

Le management par objectifs met-il fin à l'ambiguïté dans la gestion publique ?

Public management ambiguity and performance budgeting : how can they coexist ?

Manel Benzerafa, Laurent Garcin, Patrick Gibert et Jean-François Gueugnon



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4553>
ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 15 septembre 2011
ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Manel Benzerafa, Laurent Garcin, Patrick Gibert et Jean-François Gueugnon, « Le management par objectifs met-il fin à l'ambiguïté dans la gestion publique ? », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 28/3 | 2011, mis en ligne le 22 novembre 2013, consulté le 04 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4553>

Le management par objectifs met-il fin à l'ambiguïté dans la gestion publique ? 05

► **Manel Benzerafa, Laurent Garcin,
Patrick Gibert et Jean-François Gueugnon***

Université Paris Ouest La Défense, 200 avenue de la République, 92000 Nanterre

Résumé

En partant de l'exemple des budgets de l'État établis en mode LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances), cette recherche se focalise sur le passage des objectifs affichés aux indicateurs qui les mettent sous contrôle. Elle entend explorer l'hypothèse de l'existence d'une contrainte paradoxale dans la pratique actuelle du management public : la recherche proclamée de la performance nécessite la mise sur pied d'indicateurs alors même que la logique politique dont l'empreinte est décisive sur la gestion publique s'accommode mal de la précision. Les données analysées trouvent leurs sources dans les projets annuels de performance qui regroupent les objectifs et les indicateurs de mesure de la performance de l'action de l'État pour 2009.

© 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : Mesure de la performance, management public, rationalité politique, ambiguïté, distance objectif/indicateur.

Abstract

Public management ambiguity and performance budgeting: how can they coexist? The french financial "constitution" case. Based on the example of budgets established according to LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances), this research focuses on the transition from the stated goals to indicators. Using a statistical test, this study aims to explore the hypothesis of the existence of a double bind in the current practice of public management: explicit search of performance needs measures to be implemented while "political rationality", which govern public administration functioning is not precision-friendly. This study data come from the 2009 annual performance project

© 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: Performance measurement, public management, political rationality, ambiguity, goal-indicator distance.

*Auteur correspondant : jean-francois.gueugnon@u-paris10.fr

doi:10.3166/pmp.28.353-389 © 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Introduction

De nombreux auteurs ont souligné le caractère pour le moins lacunaire de la finalisation de la gestion publique. Les objectifs affichés sont souvent imprécis ; le lien entre objectifs généraux et objectifs locaux n'est pas très clair ; les priorités ne sont pas toujours établies ou se révèlent trop nombreuses (Han Chun et Rainey 2005). Cet état de fait est majoritairement expliqué¹ par les analystes comme résultant des tendances fortes de la logique ou de la rationalité politique selon laquelle, sauf exceptions par ailleurs notables (par exemple, la sécurité routière), l'ambiguïté et le flou des objectifs sont fonctionnels pour les gouvernants, la lutte permanente pour le pouvoir s'accrochant mal d'une précision de nature à décevoir nombre des parties prenantes (Alesina A., Cukierman A. 1990; Gibert 2009). Les chercheurs travaillant sur la mise en œuvre des politiques publiques ont maintes fois souligné que les décideurs « étaient très réticents à fournir les cartes mettant en évidence ce qu'ils attendent d'une politique » (DeLeon et DeLeon 2002)². Ce déficit d'explicitation stratégique a pour conséquence de rendre très difficile l'instauration de véritables systèmes de contrôle de gestion aptes à orienter les comportements des agents publics et de leurs managers³. La proclamation par la plupart des États et par nombre de collectivités territoriales du désir d'une gestion imprégnée de la performance et de « la culture du résultat » paraît signifier le commencement de la fin en matière d'ambiguïté. Si l'affichage de cette volonté est suivi d'effet, c'est là le véritable nouveau management public bien plus que dans l'ensemble flou de méthodes diverses inspirées de la gestion des entreprises.

Considérée comme une révolution en France, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 vise à orienter la gestion des dépenses publiques vers plus d'efficacité en introduisant une gestion par objectifs à la place d'une gestion par moyens (Mordacq *et al.*, 2006). La LOLF propose une nouvelle et plus lisible architecture du budget de l'État avec, comme principales composantes, la mission, le programme et l'action. La mission, unité de vote du Parlement, représente le périmètre d'une politique publique. Ministérielle ou interministérielle, la mission regroupe un ou plusieurs programmes. Le programme, unité de contrainte budgétaire, regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions dans un cadre nécessairement ministériel. L'action identifie au sein du programme les crédits ayant une même finalité⁴. L'article 51 de la loi organique dispose que, parmi les

¹ Même si certains auteurs semblent avoir des explications alternatives comme le manque d'expertise technique et/ou l'influence de l'environnement juridique (cf. Lerner A. W. and Wanat J., 1983).

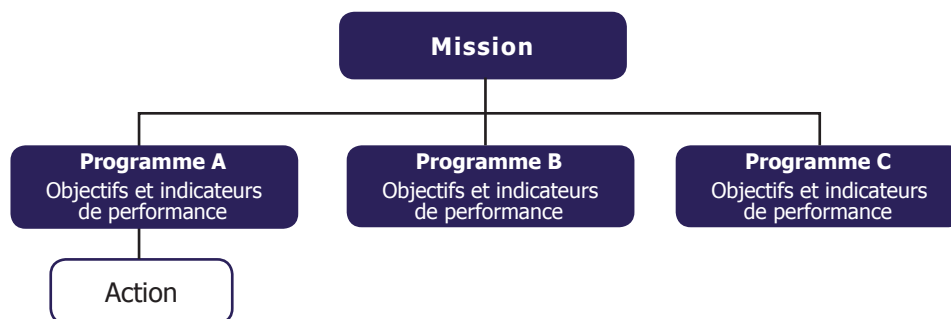
² Cette ambiguïté est reconnue aussi comme caractéristique du fonctionnement de toutes les organisations. « L'ambiguïté peut cependant être vue comme trait fondamental de la vie, durable en dépit de tous les efforts des réformateurs et peut même être décrite comme présentant des avantages (...). Par exemple la capacité d'un groupe à aboutir à un nécessaire accord peut dépendre de l'exploitation des ambiguïtés de préférences et de sens. » (March 1996, voir aussi March 1978). Aux États-Unis, une série de recherches empiriques semble ainsi montrer que le sentiment d'ambiguïté n'est pas plus fort pour les managers des organisations publiques que pour ceux des entreprises (Rainey et Bozeman 2000). D'autres travaux mettant en exergue les variables expliquant l'ambiguïté et pouvant indirectement étayer la différence entre le public et le privé ont été développés par Pandey et Wright (2006).

³ Dans la mesure où le contrôle de gestion doit être au service de la stratégie, « le contrôle de gestion est le processus par lequel les dirigeants influencent les autres membres d'une organisation pour mettre en œuvre les stratégies de celle-ci » (Anthony *et al.* 1992) même si la mise sur pied d'un système de contrôle de gestion permet d'explicitier la stratégie comme le soulignent Kaplan et Norton (2001).

⁴ Article 7 de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF).

documents qui doivent être joints au projet de loi de finances (budget) de l'année, figurent des Projets Annuels de Performances (PAP) présentant des objectifs poursuivis, des résultats obtenus mesurant, au moyen « d'indicateurs précis », l'efficacité de la dépense publique. Son article 54 précise de plus que, parmi les documents qui doivent être joints au projet de loi de règlement (loi approuvant les comptes de l'État pour l'année écoulée), figurent les Rapports Annuels de Performances (RAP) qui permettent d'effectuer des comparaisons avec les projets annuels⁵. Trois catégories d'objectifs sont présentées dans les projets et les rapports annuels de performance (Direction de la Réforme Budgétaire, 2003) : les objectifs de qualité de service, d'efficacité socio-économique et d'efficience. Les objectifs de qualité de service énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur (par exemple, améliorer l'accueil dans les commissariats et les gendarmeries). Les objectifs d'efficacité socio-économique énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen et la collectivité en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle et sanitaire (par exemple, améliorer le taux d'élucidation des enquêtes). Les objectifs d'efficacité de gestion (ou d'efficience) vis-à-vis du contribuable expriment l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus (ou l'activité) aux ressources consommées (par exemple, optimiser la répartition des effectifs de police et de gendarmerie en fonction de l'évolution de la démographie et de la délinquance)⁶.

Figure 1 - L'architecture du budget de l'État selon la LOLF



La mise en œuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finance a donc nécessité de la part de chaque ministère la mise en place d'indicateurs dont le nombre et la nature ont sensiblement évolué avec le temps (Brunetière 2010). Les insuffisances de ces indicateurs ont été mises en évidence aussi bien par les parlementaires de l'opposition, le comité interministériel d'audit des programmes, la Cour des Comptes que par divers observateurs.

- Parmi les imperfections soulignées par le Parlement figurent le manque d'indicateurs d'efficience dans de nombreux programmes, la complexité de certains indicateurs et le nombre élevé d'indicateurs d'activité ou de moyens (Lambert A et Migaud B. 2005). Les représentants de l'opposition, qui ont déféré au Conseil Constitutionnel le premier budget

⁵ La loi américaine GPRA « Government Performance and Results Act » de 1993 (dont s'inspire la LOLF) oblige les administrations à formuler et à rendre public leurs plans annuels de performance sans modifier la procédure budgétaire proprement dite comme c'est le cas pour la LOLF.

⁶ La démarche de performance dans les administrations (http://www.minefi.gouv.fr/lolf/1_1.htm).

- (2006) établi en LOLF au motif des lacunes des indicateurs présentés, critiquent certains indicateurs pour leur caractère non mesurable, non auditable, pour l'absence de lien direct avec l'objectif ou encore pour la tentation au contournement des règles de bonne gestion⁷.
- Selon le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP 2008 B), certains indicateurs de performance manquent de pertinence vis-à-vis des leviers d'action réels dont disposent leurs responsables. De plus, les indicateurs de performance des programmes de soutien gagneraient à être harmonisés. Selon la Cour des Comptes, les indicateurs sont trop nombreux et ne sont pas encore utilisés comme de véritables outils de pilotage⁸.
 - Selon un haut fonctionnaire (Brunetière 2006), 75 % à 80 % des indicateurs de l'échantillon tirés au sort sont grevés de défauts rédhibitoires. Certains indicateurs ne traitent ainsi que de l'accessoire faute de pouvoir accéder au principal⁹. D'autres indicateurs sont à côté de leur objet et mesurent autre chose que ce qu'ils sont censés mesurer. Enfin, d'autres indicateurs traduisent l'introversion de l'administration.

Globalement, les indicateurs proposés dans la LOLF s'avèrent souvent médiocres, du moins si on juge leur qualité à l'aune de leur proximité avec l'objectif qu'ils sont censés mettre sous contrôle. Les imperfections constatées lors de la mesure de la distance Objectif/Indicateur peuvent avoir plusieurs explications. Il peut s'agir soit d'un problème cognitif (déficit de connaissances dans une administration qui n'a pas intégré réellement les méthodes de gestion dans ses formations), soit d'un problème technique (difficulté de transposition d'une méthode de gestion du domaine de l'entreprise à celui de l'action publique).

