

## France: le pari d'une réforme systémique

### Les enjeux de la réforme budgétaire

F. Waintrop et C. Chol, Département Recherche, Études, Veille, IGPDE

Si les parlementaires français ont tenté, à 38 reprises, de réformer l'Ordonnance de 1959, véritable « Constitution financière »<sup>1</sup>, le pouvoir exécutif n'a jamais souhaité la remettre en cause. Au moment où la France s'est engagée dans un mouvement de réformes, en même temps que les autres pays -1989-, à travers un texte de grande portée (circulaire Rocard<sup>2</sup>), la relation entre budget et amélioration de la gestion publique n'a pas été faite. Est-ce la raison pour laquelle le « renouveau du service public » n'a pas eu d'impact sur le long terme ?

Pourtant, dès la fin des années 80, la question budgétaire était posée dans certains pays de l'OCDE et la question de la performance publique faisait l'objet de réunions régulières du Comité PUMA<sup>3</sup>. La participation de la France à ces réunions a certainement été l'un des facteurs déclencheurs de la prise de conscience de l'importance du budgétaire dans la modernisation de la gestion publique.

En août 2001, la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est votée par l'ensemble du Parlement. Elle met fin à l'existence de l'Ordonnance de 1959 et vise trois principaux objectifs : une responsabilisation accrue des gestionnaires, un rôle plus actif des parlementaires et, enfin, une plus grande lisibilité des choix stratégiques en matière de finances publiques<sup>4</sup>. Elle donne obligation de présenter un budget par programmes et non plus par nature de dépenses dès 2006. Le budget soumis au Parlement sera accompagné de projets et de rapports annuels de performance. La réflexion autour des programmes mobilise l'ensemble de l'administration. Ce vote intervient dans un contexte particulier : la révélation de l'affaire dite « de la cagnotte »<sup>5</sup>, l'émergence d'une masse critique de personnes favorables à l'abrogation de l'Ordonnance de 1959 et soucieuses d'améliorer la gestion publique. Cela étant, l'implication se fait à des degrés divers selon que l'on donne à ce texte une portée systémique ou que l'on n'y voit qu'une mesure technique de refonte du schéma budgétaire.

Un an et demi avant l'échéance, la mécanique budgétaire est en voie d'être opérationnelle mais il est difficile d'en mesurer les conséquences sur la culture de la performance.

<sup>1</sup> L'ordonnance organique de 1959 fixe les conditions de préparation, d'adoption et de mise en œuvre de la loi de finances et encadre très précisément les pouvoirs du Parlement.

<sup>2</sup> Circulaire Rocard, circulaire relative au renouveau du service public, datée du 23 février 1989.

<sup>3</sup> Le comité PUMA, comité de la gestion publique, est devenu le Comité GOV (gouvernance publique et développement territorial).

<sup>4</sup> Alain Lambert, Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire (2002), « Une révolution maîtrisée », Éditorial de la Lettre de la Modernité, n°1, Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Se référer au site de la Modernité : [www.modernite.finances.gouv.fr](http://www.modernite.finances.gouv.fr)

<sup>5</sup> cf. : lire en page 3 le paragraphe intitulé « L' « affaire de la cagnotte » : trop c'est trop ! »

Et pourtant, il est nécessaire de prendre conscience de l'importance de ce moment de convergence politique en faveur d'un texte de réforme -la LOLF- mais aussi de ce moment charnière où viennent en discussion d'autres projets de modernisation - décentralisation, nouveau rôle des préfets, stratégies ministérielles de réformes, directives européennes...-

L'enjeu est de savoir si ces mouvements vont se compléter, être maîtrisés et pilotés de façon à « faire système ». Cet enjeu est d'autant plus important que l'État doit démontrer à la fois ses qualités de gestionnaire et sa dimension de stratège.

La LOLF offre le moyen à l'État de réfléchir à sa propre action. Les programmes et leur déclinaison sont le reflet de son rôle. Le travers dans lequel il ne faut pas tomber est de n'en rester qu'à l'outil et de faire du moyen une fin. Idéologiser l'outil, c'est manquer l'opportunité d'un changement culturel plus large et d'une légitimation des missions de l'État.

