques

La critique faite en dernier lieu donne à penser qu'à côté de la théorie des incitations, il y avait place, dans ce rapport, pour d'autres théories économiques : *la théorie de la décision*, qui formalise l'agrégation des données numériques multiples, et *l'économie du bien-être* (ou, sous sa forme postérieure, *la théorie du choix social*), qui met en place les « fonctions de bien-être social » dont la définition précède logiquement le problème normatif de l'incitation étatique. Le point de vue du bien-être social aurait eu l'avan-

tage supplémentaire de faire mieux voir que les politiques publiques ne se jugent pas seulement à l'aune de leurs résultats désirables, mais encore à celle de leurs conséquences nuisibles. La mise à quatre voies d'une route nationale fait une saignée dans le paysage, crée des nuisances sonores, dévalorise les maisons mitoyennes. La création de diplômes qui répondent à des besoins socio-économiques déterminés peut détourner les étudiants des matières fondamentales et nuire ainsi à la recherche scientifique. En bref, il n'est guère de dépenses publiques dont l'engagement ne comporte aussi une *externalité négative*, de sorte que l'évaluation se présente d'emblée comme un problème multidimensionnel : ce n'est pas seulement qu'on doive arbitrer entre plusieurs objectifs, c'est qu'il faut en outre mettre ces objectifs en balance avec les coûts dont s'accompagne leur réalisation. Le rapport n'entre pas dans ces considérations qui, on doit l'accorder, cheminent lentement chez les économistes en général ; il est aussi regrettable qu'elles soient restées étrangères à l'inspiration de la LOLF.

Quant à la théorie des incitations, elle couvre aujourd'hui des développements nombreux, mais peu coordonnés, de sorte que certains de ses praticiens ne diraient pas qu'il s'agisse une théorie en bonne et due forme. En tout cas, ce n'est pas une théorie *intégrée* comme le sont – avec tous les risques d'étroitesse et de répétition que ce caractère implique – les deux théories qui viennent d'être appelées maintenant à la rescousse. Le rapport adopte un ton de généralité que ne justifie pas encore un courant qui excelle surtout dans la résolution habile de cas particuliers successifs. Au-delà de l'apparence, l'éclatement des modèles est perceptible dès qu'on prend la peine de consulter directement les travaux – toujours bien choisis – que citent Dominique Bureau et Michel Mougeot ; et s'ils peinent finalement à livrer des recommandations précises, c'est aussi bien que la réalité de ces travaux reprend sévèrement ses droits.

Les auteurs s'attachent à la variante du problème incitatif que formalise la notion microéconomique de *contrat* : un principal confie une tâche à un agent qu'il rémunère en fonction de ce qu'il observe de l'accomplissement de cette tâche. Une structure aussi abstraite peut se transposer de multiples manières aux administrations publiques. L'application la plus brutale concernerait ces administrations prises toutes ensemble quand elles font face aux autorités politiques : celles-ci représentent le principal, et celles-là, les agents. Avec plus de subtilité, on identifie des relations principal-agent qui lient entre eux les niveaux hiérarchiques des administrations centrales, les services centraux et leurs services déconcentrés, les autorités de tutelle et leurs institutions subordonnées, les directeurs d'établissement et leurs employés, l'administration et ses fournisseurs. Les applications que le rapport envisage se situent à ces niveaux intermédiaires, et comme telles, restent parlantes et défendables ; l'exemple déjà cité des normes hospitalières est même spécialement pertinent. Les auteurs font grand cas de la distinction classique entre deux types d'information incomplète, celle du type « antisélection » (l'agent connaît mieux les états du monde que le principal)

et celle du type « aléa moral » (l'agent peut accomplir certaines actions à l'insu du principal). Déjà inscrite dans le sens commun, cette distinction est très utile ; on l'a d'ailleurs pratiquée plus haut lorsqu'on traitait du problème incitatif des indicateurs. Systématisée par la littérature des contrats, elle fait comprendre que la performance est affaire, non pas seulement de *culture*, mais encore de *structure d'information*, ce qui doit tempérer quelque peu l'enthousiasme soulevé par la LOLF.

Mais cette application décapante ne va guère plus loin que l'emploi des définitions premières. La microéconomie des contrats manifeste là clairement ses limites d'emploi. On a dit ce qu'il en était de ses résultats généraux. Quant à ses modèles particuliers, il apparaît qu'aucun d'entre eux ne réunit encore les hypothèses convenables pour traiter de performances publiques. Le modèle de base comporte un principal unique et des agents qui accomplissent une tâche exclusive en échange d'une rémunération qui dépend ponctuellement du travail qu'ils y consacrent. Ce modèle n'approfondit pas les objectifs du principal, soit qu'il les ramène au profit monétaire, soit qu'il les prenne plus abstraitement comme des données. Les hypothèses qu'on attendrait sont tout autres :

- des principaux multiples et liés entre eux par une relation d'autorité ;
- des agents qui accomplissent des tâches non exclusives et dont la rémunération peut revêtir des formes non monétaires ou décalées dans le temps ;
- des objectifs soigneusement identifiés qu'une fonction de bien-être social devra synthétiser quand l'analyse prendra un tour normatif.

Certains modèles avancés tirent dans le sens de (i) et de (ii), mais pour traiter ces complications une à une, sans les rendre pour l'instant concilia- bles, et ils négligent de toute façon la complication (iii), sur laquelle ce commentaire s'est plus particulièrement étendu.