- Le premier type d'explication réside dans le déficit cognitif qui peut être perçu aussi bien au niveau de la gestion privée que de la gestion publique. Les personnes implantant des tableaux de bord ne sont pas – il est vrai – aidées par les académiques : le passage des objectifs aux indicateurs paraît être le problème le moins abordé dans la littérature traitant de la Balanced scorecard (BSC). Le binôme Objectif/Indicateur est pourtant central à tel point qu'on a pu qualifier la faiblesse de l'étude de ce passage de « chaînon manquant » (Bourne et Neely, 2000).
- Le second type d'explication est lié à la volonté de se doter d'indicateurs dont les niveaux cibles sont relativement faciles à atteindre, et/ou qui plaident en faveur de l'activité du service et des moyens dont il dispose et/ou qui justifie la revendication de moyens supplémentaires. Cette posture supposée se traduit alors par une internalisation des buts (*goal displacement*) qui gomme la mise sous contrôle des effets de l'action publique (*outcome*) au profit de ses réalisations et de ses activités (*output et process*) (Bohte et Meier, 2000). Appliqué à notre sujet, le *goal displacement* se traduit non par une modification des objectifs à proprement parler mais par une dérive volontaire lors du passage de l'objectif à l'indicateur.
- Le troisième type d'explication tient au fait que les organisations publiques comme les organisations privées font souvent du mimétisme. Elles font leur « marché » parmi les indicateurs utilisés par d'autres. Un indicateur proche de son objectif dans son organi-

⁷ Plusieurs rapports de l'assemblée nationale ou du Sénat ont abordé ce sujet et notamment le rapport d'information du Sénat N° 220 « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? » de Jean Arthuis, 2005.

⁸ Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2008, page 7.

⁹ Cette critique étant appuyée par le caractère parcellaire de la mise sous contrôle par les PAP, qui ne prennent en considération qu'une part réduite de l'activité de l'État. Voir Lacaze A., *La LOLF : simple outil de management ou dogme écrasant*, Gérer et Comprendre, n° 81, 2005.

sation d'origine peut se trouver loin de son objectif dans son organisation d'adoption.

- Le quatrième type d'explication réside dans l'inversion de la démarche objectif- indicateur. Sous cette hypothèse, l'indicateur précède l'objectif, l'appareillement de l'un et de l'autre relevant alors d'une logique de post-rationalisation. Cette inversion de la démarche n'est en aucune façon propre aux domaines de l'action publique, des travaux (Norrelet H., 2003) ayant montré en quoi plusieurs exemples d'indicateurs développés par Kaplan et Norton dans la BSC (Kaplan et Norton, 2001) étaient fondés sur cette logique.
- Le cinquième type d'explication consiste en la présence non d'une imperfection mais d'une réponse rationnelle à l'obligation paradoxale (*double bind*) à laquelle sont soumis les dirigeants des organisations publiques. Lorsque les objectifs poursuivis dans une politique publique sont marqués par une incertitude forte, les représentations de quantification et de mesure de la performance qui leur sont liées sont utilisées dans des logiques de rationalisation et/ou de démocratisation des décisions précises (Burchell S., Clubb C., Hopwood A., Hughes J., Nahapiet J., 1980).

C'est sur la plausibilité de ce dernier type d'explication que nous centrons principalement le présent article. Dans une première section, nous indiquons nos hypothèses de travail ainsi que l'objectif visé. Nous exposons ensuite les éléments constitutifs de notre base de données dont nous identifions les principales caractéristiques dans la troisième section. Enfin, nous présentons les résultats obtenus à partir d'une analyse factorielle des correspondances multiples et d'une classification des objectifs de la Loi Organique relative aux Lois de Finances.

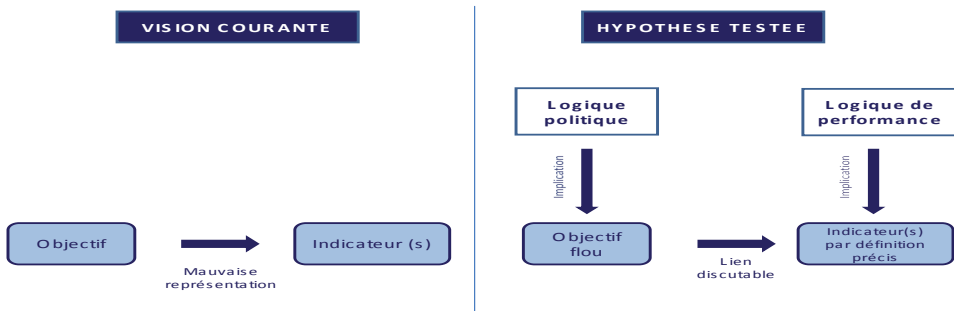
1. Un objectif : explorer et approfondir l'hypothèse de l'obligation paradoxale créée par la cohabitation de la logique politique et de la culture de la performance

L'obligation paradoxale apparaît quand la recherche proclamée de la performance ne met pas fin à la logique politique et à l'empreinte qui est la sienne sur la gestion publique. Sous cette hypothèse, la logique politique et la logique managériale coexistent, la première incitant au flou et à l'ambiguïté, la seconde requérant de la précision c'est-à-dire l'antithèse de ceux-là (Drucker 1980). Le fait de savoir si, dans la réalité du fonctionnement administratif, la logique de la performance que l'on peut rapidement assimiler à la « rationalité managériale » gagne ou pas sur la « logique politique », question essentielle pour juger de la réalité des réformes dans la gestion publique, est pour notre propos relativement secondaire. L'essentiel est la coexistence des deux logiques¹⁰ qui oblige à un double discours où plutôt à tenir un discours « les objectifs » et à mettre en œuvre une métrologie « les indicateurs ». Des documents publics, comme le sont les projets et les rapports annuels de performance fondés sur la nouvelle logique, ne sauraient être en contradiction avec l'ancienne sous peine d'apparaître comme des contraintes insupportables par les gouvernants. Dès lors, comment être spécifique et précis comme l'exige l'affichage d'ambitions quantifiées et de résultats (niveaux cibles) tout en maintenant le degré d'ambiguïté et de flou que recommande la rationalité politique quand les objectifs visés ne sont pas des objectifs incontestables (par exemple, la sécurité routière) ou des mots d'ordre de rassemblement de la majorité sur laquelle s'appuient les gouvernants

¹⁰ Dans un autre domaine, les problèmes de coexistence d'une double logique, en l'occurrence celle de l'art et celle du management ont été abordés par Daigle et Rouleau (2008).

(par exemple, la lutte contre l'immigration clandestine)? Il y a ici une obligation paradoxale à laquelle il est tentant de se conformer en apportant une solution dichotomique : d'une part, une formulation prudente d'objectifs vagues ou pseudo-objectifs, d'autre part, une explicitation de véritables indicateurs centrés et précis s'inscrivant dans la logique de performance. Ainsi, la distance Objectif/Indicateur et les imperfections relevées ne seraient pas dues uniquement à des difficultés analytiques réelles, mais également à une certaine hypocrisie organisationnelle (Brunsson 2003), sous-produit de la double contrainte. Au paradigme courant considérant les indicateurs comme de mauvaises représentations des objectifs, on doit alors substituer le paradigme d'un écart entre objectifs et indicateurs comme corollaire du « double bind ».

Graphique 1 - Deux visions de la relation Objectif/Indicateurs



Nous cherchons donc à explorer l'hypothèse du « double bin » à savoir que les objectifs affichés obéissent à la logique politique traditionnelle dans laquelle le flou et l'ambiguïté sont des valeurs et la précision dans les ambitions dommageable tandis que les indicateurs sont en phase avec la logique de la performance et la culture des résultats. Dans ce cas, la distance des indicateurs par rapport aux objectifs serait en grande partie due à la nature même des objectifs. En ne recouvrant qu'une partie du phénomène mis sous contrôle, les objectifs flous, peu précis et ambivalents, classiques en politique, sont *a priori* munis d'indicateurs éloignés de leurs objectifs. Plus précis, les objectifs davantage tournés vers la logique managériale sont *a priori* dotés d'indicateurs plus proches de leurs objectifs. Pour dépasser l'examen au cas par cas de quelques objectifs choisis arbitrairement, la démarche retenue consiste à bâtir une typologie opératoire des objectifs de programme permettant de décrire leur degré d'ambiguïté, ainsi qu'une mesure adéquate de la distance entre un objectif et ses indicateurs. Une fois établie l'opérationnalisation de ces dimensions, la constitution de la base de données repose sur le renseignement des variables retenues pour un échantillon large et significatif de l'ensemble des objectifs de programme des projets annuels de performance d'une année donnée.

2. De la constitution à l'analyse de la base de données opérationnelles

Construite à partir des projets annuels de performance 2009, la base de données a été créée en transformant d'abord les indicateurs et sous-indicateurs en indicateurs élémentaires structurés, puis en opérationnalisant les catégories d'objectifs et les distances entre objectif et indicateur. Une fois la base de données opérationnelles constituée, celle-ci peut alors être étudiée à l'aide de méthodes exploratoires d'analyse des données.

2.1. La solution du problème créée par la coexistence d'indicateurs et de sous-indicateurs dans les projets annuels de performance

Parmi les données brutes fournies par la direction du budget¹¹, nous avons retenu uniquement les projets annuels de performance relatifs aux missions et aux programmes du budget général de l'État (à l'exclusion des comptes spéciaux et budgets annexes) qui comporte au total, pour l'exercice 2009, 31 missions, 112 programmes, 497 objectifs et 1057 indicateurs¹². Un examen rapide de la structure des projets nous a permis de déceler que, pour chaque objectif présenté, on avait affaire non pas à un duo Objectif/Indicateur mais à un triptyque Objectif/Indicateur/Sous-indicateurs. Dans le vocabulaire LOLF, le terme indicateur désigne en effet un libellé recouvrant un ou plusieurs sous-indicateurs qui sont les instruments de mesure utilisés, donc les véritables indicateurs, comme le montre l'exemple suivant.

Tableau 1 - Fiche d'un indicateur et de ses sous-indicateurs

Indicateur 1.3 : Accroissement annuel de la production d'énergie renouvelable thermique résultant des aides de l'ADEME et du crédit d'impôt pour les particuliers							
	Unité	2006 réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision PAP 2008	2008 Prévision actualisée	2009 Prévision	2011 cible
a) surface cumulée de capteurs solaires thermiques dans le secteur tertiaire et le secteur collectif due à l'action de l'ADEME	m ²	79 000	119 000	146 000	146 000	210 000	390 000
b) évolution annuelle de la surface de capteurs solaires thermiques dans le secteur tertiaire et le secteur collectif due à l'action de l'ADEME (entre prévision n et prévision n+1, réalisation n et réalisation n+1)	%	31	51	51	23	44	34
c) quantité d'énergie thermique produite par la consommation de bois dans les chaufferies due à l'action de l'ADEME	tep	317 500	398 000	510 000	435 000	510 000	675 000
d) évolution annuelle de la quantité d'énergie thermique produite par la consommation de bois dans les chaufferies due à l'action de l'ADEME (entre prévision n et prévision n+1, réalisation n et réalisation n+1)	%	23	25	19	9,3	17	14
e) évolution annuelle du nombre de pompes à chaleur, chauffe-eau solaire individuels et appareil à bois bénéficiant du crédit d'impôts ouvert aux particuliers	%	65	-2	30	n.d.	n.d.	n.d.

¹¹ Projets annuels de performance 2009 en date du 30 octobre 2008.

¹² Un aperçu de la base de données figure dans l'annexe 1.

Un premier tirage au sort d'un échantillon réduit de vingt indicateurs nous a montré toute la variété de la relation indicateur/sous-indicateur et des rapports entre sous-indicateurs. Le but étant d'appréhender la distance entre l'objectif et les instruments de mesure censés en donner une représentation chiffrée, nous nous sommes efforcés d'identifier quels étaient les indicateurs véritablement distincts se rapportant à chaque objectif. Nous les avons dénommés indicateurs élémentaires. Comme l'indique le tableau ci-dessous, nous avons distingué six cas de figure. L'indicateur élémentaire est unique dans les cas 1, 2, 3 et 4. Dans les cas 5 et 6, on identifie autant d'indicateurs élémentaires qu'il y a de sous-indicateurs.