S'il est difficile d'envisager de réformer l'État sans réforme budgétaire, on peut se demander si cette dernière sera suffisante pour enclencher un mouvement plus large de mesures stimulant les valeurs de modernisation.

L'étude que nous présentons s'attache à faire l'état des lieux de la conduite de la LOLF avec pour question centrale : la LOLF est-elle le levier de changement permettant la clarification des missions de l'État, la mobilisation autour des politiques publiques, la prise en considération des destinataires de ces politiques et enfin la rationalisation de la gestion ?

Ce début de recherche repose sur une série d'entretiens menés avec des personnalités de l'administration. Celles-ci ont joué un rôle primordial au moment du vote de la loi ou ont, aujourd'hui, la responsabilité du pilotage de la LOLF. Nous avons également interrogé les représentants des organisations syndicales de l'administration française afin d'avoir l'image la plus large possible de l'impact de la LOLF. Notre objectif est, par la suite, de continuer à observer la mise en place de cette réforme tout en s'attachant à mener une étude comparative avec des pays qui ont mis l'accent, comme les États-Unis, sur l'outil budgétaire ou, comme le Royaume-Uni, sur la logique de performance.

Dans un premier temps, l'objectif de ce texte est de présenter les raisons qui ont présidé au vote de cette loi et d'en clarifier les principaux éléments. Nous nous attachons ensuite à questionner la mise en œuvre de la LOLF : quel lien avec la gestion à la performance, quelle conscience et quelle maîtrise du caractère systémique de la réforme. Enfin, nous tenterons de montrer qu'une réforme qui viendrait à l'encontre de l'environnement pourrait s'apparenter à une injonction paradoxale, donc serait sans effet.

\*

\* \*

## I- La petite histoire

Paris, 28 juin 2001, Sénat. Après quarante années de vie et de contestation, l'Ordonnance de 1959 fixant les conditions de préparation, d'adoption et de mise en œuvre de la loi de finances a vécu. Ce texte est finalement profondément bouleversé après le vote par l'Assemblée nationale et le Sénat- pourtant d'orientation politique divergente- de la **Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Les lois organiques sont une catégorie de lois, prévues par la Constitution, dont l'objet est d'en préciser les conditions d'application. Dans la hiérarchie des normes juridiques, les lois organiques ont une valeur supérieure aux lois ordinaires, mais inférieure à la Constitution. Une loi organique est adoptée ou modifiée suivant une procédure particulière, prévue par l'article 46 de la Constitution : délai de réflexion d'au moins 15 jours après le dépôt du projet ou de la proposition au Parlement, majorité absolue requise à l'Assemblée nationale pour statuer définitivement en cas de désaccord entre les deux chambres, vote dans les mêmes termes par les deux assemblées si la loi organique est relative au Sénat, déclaration obligatoire de conformité par le Conseil constitutionnel avant la promulgation de la loi organique. La LOLF est prévue par l'article 47 de la Constitution : "Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique".

## **1- Un Parlement entravé dans ses missions**

Les parlementaires n'avaient jamais cessé, depuis la mise en place de l'Ordonnance organique en 1959, de contester le caractère rigide, et « autoritaire » de la « constitution financière » de la France. Avant 2001, on dénombrait pas moins de 38 propositions de loi parlementaires pour réformer un texte qui fût critiqué dès sa mise en œuvre.

### **Une affaire de spécialistes**

Malgré des efforts substantiels dans la deuxième partie des années 90 et la mise en place des « agrégats », c'est à dire d'une présentation, à titre d'information, des crédits par grandes politiques publiques, la construction du budget par nature de dépenses permettait difficilement d'évaluer les moyens réellement affectés aux politiques publiques alors que c'est logiquement ce sur quoi aurait dû porter la discussion budgétaire.

### **Un pouvoir d'amendement dérisoire**

En vertu des règles fixées par la Constitution encore durcies par l'Ordonnance organique de 1959, les parlementaires lors de la discussion des lois de finances ne pouvaient qu'émettre des vœux auprès du gouvernement et en aucun cas majorer le montant d'une dépense, même en la gageant par des économies équivalentes sur d'autres budgets. Sur la partie concernant les dépenses, le rôle du Parlement se résumait à celui d'une chambre d'enregistrement. De plus, le débat budgétaire ne portait réellement que sur les « mesures nouvelles » de chaque ministère soit moins de 10% du budget. Le nouveau système permet de voter les crédits de chaque programme au premier euro.

### **Absence de contrôle réel sur l'exécution du budget**

Si l'exécution de la loi de Finances est exclusivement du ressort du pouvoir exécutif en application de la séparation des pouvoirs, elle doit se faire dans le cadre fixé par le Parlement qui, lui seul, autorise la dépense. Mais, en pratique, des « coupes budgétaires » en cours d'année, décidées et exécutées par le gouvernement par voie réglementaire pouvaient modifier implicitement les priorités votées par le Parlement qui ne pouvait, au moment du projet de loi de finances rectificative que « prendre acte, entériner et valider » des décisions pourtant formellement de son ressort.

À ce cadre constitutionnel et législatif très strict, il faut ajouter que les parlementaires se sont trouvés confrontés ces dix dernières années à la réduction progressive du champ du pouvoir législatif au profit de l'Union européenne et du développement du droit international multilatéral.

La faiblesse des pouvoirs conférés au Parlement sur les lois de finances symbolise de façon presque caricaturale toute la logique de la V<sup>ème</sup> République qui organise l'ordre institutionnel en donnant systématiquement la primauté au pouvoir exécutif afin de remédier à la faiblesse endémique de celui-ci sous le régime précédent. Ni sur le terrain de l'initiative, ni sur celui du contrôle, la lettre comme l'esprit de la Constitution de 1958 n'ont permis au Parlement d'apparaître au premier plan de la conduite des affaires de la Nation pendant les 40 dernières années. Le climat institutionnel s'en est toujours ressenti, les parlementaires vivant le plus souvent très mal d'avoir le sentiment d'être plus un point de passage obligé qu'une force d'impulsion dans l'équilibre institutionnel.

### **L'« affaire de la cagnotte » : trop c'est trop !**

En 2000, il est peu à peu apparu évident aux observateurs que le montant des recettes excédait de très loin celui ayant servi à construire le budget initialement autorisé par le Parlement. À ce moment-là, toutes les critiques sur le fonctionnement des institutions, toutes les propositions de réformes visant à un rééquilibrage en faveur du Parlement, notamment en matière budgétaire, ont trouvé une illustration aussi éloquente qu'inattendue. Il est devenu impossible au pouvoir exécutif de ne pas faire écho aux travaux parlementaires qui s'étaient notamment consacrés depuis le début de la législature, à l'Assemblée comme au Sénat, à la refonte des règles présidant à l'organisation de la procédure budgétaire. C'était « la goutte d'eau qui a fait déborder le vase », au-delà d'ailleurs des stricts rapports Parlement/Gouvernement.

## **2 - Une gestion publique devenue obsolète**

Cet état de défiance des relations entre l'exécutif et le législatif se doublait d'une situation de plus en plus critique au sein même de l'administration.

### **La perversion du « tout budgétaire »**

L'ordonnance de 1959 organisait un système de répartition des dépenses par nature (fonctionnement, investissement). Les arbitrages étaient rendus sur cette base ce qui focalisait toute la discussion sur des volumes de crédits affectés et se trouvaient en partie disjointe des politiques mises en œuvre. Le jeu de rôle entre le ministère des Finances, traditionnellement très puissant en France, et les ministères dits « dépensiers » tournaient entièrement autour de la question budgétaire. Ainsi, que ce soient les procédures elles-mêmes ou encore les règles du jeu implicites qui en découlaient, tout concourait à favoriser la « culture de moyens », c'est à dire l'obtention d'un volume maximum de crédits, comme symbole de l'importance de ses projets ainsi que leur consommation « coûte que coûte » comme « preuve » de l'intensité de son activité.

### **Prise de conscience tardive en France**

La « culture administrative française » séculaire et très structurée, le parlementarisme rationalisé de la V<sup>ème</sup> République ainsi que la puissance traditionnelle du ministère des Finances ont contribué à différer plus longtemps qu'ailleurs et indépendamment des majorités politiques, les évolutions en matière de gestion publique ; alors que les crises financières ont provoqué de très profonds changements au Royaume-Uni, dans les pays nordiques, en Nouvelle Zélande, en Australie ou encore au Canada.