Tableau 2 - Analyse préalable des indicateurs de la base LOLF

1. Le sous-indicateur est identique à l'indicateur. Par exemple, l'indicateur « *Dépenses de fonctionnement courant par agent* » associé à l'objectif « Optimiser la gestion des moyens de fonctionnement » a pour sous-indicateur « *Dépenses de fonctionnement par agent* ».
2. Unique, le sous-indicateur a une appellation différente de son indicateur. Par exemple, l'indicateur « *reconnaissance scientifique des opérateurs du programme* », associé à l'objectif « Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international », a comme sous-indicateur « *Reconnaissance scientifique des établissements du programme exprimée par l'indice de citation à deux ans des publications des opérateurs du programme* ».
3. Les sous-indicateurs sont la déclinaison d'un type unique d'indicateurs à deux ou plusieurs entités différentes. Par exemple, l'indicateur « *Part des filles, au niveau national, parmi les élèves des terminales des filières scientifiques et technologiques (séries S et STI) dans les lycées* », associé à l'objectif « améliorer la qualité de la gestion des ressources humaines », a comme sous-indicateurs « *Part des filles en terminale S* », « *Part des filles en terminale STI* » et « *Nombre de candidatures au prix de la vocation scientifique et technique des filles* ».
4. Les sous-indicateurs sont les fruits de la distribution de l'indicateur. Par exemple, l'indicateur « *Répartition de subventions déconcentrées par montant alloué* », associé à l'objectif « optimiser les coûts de gestion des subventions allouées aux associations », a comme sous-indicateurs « *Part des subventions déconcentrées inférieures à 2500 €* », « *Part des subventions déconcentrées comprises entre 2500 et 5000 €* » et « *Part des subventions déconcentrées supérieures à 5000 €* ».
5. Des sous-indicateurs de nature diverse sont rassemblés sous le chapeau d'un indicateur. Par exemple, l'indicateur « *Accroissement annuel de la production d'énergie renouvelable thermique résultant des aides de l'ADEME et du crédit d'impôt pour les particuliers* », associé à l'objectif « Maîtriser l'énergie en réduisant la consommation et en développant l'usage des énergies renouvelables », a pour sous-indicateurs « *Surface cumulée de capteurs solaires thermiques dans le secteur tertiaire et le secteur collectif due à l'action de l'ADEME* », « *Évolution annuelle de la surface de capteur solaires thermiques dans le secteur tertiaire et le secteur collectif due à l'action de l'ADEME (entre prévision n et prévision n+1, réalisation n et réalisation n+1)* », « *Quantité d'énergie thermique produite par la consommation de bois dans les chaufferies due à l'action de l'ADEME* », « *Évolution annuelle de la quantité d'énergie thermique produite par la consommation de bois dans les chaufferies due à l'action de l'ADEME* ».

(entre prévision n et prévision n+1, réalisation n et réalisation n+1) », « *Évolution annuelle du nombre de pompes à chaleur, chauffe-eau solaires individuels et appareils à bois bénéficiant du crédit d'impôt ouvert aux particuliers* ».

6. Les sous-indicateurs et l'indicateur ne décrivent pas le même phénomène. Par exemple, l'indicateur « *Évolution du taux de réussite des écoles de conduite en première présentation au permis de conduire B* », associé à l'objectif « Améliorer le service du permis de conduire dans le cadre du développement de l'éducation routière tout au long de la vie », a comme sous-indicateur « *Écart entre le taux de réussite des écoles de conduite participant au dispositif du permis à 1 € par jour (écoles conventionnées) et le taux de réussite de l'ensemble des écoles de conduite* ».

2.2. L'opérationnalisation des variables objectifs et distances objectif/indicateur

La méthodologie adoptée ici a consisté en une double analyse de l'échantillon par deux groupes, constitués de trois experts, ces groupes étant indépendants à la fois l'un de l'autre¹³ et des personnes ayant formulé les hypothèses de recherche. Les experts ont été sélectionnés en fonction de leur domaine de compétence et de leur complémentarité (fonctionnaires d'administration centrale et locale, enseignants-chercheurs travaillant sur divers domaines de la gestion publique). Le premier groupe d'experts s'est penché sur la caractérisation et la cotation des distances objectifs-indicateurs ; le second groupe d'experts s'est concentré sur la caractérisation des objectifs¹⁴. Nous partons ici de l'idée classique qu'un indicateur met sous contrôle un phénomène en le quantifiant. Dès lors, deux composantes peuvent expliquer qu'un indicateur rende bien ou mal compte d'un objectif : le fait que le phénomène qu'il met sous contrôle est ou n'est pas l'objectif, et la qualité de la représentation qu'il donne du phénomène.

Le premier groupe d'experts a ainsi caractérisé puis coté de zéro à trois chacune des deux composantes de la distance Objectif/Indicateur que sont la distance Objectif/Phénomène et la distance Phénomène/Indicateur. Le phénomène mis sous contrôle peut être l'objectif lui-même, une variable influençant l'objectif, cause réelle ou supposée de celui-ci, ou une variable conséquence de l'objectif (effet de celui-ci). Quand le phénomène mis sous contrôle est l'objectif lui-même, la distance sur cette dimension est alors cotée 0. De même, quand la relation de cause à effet entre le phénomène et l'objectif est quasi exclusive, qu'elle apparaît si forte qu'elle exclut pratiquement que toute autre cause puisse agir sur l'objectif, la distance entre l'objectif et le phénomène est alors cotée 0. Quand la relation de cause à effet est importante mais non exclusive, que d'autres causes significatives peuvent avoir un effet sur l'objectif, la distance entre l'objectif et le phénomène est alors cotée 1. Quand la relation de cause à effet est secondaire mais non négligeable, la distance entre l'objectif et le phénomène est alors cotée 2. Quand la relation de cause à effet est marginale, la distance entre l'objectif et le phénomène

¹³ Les deux groupes ont travaillé indépendamment l'un de l'autre sans disposer des cotations de l'autre groupe.

¹⁴ Au sein de chaque groupe, la cotation retenue a été la résultante d'une discussion et d'un consensus entre les experts. Pour approfondir leur compréhension des indicateurs, les experts du groupe « Distance objectifs - indicateurs » ont eu souvent recours aux projets annuels de performance pour consulter les fiches d'indicateurs. Tel n'a pas été le cas pour le groupe cotant les objectifs qui n'a disposé pour son analyse que de l'énoncé et du cadre institutionnel (ministère, mission et programme) de l'objectif.

est alors cotée 3. La cotation de la distance entre indicateur et phénomène traduit une appréciation de la qualité de la représentation du phénomène. Quand l'interprétation entre le phénomène et l'indicateur paraît s'imposer, la distance entre le phénomène et l'indicateur est alors cotée 0. Quand l'interprétation est peu réductrice du phénomène mis sous contrôle par l'indicateur, la distance entre le phénomène et l'indicateur est alors cotée 1. Quand l'indicateur met sous contrôle une dimension importante du phénomène par l'indicateur, la distance entre le phénomène et l'indicateur est alors cotée 2. Quand l'indicateur met sous contrôle une dimension peu importante du phénomène, la distance entre le phénomène et l'indicateur est alors cotée 3.

Le second groupe d'experts a caractérisé chaque catégorie d'objectifs trouvée¹⁵. L'objectif mission, raison d'être du programme et non pas de la mission au sens LOLF¹⁶, 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 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.

2.3. Le contenu de la base de données opérationnelles

L'échantillon constitué de soixante-huit objectifs¹⁷ a été tiré au sort sur l'intégralité des programmes de l'exercice 2009. Sur cette base ont été cotées ensuite les distances entre les objectifs et chacun des indicateurs élémentaires censés les mettre sous contrôle. Comme le nombre d'indicateurs élémentaires varie d'un objectif à l'autre, nous nous sommes limités à un maximum de quatre indicateurs élémentaires par objectif. Des valeurs manquantes apparaissent donc quand le nombre d'indicateurs élémentaires d'un objectif est inférieur à quatre¹⁸.

¹⁵ Il ne s'agit pas là de définitions précises et restreintes mais d'un ensemble de critères qui ont été proposés pour caractériser les objectifs et instaurer une forme d'étanchéité entre les différentes catégories d'objectifs.

¹⁶ Comme souligné par Inglebert (2005), la mission a trois sens différents : le sens lollien d'unité de vote budgétaire, le sens managérial de grande ligne directrice relativement permanente qu'Inglebert assimile à finalité, et le sens administratif voisin d'attribution qu'il voudrait voir qualifier d'activités et qu'il utilise par ailleurs dans le sens de management par activité.

¹⁷ L'échantillon représente 13,68 % du nombre total d'objectifs et 17,86 % du nombre total des programmes. Par ailleurs, le nombre de 68 objectifs est suffisant pour permettre l'utilisation d'une analyse des correspondances et classification.

¹⁸ Par exemple, il n'y a pas de valeurs pour les distances associées au quatrième indicateur quand l'objectif n'a que trois indicateurs.

Tableau 3 - Composition et description de la base de données

Intitulé de la variable	Description	Nombre de modalités
Mission	Mission à laquelle est rattaché l'objectif	15
Programme	Programme auquel est rattaché l'objectif	20
Ministère ¹⁹	Ministère auquel est rattaché l'objectif	10
Nombre d'indicateurs associés à l'objectif	Les valeurs possibles étant : « un seul indicateur », « deux indicateurs », « trois indicateurs », « plus de trois indicateurs »	4
Objectif PLF 2009	Intitulé complet de l'objectif	68
Typologie Objectif	Valeurs possibles : « Stratégique », « Trivial », « Mission », « Opérationnel »	4
IN1	Intitulé complet du premier indicateur	68
Catégorie IN1	Destinataire du premier indicateur. Valeurs possibles : « contribuable », « usager », « citoyen »	3
Distance PH-O1	Cotation de la distance entre l'objectif et le phénomène mesuré par son premier indicateur	4
Distance IN-PH1	Cotation de la distance entre le premier indicateur et le phénomène qu'il met sous contrôle	4
IN2	Intitulé complet du deuxième indicateur	52
Catégorie IN2	Destinataire du deuxième indicateur. Valeurs possibles : « contribuable », « usager », « citoyen »	3
Distance PH-O2	Cotation de la distance entre l'objectif et le phénomène mesuré par son deuxième indicateur	4
Distance IN-PH2	Cotation de la distance entre le deuxième indicateur et le phénomène qu'il met sous contrôle	4
IN3	Intitulé complet du troisième indicateur	25
Catégorie IN3	Destinataire du troisième indicateur. Valeurs possibles : « contribuable », « usager », « citoyen »	3
Distance PH-O3	Cotation de la distance entre l'objectif et le phénomène mesuré par son troisième indicateur	4

¹⁹ Il s'agit ici des départements ministériels créés par la LOLF. Ils ne coïncident pas complètement avec les découpages ministériels propres à chaque gouvernement et sont en principe plus pérennes.

Distance IN-PH3	Cotation de la distance entre le troisième indicateur et le phénomène qu'il met sous contrôle	4
IN4	Intitulé complet du quatrième indicateur	9
Catégorie IN4	Destinataire du quatrième indicateur. Valeurs possibles : « contribuable », « usager », « citoyen »	3
Distance PH-04	Cotation de la distance entre l'objectif et le phénomène mesuré par son quatrième indicateur	4
Distance IN-PH4	Cotation de la distance entre le quatrième indicateur et le phénomène qu'il met sous contrôle	4

Parmi les variables, nous avons retenu la catégorie au sens de la trilogie de la LOLF, c'est-à-dire les destinataires des indicateurs : citoyen, contribuable, usager. À la lecture des projets annuels de performance, ces catégories sont en fait une caractéristique des indicateurs et non des objectifs comme le voudrait la théorie de la LOLF.