### **Brusque accélération de l'histoire**

Pourtant dans le courant des années 90, derrière la façade d'un statu quo paraissant immuable, l'ensemble des acteurs intéressés par les questions relatives à la gestion publique (universitaires, parlementaires, hauts fonctionnaires), notamment au travers d'échanges internationaux, avaient pris conscience de l'impérieuse nécessité de moderniser les règles et les procédures budgétaires<sup>7</sup>. À la fin des années 90, s'était peu à peu formée une « masse critique » de personnalités conscientes que la France n'était plus un modèle.

### **«Une conjonction astrale liée au millénaire » !<sup>8</sup>**

Après la polémique de la « cagnotte », le Premier ministre annonce son accord pour engager la révision de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (intervention télévisée de mars 2000) donnant ainsi acte au Parlement des travaux préparatoires déjà effectués. Par des hasards divers, de nombreuses personnalités de la « masse critique » se trouvaient à des postes décisionnels déterminants pour faire avancer la réforme<sup>9</sup>.

### **Une réforme bipartisane, inédite en France !**

Encouragé par le Président de l'Assemblée nationale, Didier Migaud, rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, élabore une proposition de loi. Le texte devant être voté à la fois par le Sénat - dans l'opposition- et l'Assemblée Nationale, il fallait impérativement trouver un accord entre le Gouvernement, l'Assemblée et le Sénat. Si l'une des parties décidait de rompre le cadre, la réforme ne pouvait aboutir. Le fait, pour le gouvernement, de laisser cette initiative émaner des parlementaires a sans aucun doute joué un grand rôle dans la réussite de tout le processus. Cet acte d'une portée symbolique très forte dans le contexte institutionnel français (cf. supra) a eu comme conséquence de transformer complètement le climat de tension et de défiance qui était parvenu à son paroxysme avec l'épisode de la cagnotte. C'est ainsi que sur la base de l'étroite collaboration entre le secrétariat d'État au budget et les parlementaires des deux commissions des finances, de réunions interministérielles à Matignon et

<sup>7</sup> Séjours dans les organisations internationales ; groupes de travail de l'OCDE sur la gestion publique ; des parlementaires plus concernés et plus conscients de l'impact des choix budgétaires sur l'évolution de la société française.

<sup>8</sup> Pierre Joxe, premier Président de la Cour des comptes, à propos de la rencontre de l'épisode « de la cagnotte » et de la volonté convergente de toutes les personnalités décisionnelles dans le processus de réforme de l'ordonnance de 1959

<sup>9</sup> Les 2 chambres du Parlement : commissions des finances et présidents, Matignon (Premier ministre), cabinets ministériels, Cour des comptes, ministère de l'Économie et des finances (le ministre et la secrétaire d'État au budget).

du soutien et des conseils discrets de la Cour des Comptes aux parlementaires, la loi a été votée par la majorité et l'opposition réunies sans que le gouvernement ait à déposer un seul amendement. C'est la première fois, en France, que le Parlement écrit lui-même un texte législatif d'ordre financier qui définit ses prérogatives : tous les autres grands textes antérieurs ont toujours été rédigés par l'exécutif.

## II- LOLF, 2 innovations pour une révolution

### 1 - De nouvelles modalités de pilotage stratégique de l'action publique<sup>10</sup>

La LOLF a pour ambition d'orienter la gestion de l'État vers les résultats. Le vote des crédits budgétaires reposera sur 47 grandes missions (sécurité, santé, culture par exemple) et 158 programmes regroupant les crédits rattachés à une politique publique particulière.

#### **Missions, programmes, actions : une nouvelle architecture pour le budget de l'État**

La nouvelle architecture du budget de l'État<sup>11</sup> permet de clarifier les différentes fonctions qui sont les siennes et de mieux identifier les responsabilités qui incombent à chacun. Elle se structure autour de trois niveaux :

- les **missions** sont conçues pour identifier les politiques de l'État. Elles relèvent « d'un ou de plusieurs services d'un ou de plusieurs ministères » et forment « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ». Certaines missions sont interministérielles et se composent de programmes relevant de différents ministères contribuant à une même politique publique (exemples : recherche et enseignement supérieur, sécurité, aide publique au développement).

- les **programmes**, sont des regroupements de « crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». Ils constituent le cadre de gestion opérationnelle des politiques publiques. Le calibrage des programmes détermine l'importance de la souplesse de gestion offerte aux ministres pour remplir les objectifs qui leur ont été fixés. Le responsable de programme a en effet la faculté d'utiliser librement ses crédits au sein de l'enveloppe fixée par le Parlement, sous réserve de ne pas dépasser le montant prévu par le Parlement pour les dépenses de personnel et le plafond ministériel des autorisations d'emplois.

- les **actions** répondent à la nécessité d'identifier précisément les composantes d'une politique publique, les modes d'action et les fonctions exercées par chacun des acteurs.

Par ailleurs, l'organisation de la gestion interne des politiques publiques en cohérence avec celle des programmes nécessite la déclinaison du pilotage stratégique au niveau des services déconcentrés comme au niveau de l'administration centrale. Ce qui suppose l'identification d'un budget, d'objectifs et d'indicateurs de performance ainsi que l'attribution de la responsabilité de gestion. C'est dans cet esprit qu'ont été définis les **budgets opérationnels de programme (BOP)**, qui sont tout ou partie d'un programme, et d'un seul, sur un périmètre d'activité ou sur un territoire. La responsabilité de son élaboration et de sa mise en œuvre est confiée à un responsable identifié -l'opérateur de BOP- désigné par le responsable du programme.

#### **Engagement sur les résultats : le Projet Annuel de Performance (PAP)**

Le « projet annuel de performance » de chaque programme est joint à la loi de finances de l'année. Le nombre d'objectifs et d'indicateurs pouvant y être présentés est limité pour des raisons de lisibilité<sup>12</sup> et pour éviter la dispersion des efforts et des moyens. Les objectifs de performance

<sup>10</sup> Se reporter au Rapport sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001, présenté par M. Sarkozy, Ministre d'État, Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie et M. Bussereau, Secrétaire d'État au budget et à la réforme budgétaire, Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, juin 2004.

<sup>11</sup> Se référer au site internet de la « Moderfie » -un nouveau cadre budgétaire pour la réforme de l'État- : [www.moderfie.finances.gouv.fr](http://www.moderfie.finances.gouv.fr)

<sup>12</sup> Tous les Parlements des pays ayant mené une réforme similaire ont souligné la nécessité de limiter le nombre d'objectifs et d'indicateurs pour des raisons de lisibilité des projets et rapports annuels de performance.

retenus dans ces PAP sont de 3 ordres : objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience.

### **Compte rendu des résultats : Rapport Annuel de Performance (RAP)**

Ce document est joint à la loi de règlement mais fait l'objet d'un examen en première lecture du projet de loi de finances de l'année n+1. Cela permet à la discussion budgétaire de porter sur les résultats obtenus par les différentes administrations. Il comporte un compte rendu des résultats obtenus sur chaque programme et est présenté selon la même structure que le projet annuel de performance, afin de faciliter la comparaison prévision/réalisation et la mesure des écarts éventuels. La mise en relation des PAP et des RAP doit engendrer un « cercle vertueux » partant de la définition détaillée des objectifs assignés à une politique publique jusqu'au compte rendu des résultats (réalisation) effectivement obtenus. La comparaison entre projet et réalisation permettant éventuellement de réorienter l'action publique. De même, ce rapport annuel de performance peut-être conçu comme la contrepartie de la plus grande autonomie des gestionnaires, en particulier de la globalisation et de la fongibilité des crédits.

### **Une plus grande responsabilité accordée aux gestionnaires**

Le cadre désormais mis en place ne se fonde plus sur le fléchage des moyens par nature de dépense mais sur la poursuite d'objectifs de politiques publiques. Les crédits alloués à chaque programme sont désormais globalisés et fongibles donnant aux gestionnaires une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation des moyens à leur disposition. Il existe une seule restriction à cette fongibilité puisqu'il est mis en place un plafonnement des effectifs et de la masse salariale. Ainsi, les crédits de personnel non utilisés peuvent servir aux investissements ou au fonctionnement mais l'inverse est interdit. C'est ce qu'on appelle la « fongibilité asymétrique ».

### **Déclinaison de cette démarche globale au sein de l'administration**

Cette mécanique globale nécessite une déclinaison de la démarche dans la gestion interne des ministères, afin d'organiser la cohérence globale des objectifs, des moyens et des résultats.