2.4. Les méthodes exploratoires d'analyse des données

Dans une première étape, nous avons étudié les correspondances simples entre les différentes modalités des variables qualitatives, prises deux à deux, dans la base de données opérationnelles, recherchant les éventuelles relations entre les différentes modalités prises par une variable (par exemple, la nature des objectifs) et les différentes modalités prises par une autre variable (par exemple, le nombre d'indicateurs, le type de destinataire, la distance Objectif/Phénomène ou la distance Phénomène/Indicateur). Dans une deuxième étape, nous avons mené une analyse des correspondances multiples (ACM)²⁰ permettant d'étudier la présence simultanée des différentes modalités des variables constitutives de la base de données. Pour ce faire, nous commençons par distinguer les variables actives, participant à la formation des axes factoriels de l'analyse, des variables illustratives qui se positionnent sur ces axes sans participer à leur construction. À côté des huit variables actives (le nombre d'indicateurs associé à l'objectif, la typologie des objectifs, la catégorie de l'IN1, la distance Phénomène/Objectif PH-O1 et la distance Phénomène/Indicateur IN-PH1 associées au premier indicateur, la catégorie de l'IN2, la distance Phénomène/Objectif PH-O2 et la distance Phénomène/Indicateur IN-PH2 associées au deuxième indicateur) et de leurs trente-trois modalités²¹ figurent ici deux variables illustratives (Ministère et Mission) et leurs vingt-cinq modalités. Cette sélection des variables permet de mettre en évidence les attractions et les oppositions entre les modalités des variables actives construites par les deux groupes ; elle permet également de positionner les deux variables de structure

²⁰ L'analyse des correspondances multiples et les classifications ont été réalisées à l'aide du logiciel statistique Spad.

²¹ En tenant compte des trois modalités créées pour les valeurs manquantes (cas où l'objectif a un seul indicateur élémentaire).

« Ministère » et « Mission » vis-à-vis d'un type d'objectifs donné. Enfin, dans une troisième étape, nous avons effectué une classification ascendante hiérarchique, suivie d'une classification mixte des objectifs, toutes deux permettant d'étudier la proximité relative des objectifs figurant dans la base de données opérationnelles.

3. Les résultats

Si l'analyse univariée suggère une différenciation significative des types d'objectifs en relation avec le nombre d'indicateurs dont ils sont dotés et les distances qu'il y a entre eux et ces indicateurs, l'analyse par correspondances multiples (ACM) permet d'observer des proximités constitutives de classes robustes d'objectifs.

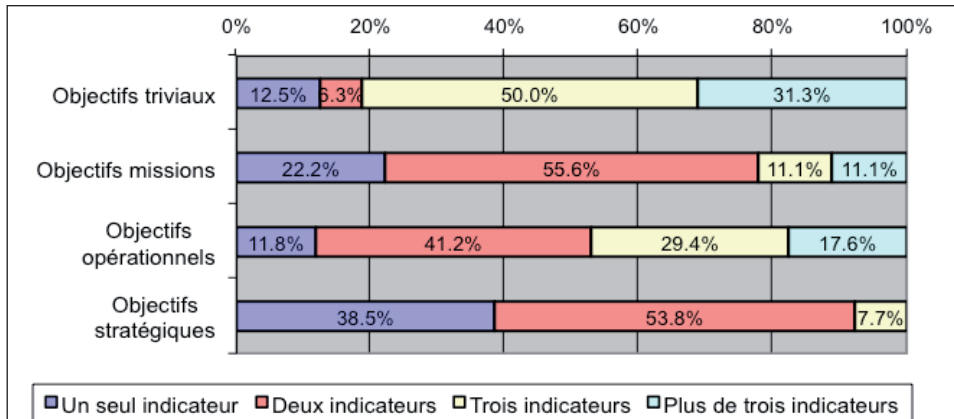
3.1. Une différenciation significative au sein des objectifs qui a des répercussions sur le nombre d'indicateurs et les distances objectif/indicateur

À la lecture du tableau ci-dessous, les objectifs à formulation un peu rigoureuse, à savoir les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels, représentent près des deux tiers (63,2 %) des effectifs de l'échantillon. Cette répartition peut aussi bien nous inciter à l'optimisme que nous conduire à une conclusion beaucoup plus réservée car on peut penser que, dans des documents comme les projets annuels de performance, ne devraient figurer que des objectifs stratégiques. Or les objectifs qualifiés de stratégiques ne représentent que 38,2 % des objectifs, les autres restant ambigus soit parce qu'ils ne font que répéter le contenu du programme auquel ils se rattachent, soit parce qu'ils sont non engageants, par leur flou ou au contraire par leur niveau de détail.

Tableau 4 - Répartition par type d'objectifs et par nombre d'indicateurs

Type d'objectifs	Effectif	Effectif relatif	Un seul indicateur	Deux indicateurs	Trois indicateurs	Plus de trois indicateurs
Objectifs triviaux	16	23,5 %	12,5 %	6,3 %	50,0 %	31,3 %
Objectifs missions	9	13,2 %	22,2 %	55,6 %	11,1 %	11,1 %
Objectifs opérationnels	17	25,0 %	11,8 %	41,2 %	29,4 %	17,6 %
Objectifs stratégiques	26	38,2 %	38,5 %	53,8 %	7,7 %	0,0 %
ENSEMBLE	68	100,0 %	23,5 %	39,7 %	23,5 %	13,2 %

Dans l'échantillon analysé, 92,3 % des objectifs stratégiques et 77,8 % des objectifs missions ne nécessitent qu'un ou deux indicateurs (cf. le graphique ci-dessous). À l'opposé, 81,3 % des objectifs triviaux appellent un nombre relativement élevé d'indicateurs qui apparaît comme le prix à payer pour l'ambiguïté et les antinomies qui les caractérisent.

Graphique 2 - Nombre d'indicateurs associés à chaque type d'objectifs

On pourrait s'attendre à ce que les objectifs opérationnels soient dotés d'un petit nombre d'indicateurs. L'examen des données révèle que tel n'est pas le cas. Ce fait est à relier à l'idée qu'un objectif opérationnel n'est pas dénué de flou et peut faire l'objet d'interprétations multiples dont chacune peut se traduire par un indicateur. Par ailleurs un objectif opérationnel peut servir de catégorie chapeau à un sous objectif qui a peu de rapport avec lui. L'exemple de l'objectif n° 3 « Contribuer à une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement des fonctions support » du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire » est révélateur de ces deux constats. Le deuxième indicateur « Dépenses liées à la fonction immobilière par m² rapportées à l'indice de référence des loyers » est une interprétation assez directe de l'objectif dans le domaine particulier des charges immobilières et qualifié assez naturellement d'indicateur pour le contribuable. Le premier indicateur « Part des paiements globaux réalisés en dessous du plafond cible de 40 jours », qualifié lui aussi d'indicateur pour le contribuable (et qui caractérise plutôt une administration bon payeur), peut également s'interpréter comme une autre manifestation du respect de l'objectif dès lors que l'on intègre le fait que le respect de ce délai évite le paiement d'intérêts moratoires. Le troisième indicateur « Part de véhicules propres par rapport au parc de véhicules de liaison », rangé dans la catégorie des indicateurs pour le citoyen, n'a pas grand-chose à voir avec l'objectif affiché et relève plutôt de l'ambition d'être une administration exemplaire du point de vue de l'écologie et du développement durable. L'ajout du type de destinataire associé à chaque indicateur nous permet de préciser que les objectifs stratégiques et les objectifs missions sont principalement orientés vers le citoyen ceci quel que soit le rang de l'indicateur, les objectifs triviaux et opérationnels étant, sauf exception, orientés plus uniformément vers les trois catégories de destinataires « Citoyen », « Contribuable » et « Usager ».

Tableau 5 - Répartition des types d'objectifs par indicateur et par type de destinataire

Catégories	Premier indicateur			Deuxième indicateur		
	IN1 Citoyen	IN1 contribuable	IN1 Usager	IN2 citoyen	IN2 contribuable	IN2 Usager
Objectifs triviaux	43,8 %	31,3 %	25,0 %	28,6 %	35,7 %	35,7 %
Objectifs missions	66,7 %	22,2 %	11,1 %	57,1 %	28,6 %	14,3 %
Objectifs opérationnels	41,2 %	35,3 %	23,5 %	26,7 %	60,0 %	13,3 %
Objectifs stratégiques	69,2 %	07,7 %	23,1 %	68,8 %	12,5 %	18,8 %
ENSEMBLE	55,9 %	22,1 %	22,1 %	44,2 %	34,6 %	21,2 %

En associant à ce tableau la cotation objectif/indicateur, le ministère ou la mission, nous pouvons réaliser une première typologie des différents types d'objectifs^{22 23}.

- Les objectifs missions se caractérisent par la surreprésentation de la mission « Action extérieure de la France » et l'absence totale de distances faibles (cotées « 0 ») pour le premier indicateur qui leur est associé. L'interprétation de ce résultat est immédiate : les objectifs associés à la mission « Action extérieure de la France » sont formulées de manière très large, englobant un large périmètre d'action. En conséquence, le premier indicateur associé à un objectif de ce type ne peut suivre au mieux qu'une dimension restreinte, partielle de ce périmètre.
- Les objectifs opérationnels sont plus souvent dotés que les autres d'un deuxième indicateur orienté vers le contribuable. Cela s'explique par la décomposition en différentes dimensions de ces objectifs opérationnels, l'une de ces dimensions étant un objectif d'efficience, traduit par un indicateur tourné vers le contribuable.
- Les objectifs stratégiques se caractérisent par la surreprésentation de la mission « Économie », ainsi que par une cotation de la distance entre indicateur et phénomène sous-jacent très faible (cotée « 0 ») dans plus de 60 % des cas pour le premier indicateur. Aucun de ces objectifs n'est suivi par plus de trois indicateurs. Ils sont aussi plus souvent que les autres types d'objectifs suivis par un indicateur élémentaire unique.

²² La description complète de cette caractérisation est donnée dans l'annexe 2.

²³ Cette caractérisation repose ici sur l'évaluation de l'ampleur des différences entre proportions par utilisation de la loi hypergéométrique pour évaluer les différences et tester la présence d'écarts significatifs entre la proportion d'objectifs d'un type précis dotée de la modalité testée, et la proportion dotée de cette même modalité lorsque l'on considère l'ensemble de l'échantillon. Pour une présentation détaillée de la méthode dans tous les cas d'application (variables nominales, modalités, variables continues, axes factoriels, etc.), on peut se reporter à Morineau A. (1984).

- Les objectifs triviaux sont suivis par trois indicateurs dans une proportion deux fois supérieure aux autres types d'objectifs. Les distances Objectif/Indicateur pour ces objectifs ont été plus souvent cotées comme étant de moyenne à forte (cotations « 1 » et « 2 ») que pour l'ensemble des objectifs. La formulation non sélective des objectifs triviaux peut expliquer qu'ils soient généralement suivis par au moins trois indicateurs.

Si nous admettons maintenant que la cotation des distances Objectif/Phénomène et Phénomène/Indicateur respecte de façon assez naturelle la propriété d'ordre et de façon plus axiomatique la propriété de distance²⁴, nous pouvons alors mesurer les distances moyennes Objectif/Indicateur et Indicateur/Phénomène. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, les distances moyennes Objectif/Phénomène et Phénomène/Indicateur associées aux objectifs missions et aux objectifs triviaux apparaissent, pour les deux premiers indicateurs, nettement plus élevées que les distances moyennes associées aux objectifs opérationnels et aux objectifs stratégiques²⁵.

Tableau 6 - Distances moyennes selon le type d'objectif

Type d'objectifs	Distance PH-O1 moyenne	Distance IN-PH1 moyenne	Distance PH-O2 moyenne	Distance IN-PH2 moyenne	Distance PH-O3 moyenne	Distance IN-PH3 moyenne	Distance PH-O4 moyenne	Distance IN-PH4 moyenne
Objectifs missions	1,89	2,11	1,57	1,86	1,00	1,00	-	-
Objectifs triviaux	1,44	1,63	1,29	1,43	0,92	1,50	0,83	1,17
Objectifs opérationnels	0,47	0,53	0,67	0,73	0,63	0,88	2,00	1,67
Objectifs stratégiques	0,58	0,77	0,63	0,69	1,00	1,50	-	-
Ensemble	0,93	1,09	0,94	1,06	0,83	1,25	1,10	1,20

Contrairement au cas général où les objectifs missions ont un profil assez proche des objectifs stratégiques, les objectifs opérationnels s'avèrent, si la propriété de distance est respectée, plus proche des objectifs stratégiques que des objectifs missions, les objectifs triviaux se différenciant toujours aussi nettement des objectifs stratégiques.