On assiste donc à une profonde mutation du rôle des acteurs et de leurs relations pour aller vers :

- plus de contractualisation ;
- plus de stratégie ;
- l'évaluation des résultats et des performances.

## **2- Une responsabilité du Parlement renforcée en matière de politiques publiques**

Au-delà de la simple réforme de la présentation du budget de l'État, la LOLF ambitionne de rééquilibrer les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif jusqu'alors largement en la défaveur du Parlement. Afin que le Parlement puisse véritablement exercer son rôle d'autorisation budgétaire, son pouvoir d'initiative et sa capacité d'apprécier la portée des dépenses engagées ont été renforcés.

### **Élargissement des pouvoirs d'amendement et de contrôle du Parlement**

Le droit d'amendement parlementaire est étendu

Il peut désormais s'exercer au sein d'une mission, dont les crédits constitue l'unité de vote et autorise les amendements parlementaires de transferts d'un programme à un autre.

Les pouvoirs des Commissions des finances sont élargis

Ainsi, les présidents, rapporteurs généraux et spéciaux des commissions des finances disposent dorénavant :

- du droit d'accès à tout renseignement et document d'ordre financier et administratif ;
- du droit d'auditionner toute personne (alors déliée du secret professionnel) ;
- de l'obligation pour le gouvernement de répondre dans un délai de deux mois à toute observation notifiée par une mission de contrôle et d'évaluation ;
- de la possibilité de demander à la Cour des comptes de réaliser toute enquête dont les conclusions doivent être remises dans un délai de huit mois ;

- de l'institution d'une procédure de référé en cas de non-communication de renseignements demandés.

### **Des documents budgétaires enrichis pour une meilleure information des parlementaires**

Enrichissement du rapport économique, social et financier (RESF). Le gouvernement doit détailler les hypothèses économiques, pour quatre ans, sur lesquelles repose le projet de loi de finances.

Institutionnalisation du débat d'orientation budgétaire (DOB) créée en 1996. Au cours du dernier trimestre de la session ordinaire (juin) le gouvernement transmet au parlement un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Il doit notamment comporter une « analyse des évolutions économiques constatées » depuis le RESF. Ce débat anticipe celui du projet de loi de règlement ; il est l'occasion d'un premier compte rendu sur l'exécution de la loi de finances de l'année précédente.

### **De nouveaux outils de mesure de la situation financière de l'État : introduction de la comptabilité d'exercice et nouvelles missions de la Cour des comptes**

La loi organique repose sur une distinction entre :

- le budget, acte d'autorisation dont l'exécution est retracée « en caisse »,
- les comptes de l'État élaborés selon les règles du plan comptable général.

Au moment de la loi de règlement, il y aura une présentation des comptes de l'État ainsi que des ses engagements hors bilan (exemple : les retraites). Ces comptes seront certifiés par la Cour des Comptes. Il sera donc possible de mesurer les coûts des services et la situation financière de l'État (bilan)<sup>13</sup>.

Les deux objectifs de la comptabilité d'exercice :

- *la transparence* : la situation patrimoniale et financière de l'État sera présentée de manière plus fidèle et sincère aux observateurs des finances publiques. Les actifs, passifs, produits et charges seront décrits selon les principes de la comptabilité générale, appliqués par les entreprises, avec les adaptations que nécessitent les spécificités de l'État.
- *la mesure des coûts* : pour améliorer la gestion publique il faut connaître les coûts de gestion, les comparer dans le temps et dans l'espace (entre services comparables).

La comptabilité d'exercice couplée à la comptabilité des gestionnaires doit permettre de fournir des coûts complets en répartissant ces derniers par gestionnaire et par programme. De plus, la connaissance des passifs et des engagements hors bilan permet d'avoir une vue d'ensemble de la situation générale des finances de la Nation.

## **3 - Nouvelles structures, nouveaux acteurs**

### **La direction de la réforme budgétaire (DRB) anime et conduit les travaux liés à la Réforme**

Cette nouvelle direction a été créée au sein du Ministère des de l'Économie, des finances et de l'industrie pour mettre en œuvre la réforme budgétaire. Elle assure la programmation des différents chantiers, la conduite générale du projet, le suivi du calendrier, la cohérence des décisions prises sur les différents chantiers (en particulier, normes comptables, rôle des différents acteurs et systèmes d'information). Elle est structurée autour de quatre missions :

1/ mission de la modernisation budgétaire

Elle coordonne les chantiers liés aux nouveaux contenus des budgets ministériels, l'élaboration des nouveaux standards et outils des procédures budgétaires. Elle assure la cohérence des

<sup>13</sup> « La comptabilité de l'État est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. ». Article 30 de la Loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001. Cet article de la loi de finances a donné lieu à l'ouverture d'un chantier (mission normes comptables) dont il faut souligner l'importance. Le travail d'adaptation des normes comptables s'est fait de manière novatrice puisque qu'il est le fruit d'une coopération entre comptables publics et privés. Il ne s'agissait pas de « plaquer » la comptabilité d'entreprise à la sphère publique, la réflexion a porté sur la prise en considération des spécificités de l'État : dépenses de personnel, investissements, subventions... comment les affecter ?

décisions prises, sur un même sujet, appliquées à différents ministères et apporte conseil et assistance aux ministères dans la gestion de la transition vers le PLF 2006.

#### 2/ mission normes comptables

La Mission Normes Comptables (MNC) est chargée d'élaborer le référentiel comptable de l'État. En effet, l'État a désormais l'obligation de se soumettre aux règles comptables applicables aux entreprises<sup>14</sup> sous réserve de spécificités nécessitant l'adoption de règles particulières. Ces normes représentent un cadre général qui doit permettre de définir le traitement de certaines opérations inconnues ou traitées de manière partielle en comptabilité d'entreprise. Il s'agit, en particulier, de l'enregistrement des recettes et des créances fiscales, de la comptabilisation de certains actifs ou encore du passif social.

#### 3/ mission de modernisation comptable

La Mission de Modernisation Comptable (MMC) participe à l'élaboration des normes comptables de l'État et à la détermination de leurs modalités d'application ; elle définit et met en œuvre le nouveau système d'information financier et comptable de l'État.

#### 4/ mission de la communication et de la formation

Elle définit, en liaison avec les administrations concernées, la communication interministérielle relative à la réforme budgétaire et comptable et la politique de formation en la matière et veille à leur mise en œuvre.

### **Les structures interministérielles et les dispositifs ministériels**

#### Le comité de pilotage interministériel

Animé par le directeur de la réforme budgétaire, le comité de pilotage interministériel de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances réunit les 15 directeurs des affaires financières des ministères ainsi que le directeur général de la comptabilité publique, le directeur du budget et le délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État. Ce comité assure la validation des nouveaux concepts au fur et à mesure de leur élaboration<sup>15</sup>.

#### Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)

En amont des projets de lois de finances, avant la présentation en septembre du budget de l'État au Parlement, le CIAP contrôle la qualité des programmes proposés par les ministres au Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire. Ces « audits initiaux » lui sont transmis dans le cadre de la validation du processus de la loi de finances. L'année qui suit l'exécution budgétaire, avant le dépôt au Parlement de la loi de règlement, le CIAP procède à l'audit des rapports annuels de performance (RAP) remis par les ministères. Il garantit la fiabilité des résultats et l'objectivité des commentaires qui les accompagnent. Structure interne à l'administration, le CIAP fonctionne avec 14 inspecteurs généraux, chaque ministre désignant l'un d'entre eux au sein de son administration. Le président est nommé par le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie. Le CIAP diffuse auprès des ministères des outils méthodologiques.

#### Les équipes projet dans les ministères

Dans chaque ministère, un chef de projet pour la réforme est placé auprès du directeur des affaires financières (DAF) pour assurer à plein temps la coordination et le suivi de la mise en œuvre de la loi organique. Il a notamment pour rôle de diffuser les informations produites par la direction de la réforme budgétaire (DRB) et de relayer auprès d'elle les informations et interrogations des services centraux et déconcentrés de son ministère. L'équipe projet, animée par le chef de projet, accompagne en interne les travaux de mise en œuvre de la réforme budgétaire. Elle réunit, au-delà du DAF et du chef de projet, un correspondant formation et un correspondant communication.

---

<sup>14</sup> Selon l'article 30 de la Loi organique.