3.2. Des proximités qui débouchent sur des classes d'objectifs assez robustes

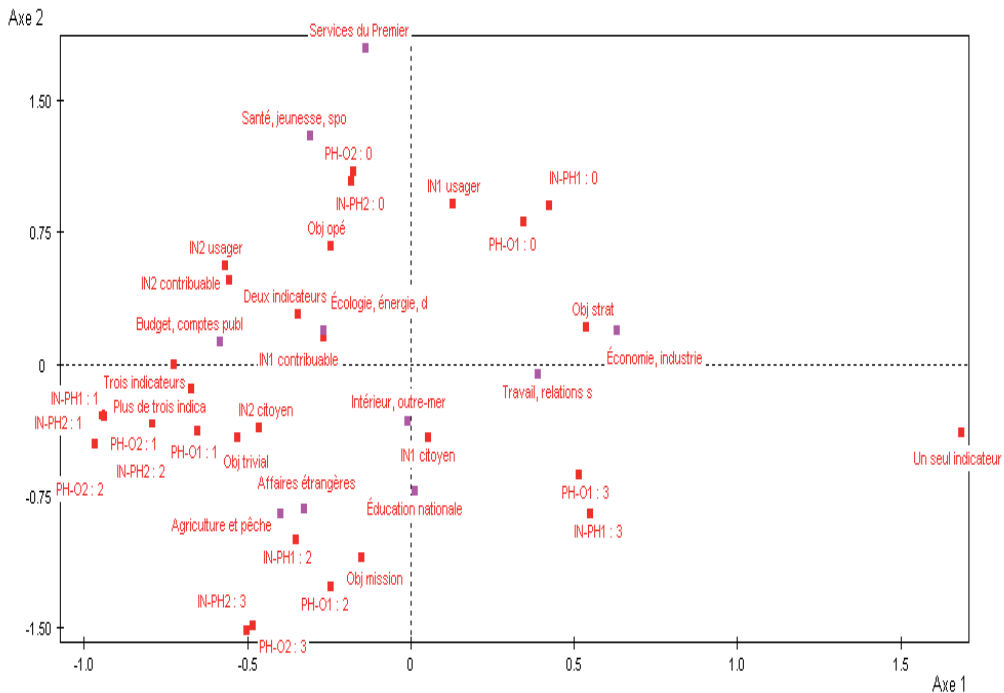
Présentés dans l'annexe n° 3, les résultats détaillés de l'analyse multidimensionnelle (ACM) indiquent d'abord que 32 % de l'inertie est restituée sur les deux premières dimensions factorielles et que, après recours à la correction de Benzécri, les deux premières

²⁴ La propriété de distance signifie que l'écart entre trois valeurs successives de la variable est identique (même écart entre 1 et 2 et entre 2 et 3).

²⁵ Au-delà de deux indicateurs, les distances moyennes peuvent être mesurées mais ne peuvent plus être appréciées compte tenu du trop faible effectif figurant dans chaque catégorie d'objectifs.

dimensions de synthèse rendent compte de 75 % de l'inertie initiale. Munis des poids, des contributions relatives et des coordonnées factorielles des variables actives ainsi que des poids et des coordonnées factorielles des variables illustratives, nous pouvons interpréter les variables actives et illustratives (avec leurs modalités) présentées dans le graphique ci-dessous où la proximité géométrique des mesures de distances Objectif/Phénomène et Phénomène/Indicateur est remarquable sur le premier comme sur le deuxième axe de synthèse.

Graphique 3 - Les modalités actives et les ministères sur les deux premiers axes de synthèse



- Sur l'axe 1, les objectifs (notamment triviaux) munis de plus de deux indicateurs et de distances Objectif/Phénomène et Phénomène/Indicateur fortes (cotées 2 ou 3) s'opposent aux objectifs (notamment stratégiques) associés au plus à deux indicateurs et à des distances Objectif/Phénomène et Phénomène/Indicateur nulles. À côté des objectifs stratégiques figurent les variables illustratives à dimension économique (« missions économie » et « Engagements financiers de l'état » et « ministère de l'économie et de l'industrie »).
- Sur l'axe 2, les objectifs, tournés prioritairement vers l'utilisateur, associés à des distances Objectif/Phénomène et Phénomène/Indicateur nulles pour leurs deux premiers indicateurs s'opposent aux objectifs tournés vers le citoyen associés à des distances Objectif/Phénomène et Phénomène/Indicateur fortes (cotés 2 ou 3). Si les objectifs stratégiques figurent à côté des missions et des ministères de l'économie et de l'industrie, les objectifs opérationnels sont proches de la mission et du ministère de la santé, les objectifs missions n'étant pas très éloignés des missions et des ministères des affaires étrangères, de l'agriculture et de la pêche.

Sur la base des axes de synthèse obtenus au terme de l'analyse des correspondances multiples, nous avons d'abord réalisé une classification ascendante hiérarchique en utilisant le critère de Ward pour l'agrégation des individus. Le nombre de coordonnées factorielles retenues pour l'agrégation étant progressivement augmenté afin de tester la stabilité des partitions, la qualité de représentation des objectifs apparaît ici correcte à partir de cinq coordonnées factorielles²⁶. Quel que soit le nombre d'axes factoriels retenus, le découpage de notre échantillon en quatre classes d'objectifs apparaît ici comme la solution la plus satisfaisante pour l'obtention de classes homogènes.²⁷ L'analyse typologique se révèle assez robuste à la modification du nombre de coordonnées factorielles. La caractérisation des classes obtenues repose à chaque fois sur les mêmes modalités principales. Et la composition des classes n'est modifiée que marginalement. Le recours à une méthode d'agrégation mixte et non hiérarchique conduit à un résultat similaire. La représentation simultanée du découpage de notre échantillon en quatre classes d'objectifs et des modalités prises dans l'analyse permet de mieux visualiser ce résultat.

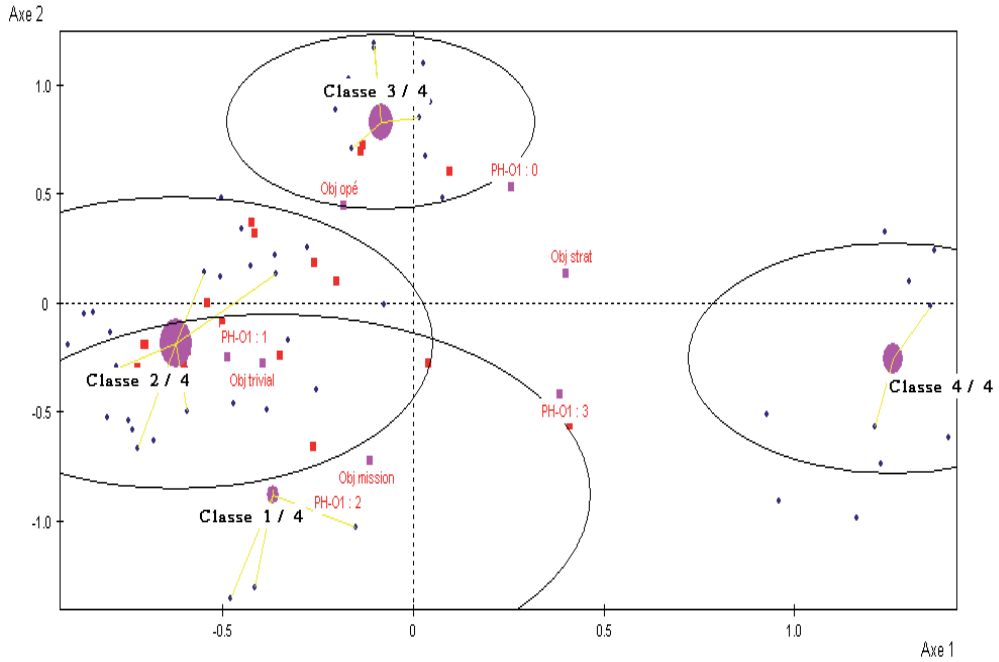
Tableau 7 - Caractéristiques d'une partition de la base en quatre classes suivant le nombre de coordonnées factorielles utilisées pour l'agrégation

Nombre de coordonnées factorielles	Nombres d'objectifs				Inertie restituée	Inertie interclasse	Quotient d'homogénéité
	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4			
5	8	25	19	16	1,87	1,13	0,60
6	8	25	19	16	2,04	1,13	0,55
7	9	25	18	16	2,21	1,11	0,51
8	5	28	19	16	2,35	1,13	0,48

²⁶ La qualité est jugée sur la stabilité et sur l'homogénéité des classes obtenues par comparaison de l'inertie intra-classes et inter-classes. L'inertie restituée apparaît ici supérieure à 50 % (avant la correction de Benzécri) et la somme des cosinus carrés des objectifs est supérieure à 0,6 pour toutes les unités statistiques. Un deuxième palier est atteint au-delà de sept coordonnées factorielles avec une inertie restituée dépassant 70 % et une qualité de représentation satisfaisante pour l'ensemble des objectifs de la base de données.

²⁷ Comme l'atteste le tableau ci-dessous, l'augmentation du nombre de coordonnées utilisées ne permet pas d'améliorer l'homogénéité des classes. Le quotient d'homogénéité Inertie interclasses/Inertie restituée se révèle maximal lorsque la classification repose sur les cinq premiers axes de synthèse.

Graphique 4 - Représentation des classes d'objectif et caractérisation par leur type et leur distance Objectif/Indicateur



Le graphique 5 caractérise de façon synthétique ces quatre classes dont les modalités surreprésentées et sous-représentées figurent respectivement en foncé et en clair dans chaque classe.

Graphique 5 - Modalités caractéristiques de chaque classe d'objectifs

Caractérisation par les modalités - Classe 1/4

Effectif = 8

Libellés des variables	Modalités caractéristiques	Valeurs-test	% de la modalité dans la classe
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 3	5,02	75,00
Distance PH-O2	PH-O2 : 3	4,00	62,50
Typologie Objectif	Obj mission	3,25	62,50
Distance PH-O1	PH-O1 : 2	3,06	62,50
Nombre d'indicateurs de l'objectif	Deux indicateurs	2,56	87,50
Catégorie IN1	IN1 citoyen	2,47	100,00
Catégorie IN2	IN2 citoyen	2,16	75,00
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 2	2,06	50,00
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 0	-2,39	0,00
Distance PH-O1	PH-O1 : 0	-2,56	0,00

Caractérisation par les modalités - Classe 2/4

Effectif = 25

Libellés des variables	Modalités caractéristiques	Valeurs-test	% de la modalité dans la classe
Distance PH-O2	PH-O2 : 1	5,49	64,00
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 2	4,62	52,00
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 1	4,53	56,00
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 1	3,93	36,00
Typologie Objectif	Obj trivial	3,90	52,00
Distance PH-O1	PH-O1 : 1	3,63	56,00
Nombre d'indicateurs de l'objectif	Trois indicateurs	3,30	48,00
Distance PH-O2	PH-O2 : 2	2,39	24,00
Nombre d'indicateurs de l'objectif	Plus de trois indica	2,33	28,00
Mission	Économie	-2,06	0,00
Typologie Objectif	Obj strat	-2,13	20,00
Distance PH-O1	PH-O1 : 0	-2,50	24,00
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 0	-2,72	12,00
Distance PH-O2	PH-O2 : 0	-3,16	8,00
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 0	-3,22	16,00
Nombre d'indicateurs de l'objectif	Un seul indicateur	-3,56	0,00
Catégorie IN2	*Reponse manquante*	-3,56	0,00
Distance IN-PH2	*Reponse manquante*	-3,56	0,00
Distance PH-O2	*Reponse manquante*	-3,56	0,00

Caractérisation par les modalités - Classe 3/4

Effectif = 19

Libellés des variables	Modalités caractéristiques	Valeurs-test	% de la modalité dans la classe
Distance PH-O2	PH-O2 : 0	7,45	100,00
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 0	7,21	100,00
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 0	4,11	84,21
Distance PH-O1	PH-O1 : 0	3,79	84,21
Nombre d'indicateurs de l'objectif	Deux indicateurs	3,26	73,68
Catégorie IN1	IN1 usager	2,71	47,36
Mission	Santé	2,59	21,05
Ministère	Santé, jeunesse, spo	2,54	26,31
Typologie Objectif	Obj trivial	-2,00	5,26
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 1	-2,00	5,26
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 2	-2,07	0,00
Catégorie IN1	IN1 citoyen	-2,24	31,57
Distance PH-O1	PH-O1 : 1	-2,45	5,26
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 2	-2,54	0,00
Distance IN-PH2	*Reponse manquante*	-2,83	0,00
Nombre d'indicateurs de l'objectif	Un seul indicateur	-2,83	0,00
Distance PH-O2	*Reponse manquante*	-2,83	0,00
Catégorie IN2	*Reponse manquante*	-2,83	0,00
Distance PH-O2	PH-O2 : 1	-2,97	0,00

Caractérisation par les modalités - Classe 4/4

Effectif = 16

Libellés des variables	Modalités caractéristiques	Valeurs-test	% de la modalité dans la classe
Catégorie IN2	*Reponse manquante*	7,98	100,00
Distance IN-PH2	*Reponse manquante*	7,98	100,00
Nombre d'indicateurs de l'objectif	Un seul indicateur	7,98	100,00
Distance PH-O2	*Reponse manquante*	7,98	100,00
Mission	Économie	2,96	37,50
Ministère	Économie, industrie	2,23	50,00
Typologie Objectif	Obj strat	1,97	62,50
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 2	-2,18	0,00
Nombre d'indicateurs de l'objectif	Trois indicateurs	-2,45	0,00
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 1	-2,45	0,00
Distance PH-O2	PH-O2 : 1	-2,58	0,00
Catégorie IN2	IN2 contribuable	-2,71	0,00
Distance PH-O2	PH-O2 : 0	-3,20	0,00
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 0	-3,32	0,00
Catégorie IN2	IN2 citoyen	-3,32	0,00
Nombre d'indicateurs de l'objectif	Deux indicateurs	-3,80	0,00

- La première classe (12 % de l'effectif de l'échantillon) regroupe principalement des objectifs « missions » pour lesquels les distances Objectif/Phénomène et Phénomène/Indicateur ont été cotées comme très élevées. Cette catégorie d'objectifs est appuyée majoritairement sur des indicateurs à destination du citoyen. Il ne semble pas que cette catégorie d'objectifs puisse être associée avec une mission ou un ministère précis.

- La deuxième classe (35 % de l'effectif de l'échantillon) se singularise par des cotation de distances plutôt moyennes sur leur premier indicateur, et plus élevées sur leur deuxième indicateur. Ce sont principalement des objectifs triviaux et multi-indicateurs (associés à trois ou plus de trois indicateurs). Aucun ministère n'a l'apanage de ce type d'objectifs. En revanche, ils ne correspondent pas à des missions du domaine « Économie », ni à des objectifs stratégiques. Il existe toutefois une certaine proximité entre ce groupe d'objectifs et le premier groupe comme l'illustre l'intersection entre les ellipses des deux premières classes dans le graphique n° 4.
- La troisième classe (28 % de l'effectif de l'échantillon) regroupe les objectifs pour lesquels les distances Objectif/Indicateur sont très faibles. Bien que l'analyse des axes de synthèse fasse ressortir une certaine proximité avec le type « Objectif opérationnel » cette dernière modalité n'apparaît pas comme caractéristique de la catégorie même s'ils constituent 42 % des objectifs de cette classe. Les objectifs rattachés à la mission « Santé » sont ici particulièrement représentés alors que les objectifs triviaux ne sont quasiment pas présents dans cette classe.
- Enfin, la quatrième et dernière classe (25 % de l'effectif de l'échantillon) rassemble des objectifs munis d'un seul indicateur cotés principalement comme objectifs stratégiques et très majoritairement issus des missions « Économie ». Aucune distance Objectif/Indicateur n'est particulièrement caractéristique de cette classe.

Globalement, il se confirme que l'énoncé d'un objectif stratégique permet de diminuer la probabilité d'avoir une distance forte entre objectif et indicateur mais que cette diminution peut être également obtenue en se cantonnant à des objectifs opérationnels (ce qui n'a pas du tout la même signification pour la finalisation de l'action publique). Les indicateurs pour le citoyen étant surreprésentés dans la classe 1 et sous-représentés dans la classe 3, à l'inverse (pour cette dernière classe) des indicateurs pour les usagers, la mise sous contrôle des effets sociaux économiques est pour des raisons techniques, mais aussi sans doute politiques, plus problématique que celle d'objectifs de qualité de service. Il apparaît également des différences importantes entre missions (ou ministères) qui peuvent être interprétées en termes culturels ou cognitifs (imprégnation plus ou moins grande de la culture du chiffre) ou en termes d'inégalité des domaines ou des modes d'intervention de l'État devant le chiffre.

Conclusion

La recherche effectuée a voulu dépasser les nombreuses récriminations qui ont trait à la vanité, l'inutilité ou le caractère contre-productif du chiffrage dans la gestion publique, récriminations émises en réponse au développement de la gestion axée sur les résultats, du management par objectifs ou de l'organisation de la « redevabilité » (accountability) des administrations publiques. Elle s'est fondée sur le cas de la LOLF parce que les projets ou rapports d'activité incorporent objectifs et indicateurs au niveau le plus agrégé donc le plus ambitieux mais aussi a priori le plus difficile à mettre sous contrôle²⁸. La recherche a tenté d'explorer et d'approfondir l'hypothèse de la double contrainte à laquelle seraient soumis les dirigeants des administrations publiques qui doivent, d'un côté, s'inscrire dans une logique ou rationalité politique qui conduit à privilégier des formulations le plus sou-

²⁸ Sur la difficulté moindre à des niveaux inférieurs, voir Gibert 2009.

vent prudentes, « œcuméniques », peu précises des buts de l'action publique et, d'un autre côté, s'inscrire, au moins formellement, dans la mouvance de la gestion de la performance, de la culture de résultat qui exige la multiplication des instruments de mesure. Dans cette hypothèse toujours, la déception ressentie par de nombreux observateurs analystes au regard des indicateurs affichés dans les plans annuels de performance tiendrait pour une bonne part au moins à l'adaptation à cette double contrainte : à savoir des objectifs maintenus relativement flous et des indicateurs qui dès lors sont relativement distants des objectifs.

Pour chercher à apprécier cette hypothèse, il a fallu opérationnaliser le concept de distance entre objectif et indicateur et coter pour chaque binôme Objectif/Indicateur l'importance de cette distance sur les deux dimensions retenues. Cette cotation, effectuée sous la règle du consensus, a été à dire d'expert, c'est-à-dire subjective par nature. De même qu'a été subjective la classification des objectifs dans les quatre catégories retenues a priori. C'est là, à l'évidence, malgré toutes les précautions opératoires prises, une des limites de ce travail. La difficulté à laquelle nous nous heurtons ici est de pouvoir définir une éventuelle mesure objective de l'ambiguïté d'un objectif ou plus largement d'une politique publique²⁹. On perçoit ici le risque de se doter d'indicateurs contestables. Une autre limite du travail effectué tient à ce que l'on a coté la distance d'un objectif avec chacun des indicateurs qui est censé le mettre sous contrôle alors que l'on pourrait aussi coter l'image que donne l'ensemble des indicateurs mis en regard d'un objectif³⁰. Globalement, sans qu'on ait établi un rapport de causalité entre la formulation des objectifs d'une part et la distance Objectif/Indicateur d'autre part, l'explication par le double bind apparaît ici comme une hypothèse pertinente : les objectifs imprécis (triviaux ou missions) sont nombreux et leur distance par rapport aux indicateurs qui les mettent sous contrôle est plus forte que pour les objectifs stratégiques ou opérationnels, plus particulièrement nous avons pu montrer qu'un objectif mis sous contrôle par un petit nombre d'indicateurs qui lui sont peu distants n'est pas un objectif trivial. L'étude a aussi confirmé des observations ou des propositions connues de longue date en matière de gestion publique³¹ à savoir par exemple la difficulté de mettre sous contrôle les résultats finals de l'action publique (impacts, et dans le vocabulaire de la LOLF, effets socio-économiques). Un prolongement fructueux de l'étude pourrait consister à abandonner la démarche de cotation des objectifs et des distances par consensus et à y substituer une cotation individuelle par chaque expert de façon à étudier les facteurs éventuellement responsables des différences de cotation.

Notre étude s'inscrit dans le courant de pensée qui estime que l'appréciation de la

²⁹ Dans cette optique, Rainey (2000) propose de retenir le nombre de textes d'application d'une loi comme mesure de l'ambiguïté de celle-ci.

³⁰ Ce deuxième type d'approche nous est apparu trop complexe dans le cas étudié. En effet si on peut penser par exemple qu'un deuxième indicateur éclaire pour un objectif donné des zones laissées dans l'ombre par un premier indicateur donc que l'ensemble constitué par les deux a une proximité plus grande avec l'objectif, il n'en est pas toujours ainsi. Les auteurs des projets annuels de performance ont fait figurer assez souvent des indicateurs d'efficacité au regard d'objectifs qui n'y avaient pas trait (c'est ce qui explique en bonne part les fortes distances objectifs-indicateurs pour les quatrièmes indicateurs des objectifs opérationnels par exemple. Cf. le tableau 6). Les indicateurs en question détériorent l'ensemble auquel ils appartiennent au lieu d'y apporter de la valeur.

³¹ Voir Biondi Y., Chatelain-Ponroy S., Sponem S. (2008), *De la quantification comptable et financière dans le secteur public : promesses et usages de la gestion par les résultats*, Politiques et Management Public, vol, 2008 (3), pp 113-125.

pertinence du management par la mesure dans le secteur public doit s'effectuer de façon « contextualisée » (Noordegraaf et Abma, 2003). L'étude n'écarte pas les autres hypothèses relatives à la faiblesse des indicateurs, hypothèses à notre sens plus cumulatives que strictement alternatives. L'hypothèse de déficit cognitif a été traitée au cours de l'étude, en considérant que sa traduction pourrait se trouver dans une dépendance entre le créateur de l'indicateur (le ministère d'appartenance) et la distance Objectif/Indicateur. Les tests menés permettent de mettre en évidence une dépendance entre ces deux variables, mais il n'est pas possible de trancher entre ce qui est attribuable à un déficit cognitif et ce qui relève des différences entre ministères dans la difficulté à mettre sous contrôle leurs domaines respectifs d'intervention. En ce qui concerne le phénomène d'apprentissage éventuel que l'on pourrait constater d'une loi de finances à une autre, son étude nécessiterait la prise en compte des interactions entre la conception pour le débat parlementaire des projets annuels de performance, l'élaboration des documents de déclinaison et de mise en œuvre de la loi de finances que sont les Budgets Opérationnels de Programme (BOP) et le développement des systèmes de contrôle de gestion internes à chaque ministère³².

Notons enfin que la lecture des Balanced Scorecard de nombreuses entreprises et le constat d'écarts parfois importants entre la formulation des objectifs et les indicateurs censés les suivre permettent également de penser que la spécificité du double bind pour les organisations publiques doit être relativisée et que ce genre d'étude pourrait être également effectué dans le cadre d'entreprises du secteur marchand.

³² Un changement d'indicateur au niveau d'un PAP peut fort bien provenir d'une demande des parlementaires ou constituer la récupération au niveau de la loi de finances d'un indicateur précédemment utilisé dans un BOP ou dans un tableau de bord d'un ministère ou de l'un de ses services.

Bibliographie

- ALESINA A., CUKIERMAN A. (1990), The Politics of Ambiguity, *Quarterly Journal of Economics* 105(4), 829-850.
- ANTHONY R.N., DEARDEN J., GOVINDARAJAN V., (1992). *Management control systems* 7^e ed, Homewood, Irwin.
- ARTHUIS J., (2005), *LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?* rapport d'information du Sénat N°220.
- ASSEMBLÉE NATIONALE, (2008a), Commentaires des rapports annuels de performance par les rapporteurs spéciaux. Examen de la loi de règlement pour 2007.
- ASSEMBLÉE NATIONALE, (2008b), Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi (n° 917), de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007, Tome 2 : commentaire des rapports annuels de performance par les rapporteurs spéciaux par Gilles Carrez, rapporteur général.
- BIONDI Y., CHATELAIN-PONROY S., SPONEM S., (2008), *De la quantification comptable et financière dans le secteur public : promesses et usages de la gestion par les résultats*, Politiques et Management Public 26 (3), 113-125.
- BOHTE J., MEIER KENNETH J., (2000), Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating, *Public Administration Review* 60 (2), 173-182.
- BOURNE M., NEELY A., (2000), Why measurement initiatives fail?, *Measuring business excellence* 4 (4), 3-7.
- BRUNETIÈRE J.R., (2006), Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? , *Revue française d'administration publique* 117, 95-111.
- BRUNETIÈRE J.R., (2010), *Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après ...*, *Revue française d'administration publique* 135, 477-495.
- BRUNSSON N., (2003). *The Organization of Hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations*. Copenhagen Business School Press.
- BURCHELL S., CLUBB C., HOPWOOD A., HUGHES J., NAHAPIET J., (1980), The roles of accounting in organizations and society, *Accounting, Organizations and Society* 5 (1), 5-27.
- COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AUDIT DES PROGRAMMES, (2008). *Guide d'audit des programmes de décembre 2006*. Rapport du CIAP.
- COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AUDIT DES PROGRAMMES, (2008). *Rapport d'activité*. Cinquième cycle d'audits septembre 2007 - juillet 2008, 12 novembre 2008.
- DAIGLE P., ROULEAU L., (2008), *La fabrication de l'accord entre art et management dans les organisations artistiques : une analyse conventionnaliste de trois plans stratégiques*. Les cahiers de recherche du GéPS 2 (4) 4, XXVII^e Conférence de l'AIMS du 28 au 31 mai 2008, Nice -Sophia Antipolis, France.
- DELEON P., DELEON L., (2002), An alternative approach to policy implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory* 4, 467-492.
- DIRECTION DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE, (2003). Les objectifs et les indicateurs de performance des projets et rapports annuels de performance annexés aux projets de lois de finances.
- DRUCKER P. F., (1980), The deadly sins in public administration, *Public administration review* March/April, 103-106.
- GIBERT P., (2009). *Tableau de bord pour les organisations publiques*, Dunod, Paris.
- HAN CHUN Y., RAINEY H. G., (2005), Goal ambiguity in US federal agencies, *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (1), 1-30.
- INGLEBERT X., (2005), *Manager avec la LOLF : LOLF et développement du contrôle de gestion dans l'administration de l'État*. Groupe revue fiduciaire.
- KAPLAN R.S., NORTON D.P., (2001), *Comment utiliser le tableau de bord prospectif pour créer une organisation orientée stratégie*, Édition d'Organisations, Paris.

- LACAZE A., (2005), *La LOLF : simple outil de management ou dogme écrasant*, Gérer et Comprendre N° 81.
- LAMBERT A., MIGAUD D., (2005). *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*. Rapport au Gouvernement.
- LERNER A. W. AND WANAT J., (1983), Fuzziness and bureaucracy, *Public administration review* Nov/Dec, 500-509.
- MARCH J. G., (1978), Bounded rationality, ambiguity and the engineering of choice, *Bell journal of Economics* 9 (2), 587-608.
- MARCH J.G., (1996), Continuity and change in theory of organizational action, *Administrative Science Quarterly* 41, 278-287.
- MORDACQ F. et al., (2006). *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'état*. Librairie générale de droit et jurisprudence, Paris.
- MORINEAU A., (1984), Note sur la caractérisation statistique d'une classe et les valeurs-tests, *Bulletin Technique Centre Statistique Informatique Appliquées*, 2 (1-2), 20-27.
- NOORDEGRAAF M., ABMA T., (2003), Management by measurement. Public management practices amidst ambiguity, *Public administration review* 81 (4), 853-871.
- Norreklit H., (2003), The Balanced Scorecard: What is the score? A rhetorical analysis of the Balanced Scorecard, *Accounting Organisations and Society* 28 (6).
- PANDEY S. K., WRIGHT B. E., (2006), Connecting the dots in public management, political environment, organizational goal ambiguity, and the public manager's role ambiguity 16 (4), 511-532.
- RADIN B.A., (2006). *Challenging the performance movement. Accountability. Complexity and democratic values*, Georgetown University Press.
- RAINEY H. G., BOZEMAN B., (2000), Comparing public and private Organization: Empirical research and the power of the a priori, *Journal of Public administration research and theory* 10 (2), 447-469.

Annexe 1 - Aperçu du contenu de la base de données

Mission	Programme	Ministère	Objectif PLF 2009 au 30 octobre 2008	Objectif mission	Objectif trivial	Objectif stratégique
Enseignement scolaire	Vie de l'élève	Éducation nationale	Favoriser l'apprentissage de la responsabilité et de la vie collective	0	0	1
Enseignement scolaire	Vie de l'élève	Éducation nationale	Contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des élèves à besoins éducatifs particuliers	0	0	0
Travail et emploi	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	Économie, industrie et emploi	Assurer l'effectivité du contrôle de la formation professionnelle (objectif transversal)	0	0	0
Travail et emploi	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	Économie, industrie et emploi	Développer la GPEC dans les PME au bénéfice des salariés les plus fragilisés par les mutations économiques	0	0	0
Travail et emploi	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	Économie, industrie et emploi	Contribuer à la revitalisation des territoires et au reclassement des salariés licenciés pour motif économique.	0	0	0
Travail et emploi	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	Économie, industrie et emploi	Faciliter l'insertion dans l'emploi par le développement de l'alternance, l'accès aux compétences-clefs et la validation des acquis de l'expérience	0	0	0
Travail et emploi	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	Économie, industrie et emploi	Favoriser l'embauche dans des secteurs d'activité spécifiques	0	0	0

Objectif opérationnel	IN1	Catégorie	Ph-01	I-Ph1	IN2	Catégorie	Ph-02	I-Ph2
0	Taux de participation des lycéens aux élections des "Comités de vie lycéenne"	3	2	3	Pourcentage d'élèves détenteurs d'une licence d'association sportive d'établissement	3	3	3
1	Proportion d'élèves handicapés bénéficiant d'un accompagnement de vie scolaire	3	0	1	Proportion de personnels d'assistance sociale en EP rapportée au pourcentage d'élèves en EP	1	1	2
1	Part de la masse financière contrôlée sur la masse contrôlable	1	0	0	Nombre d'entités contrôlées sur le nombre d'entités contrôlables	1	0	0
1	Part des entreprises de moins de 300 salariés ayant engagé une démarche de GPEC 6 mois après avoir bénéficié d'un appui conseil	1	1	0	Nombre de salariés couverts par une démarche d'appui conseil en GPEC	1	1	0
1	Nombre d'emplois créés par rapport au nombre d'emplois supprimés, à l'échéance des conventions de revitalisation	3	0	0	Taux de plans de sauvegarde de l'emploi comportant la mise en place d'une cellule de reclassement	3	1	2
1	Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat d'apprentissage	3	1	1	Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat de professionnalisation (par tranche d'âge de : -26 ans, 26-45 ans, +45 ans)	3	1	1
1	Taux de croissance comparé de l'emploi dans le secteur HCR et dans le secteur tertiaire marchand	3	3	3	Taux de croissance annuel du nombre d'heures travaillées dans le secteur des services à la personne	3	3	3

Annexe 2 - Caractérisation des types d'objectifs par les autres variables

Objectifs « Mission » (Effectif : 9 - Pourcentage : 13.24)			
Variables Caractéristiques	Modalités caractéristiques	% modalité parmi les objectifs « Mission »	% modalité dans l'échantillon
Distance PH-O1	PH-O1 : 2	66,67	14,71
Mission	Action extérieure de la France	33,33	7,35
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 0	0,00	42,65
Distance PH-O1	PH-O1 : 0	0,00	45,59

Objectifs « Opérationnel » (Effectif : 17 - Pourcentage : 25.00)			
Variables Caractéristiques	Modalités caractéristiques	% modalité parmi les objectifs « Opérationnel »	% modalité dans l'échantillon
Mission	Travail et emploi	35,29	8,82
Catégorie IN2	IN2 contribuable	52,94	26,47
Distance PH-O3	PH-O3 : 0	23,53	7,35

Objectifs « Stratégique » (Effectif : 26 - Pourcentage : 38.24)			
Variables caractéristiques	Modalités caractéristiques	% modalité parmi les objectifs « Stratégique »	% modalité dans l'échantillon
Mission	Économie	26,92	11,76
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 0	61,54	42,65
Nombre d'indicateurs	Un seul indicateur	38,46	23,53
Catégorie IN1	IN1 contribuable	7,69	22,06
Distance IN-PH3	IN-PH3 : 1	3,85	17,65
Nombre d'indicateurs	Trois indicateurs	7,69	23,53
Catégorie IN3	IN3 citoyen	3,85	19,12
Nombre d'indicateurs	Plus de trois indicateurs	0,00	13,24
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 2	3,85	20,59
Distance PH-O3	PH-O3 : 1	7,69	26,47
Catégorie IN2	IN2 contribuable	7,69	26,47

Objectifs « Trivial » (Effectif : 16 - Pourcentage : 23.53)			
Variables caractéristiques	Modalités caractéristiques	% modalité parmi les objectifs « Trivial »	% modalité dans l'échantillon
Distance PH-O3	PH-03 : 1	68,75	26,47
Distance PH-04	PH-04 : 1	25,00	5,88
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 2	50,00	20,59
Nombre d'indicateurs	Trois indicateurs	50,00	23,53
Distance IN-PH3	IN-PH3 : 2	31,25	11,76
Ministère	Économie, industrie	0,00	25,00
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 0	12,50	42,65
Nombre d'indicateurs	Deux indicateurs	6,25	39,71

Annexe 3 - Résultats détaillés de l'AFCM

Tableau des valeurs propres

Tableau des premières valeurs propres				Tableau des valeurs propres (après correction de Benzecri)			
Trace de la matrice: 3.12500				Trace de la matrice: 3.75000			
N°	Valeur propre	Pourcentage	Pourcentage cumulé	N°	Valeur propre	Pourcentage	Pourcentage cumulé
1	0,5574	17,84	17,84	1	0.2442	49,28	49.28
2	0,4363	13,96	31,80	2	0.1266	25,54	74.82
3	0,3538	11,32	43,12	3	0.0683	13,79	88.61
4	0,2862	9,16	52,28	4	0.0339	6,85	95.46
5	0,2363	7,56	59,84	5	0.0162	3,27	98.73
6	0,1765	5,65	65,49	6	0.0035	0,7	99.43
7	0,1650	5,28	70,77	7	0.0021	0,42	99.85
8	0,1450	4,64	75,41	8	0.0005	0,11	99.96
9	0,1379	4,41	79,82	9	0.0002	0,04	100.00

Coordonnées des modalités illustratives

Mission	Effectif	Distance à l'origine	Axe 1	Axe 2	Axe 3
Action extérieure de la France	5	12,60000	-0,13	-1,21	-0,89
Agriculture, pêche	6	10,33330	-0,40	-0,85	0,02
Aide publique au développement	3	21,66670	-0,66	-0,19	0,40
Anciens combattants	1	67,00000	-0,14	1,80	-0,65
Écologie, développement	15	3,53333	-0,26	0,19	0,43
Économie	8	7,50000	1,35	0,34	0,11
Engagements financiers	3	21,66670	0,43	0,15	-0,70
Enseignement scolaire	4	16,00000	0,01	-0,73	-0,39
Gestion des finances	3	21,66670	-0,58	0,13	-0,15
Outre-mer	2	33,00000	0,51	-0,24	0,43
Relations avec les collectivités	1	67,00000	-1,05	-0,50	0,70
Santé	4	16,00000	-0,11	1,63	-0,69
Solidarité, insertion	5	12,60000	0,39	-0,06	-0,03

Sport, jeunesse	2	33,00000	-0,70	0,63	0,89
Travail et emploi	6	10,33330	-0,23	0,00	0,03
Ministère	Effectif	Distance à l'origine	Axe 1	Axe 2	Axe 3
Affaires étrangères	8	7,50000	-0,33	-0,83	-0,41
Agriculture et pêche	6	10,33330	-0,40	-0,85	0,02
Budget, comptes publics	3	21,66670	-0,58	0,13	-0,15
Écologie, énergie, dév. urable	15	3,53333	-0,26	0,19	0,43
Économie, industrie	17	3,00000	0,63	0,19	-0,06
Éducation nationale	4	16,00000	0,01	-0,73	-0,39
Intérieur, outre-mer	3	21,66670	-0,01	-0,33	0,52
Santé, jeunesse, sport	6	10,33330	-0,31	1,30	-0,16
Services du premier ministre	1	67,00000	-0,14	1,80	-0,65
Travail, relations sociales	5	12,60000	0,39	-0,06	-0,03

Contribution et coordonnées des modalités actives

Libellé	Poids relatif (%)	Contributions			Coordonnées		
		Axe 1	Axe 2	Axe 3	Axe 1	Axe 2	Axe 3
Nb d'indicateurs de l'objectif							
Deux indicateurs	4,963	1,06	0,89	7,78	-0,35	0,28	-0,74
Plus de trois indicateurs	1,654	1,34	0,07	1,02	-0,67	-0,14	0,47
Trois indicateurs	2,941	2,77	0,00	2,49	-0,72	0,00	0,55
Un seul indicateur	2,941	14,97	1,03	1,66	1,68	-0,39	0,45
TOTAL	12,500	20,13	1,99	12,95			
Typologie des objectifs							
Objectifs missions	1,654	0,07	4,62	3,70	-0,15	-1,10	-0,89
Objectifs opérationnels	3,125	0,33	3,20	0,06	-0,24	0,67	0,08

Objectifs stratégiques	4,779	2,47	0,46	0,93	0,54	0,20	-0,26
Objectifs triviaux	2,941	1,48	1,20	5,89	-0,53	-0,42	0,84
TOTAL	12,500	4,35	9,48	10,57			
Catégorie IN1							
IN1 citoyen	6,985	0,04	2,83	0,92	0,05	-0,42	-0,22
IN1 contribuable	2,757	0,35	0,14	2,58	-0,27	0,15	0,58
IN1 usager	2,757	0,08	5,29	0,01	0,13	0,91	-0,03
TOTAL	12,500	0,47	8,26	3,51			
Distance PH-O1							
PH-O1 : 0	5,699	1,22	8,51	0,10	0,35	0,81	-0,08
PH-O1 : 1	3,493	2,67	1,15	3,61	-0,65	-0,38	0,60
PH-O1 : 2	1,838	0,20	6,85	2,68	-0,24	-1,28	-0,72
PH-O1 : 3	1,471	0,70	1,35	0,21	0,51	-0,63	-0,23
TOTAL	12,500	4,79	17,86	6,60			
Distance IN-PH 1							
IN-PH1 : 0	5,331	1,71	9,90	0,13	0,42	0,90	-0,09
IN-PH1 : 1	2,941	4,64	0,60	4,76	-0,94	-0,30	0,76
IN-PH1 : 2	2,022	0,45	4,67	1,04	-0,35	-1,00	-0,43
IN-PH1 : 3	2,206	1,20	3,71	0,96	0,55	-0,86	-0,39
TOTAL	12,500	7,99	18,88	6,90			
Catégorie IN2							
IN2 citoyen	4,228	1,64	1,31	5,38	-0,47	-0,37	-0,67
IN2 contribuable	3,309	1,84	1,71	0,96	-0,56	0,48	0,32
IN2 usager	2,022	1,16	1,45	0,30	-0,57	0,56	0,23
Réponse manquante	2,941	14,97	1,03	1,66	1,68	-0,39	0,45
TOTAL	12,500	19,61	5,51	8,30			
Distance PH-O2							
PH-O2 : 0	4,044	0,22	11,10	4,31	-0,18	1,09	-0,61
PH-O2 : 1	3,125	3,50	0,79	4,81	-0,79	-0,33	0,74
PH-O2 : 2	1,287	2,15	0,62	2,18	-0,97	-0,46	0,77
PH-O2 : 3	1,103	0,46	5,62	11,64	-0,48	-1,49	-1,93
Réponse manquante	2,941	14,97	1,03	1,66	1,68	-0,39	0,45
TOTAL	12,500	21,31	19,16	24,59			

Distance IN-PH2							
IN-PH2 : 0	4,228	0,25	10,56	4,00	-0,18	1,04	-0,58
IN-PH2 : 1	1,654	2,65	0,33	5,86	-0,94	-0,29	1,12
IN-PH2 : 2	2,574	2,98	1,07	2,46	-0,80	-0,42	0,58
IN-PH2 : 3	1,103	0,50	5,88	12,60	-0,50	-1,53	-2,01
Réponse manquante	2,941	14,97	1,03	1,66	1,68	-0,39	0,45
TOTAL	12,500	21,35	18,87	26,58			

Annexe 4 - Caractérisation des classes par leurs modalités

Première classe : Classe 1 / 4 (Effectif: 8 - Pourcentage: 11.76)					
Libellés des variables	Modalités caractéristiques	% modalité dans la classe	% modalité dans l'échantillon	% classe dans la modalité	T de Student
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 3	75,00	8,82	100,00	5,02
Distance PH-O2	PH-O2 : 3	62,50	8,82	83,33	4,01
Typologie Objectif	Objectifs missions	62,50	13,24	55,56	3,25
Distance PH-O1	PH-O1 : 2	62,50	14,71	50,00	3,06
Nombre d'indicateurs	Deux indicateurs	87,50	39,71	25,93	2,56
Catégorie IN1	IN1 citoyen	100,00	55,88	21,05	2,48
Catégorie IN2	IN2 citoyen	75,00	33,82	26,09	2,17
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 2	50,00	16,18	36,36	2,06
<i>ZONE CENTRALE</i>					
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 0	0,00	42,65	00,00	-2,39
Distance PH-O1	PH-O1 : 0	0,00	45,59	00,00	-2,56

Deuxième classe: Classe 2 / 4 (Effectif: 25 - Pourcentage: 36.76)					
Libellés des variables	Modalités caractéristiques	% modalité dans la classe	% modalité dans l'échantillon	% classe dans la modalité	T de Student
Distance PH-O2	PH-O2 : 1	64,00	25,00	94,12	5,49
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 2	52,00	20,59	92,86	4,63
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 1	56,00	23,53	87,50	4,54
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 1	36,00	13,24	100,00	3,94
Typologie Objectif	Obj trivial	52,00	23,53	81,25	3,91
Distance PH-O1	PH-O1 : 1	56,00	27,94	73,68	3,63

Nombre d'indicateurs	Trois indicateurs	48,00	23,53	75,00	3,30
Distance PH-O2	PH-O2 : 2	24,00	10,29	85,71	2,39
Nombre d'indicateurs	Plus de trois indicateurs	28,00	13,24	77,78	2,33
<i>ZONE CENTRALE</i>					
Mission	Économie	0,00	11,76	0,00	-2,06
Typologie Objectif	Objectifs stratégiques	20,00	38,24	19,23	-2,14
Distance PH-O1	PH-O1 : 0	24,00	45,59	19,35	-2,51
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 0	12,00	33,82	13,04	-2,73
Distance PH-O2	PH-O2 : 0	8,00	32,35	9,09	-3,16
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 0	16,00	42,65	13,79	-3,22
Distance PH-O2	Rép. manquante	0,00	23,53	0,00	-3,57
Catégorie IN2	Rép. manquante	0,00	23,53	0,00	-3,57
Distance IN-PH2	Rép. manquante	0,00	23,53	0,00	-3,57
Nombre d'indicateurs	Un seul indicateur	0,00	23,53	0,00	-3,57

Troisième classe : Classe 3 / 4 (Effectif: 19 - Pourcentage: 27.94)					
Libellés des variables	Modalités caractéristiques	% modalité dans la classe	% modalité dans l'échantillon	% classe dans la modalité	T de Student
Distance PH-O2	PH-O2 : 0	100,00	32,35	86,36	7,45
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 0	100,00	33,82	82,61	7,22
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 0	84,21	42,65	55,17	4,11
Distance PH-O1	PH-O1 : 0	84,21	45,59	51,61	3,79
Nb d'indicateurs	Deux indicateurs	73,68	39,71	51,85	3,29
Catégorie IN1	IN1 usager	47,37	22,06	60,00	2,71
Mission	Santé	21,05	5,88	100,00	2,59
Ministère	Santé, jeunesse, sport	26,32	8,82	83,33	2,55
ZONE CENTRALE					
Typologie Objectif	Objectifs triviaux	5,26	23,53	6,25	-2,00
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 1	5,26	23,53	6,25	-2,00
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 2	0,00	16,18	0,00	-2,07
Catégorie IN1	IN1 citoyen	31,58	55,88	15,79	-2,24
Distance PH-O1	PH-O1 : 1	5,26	27,94	5,26	-2,45
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 2	0,00	20,59	0,00	-2,54
Nb d'indicateurs	Un seul indicateur	0,00	23,53	0,00	-2,84
Distance IN-PH2	Rép. manquante	0,00	23,53	0,00	-2,84
Catégorie IN2	Rép. manquante	0,00	23,53	0,00	-2,84
Distance PH-O2	Rép. manquante	0,00	23,53	0,00	-2,84
Distance PH-O2	PH-O2 : 1	0,00	25,00	0,00	-2,98

Quatrième classe : Classe 4/4 (Effectif: 16 - Pourcentage: 23.53)

Libellés des variables	Modalités caractéristiques	% modalité dans la classe	% modalité dans l'échantillon	% classe dans la modalité	T de Student
Distance PH-O2	Rép. manquante	100,00	23,53	100,00	7,99
Distance IN-PH2	Rép. manquante	100,00	23,53	100,00	7,99
Nb d'indicateurs	Un seul indicateur	100,00	23,53	100,00	7,99
Catégorie IN2	Rép. manquante	100,00	23,53	100,00	7,99
Mission	Économie	37,50	11,76	75,00	2,96
Ministère	Économie, industrie	50,00	25,00	47,06	2,24
Typologie Objectif	Objectifs stratégiques	62,50	38,24	38,46	1,97
ZONE CENTRALE					
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 2	0,00	20,59	0,00	-2,19
Distance IN-PH 1	IN-PH1 : 1	0,00	23,53	0,00	-2,45
Nb d'indicateurs	Trois indicateurs	0,00	23,53	0,00	-2,45
Distance PH-O2	PH-O2 : 1	0,00	25,00	0,00	-2,58
Catégorie IN2	IN2 contribuable	0,00	26,47	0,00	-2,71
Distance PH-O2	PH-O2 : 0	0,00	32,35	0,00	-3,21
Catégorie IN2	IN2 citoyen	0,00	33,82	0,00	-3,33
Distance IN-PH2	IN-PH2 : 0	0,00	33,82	0,00	-3,33
Nb d'indicateurs	Deux indicateurs	0,00	39,71	0,00	-3,81