<sup>15</sup> Le comité assure le pilotage des chantiers de la réforme avec une maîtrise d'ouvrage exercée, selon les chantiers, par la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État, la délégation aux usagers et aux simplifications administratives, la direction du budget, la direction générale de la comptabilité publique et/ou la direction de la réforme budgétaire.

### III - De la mécanique budgétaire à la performance

En 2006, il ne fait aucun doute, le budget sera bien présenté en missions et programmes. Objectifs et les indicateurs seront prêts ainsi que la déclinaison opérationnelle des programmes en budgets opérationnels de programme. En revanche, ce qui reste un pari pour nos interlocuteurs, c'est de savoir si cette architecture budgétaire va réellement déboucher sur autre façon d'appréhender l'action publique, autrement dit de changer de culture. Soyons clairs : il n'était pas concevable de ne pas commencer par construire le nouveau système budgétaire et donc de ne pas avoir les yeux braqués sur la mécanique. Cette loi permet, par ailleurs, à l'engrenage entre le politique et l'administratif de fonctionner. Leurs responsabilités réciproques sont précisées comme l'exigeait le besoin de transparence qui s'est trouvé être à l'origine de la LOLF.

Mais au-delà de la nouvelle importance accordée au budget, le discours autour de la LOLF annonce le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats. Qu'est-ce qui motive alors l'impression, partagée par un grand nombre d'interlocuteurs, qu'il manque peut-être l'élément déclencheur d'une réforme de fond ?

Deux éléments viennent entraver l'élan que peut générer la LOLF :

- Le fait que l'administration française reprenne le mot anglais « performance » n'est-il pas déjà générateur d'ambiguïtés ? La première ambiguïté tient à ce que ce mot sous-entend compétition, accent mis sur le quantitatif à tout prix alors que performance signifie, en anglais, réalisation. Deuxième ambiguïté : si un discours a tout d'abord émergé faisant de la performance le sens même de la réforme - rendre le meilleur service qui soit au citoyen- il se résume actuellement, dans les documents officiels, à trois types d'indicateurs<sup>16</sup>.

Dit aussi sèchement, cela paraît être un jugement négatif. Relativisons. L'obligation de définir des objectifs et d'y associer des indicateurs d'efficacité et de qualité de service peut conduire les administrations à se préoccuper du destinataire du service. C'est là que la performance prendrait tout son sens.

- Le choix de l'administration française d'allier gestion à la performance et nouvelle architecture budgétaire, novateur par rapport à de nombreuses expériences étrangères, n'est-il pas porteur de rigidités ? Dans un premier temps, en effet, la réflexion s'oriente automatiquement vers le budgétaire qui est l'enjeu le plus visible. Le risque est alors d'idéologiser l'outil et de le considérer comme une fin en soi et non plus comme un moyen d'améliorer la gestion publique. Mais mettre en avant la mécanique budgétaire permet aussi de pallier l'absence de « vision ».

Cet élan entravé peut générer un sentiment de frustration. Ce dernier peut être dicté par le constat que l'administration française est encore centrée sur elle-même. Elle ne profite pas de la possibilité d'accéder à l'abondante littérature produite par les administrations étrangères qui ont conduit des réformes similaires, qui pourrait lui permettre de construire cette « vision ». Ou en tout cas, d'appréhender et de préparer les chantiers qui ne manqueront pas de s'imposer. L'exemple le plus frappant n'est-il pas celui de l'encadrement supérieur ?

Les réformes de la gestion menées à l'étranger ont également eu comme fondement la décentralisation de la décision, une plus grande autonomie de gestion et la responsabilisation sur des résultats. Elles se sont donc appuyées sur des cadres supérieurs capables de porter cette « mutation » et de conduire le changement.

---

<sup>16</sup> « Performance : Terme synthétique désignant l'atteinte des objectifs de l'administration dans la réalisation d'un programme. La performance de la gestion publique se définit notamment selon trois axes :

- l'impact ou résultat final de l'action publique (efficacité)
- l'amélioration du rapport entre les moyens consommés et les réalisations (l'efficacité)
- la qualité du service apporté à l'utilisateur

Les projets annuels de performance (PAP) joints à la Loi de Finances expriment les performances obtenues les années passées et attendues dans l'année à venir du fait de la réalisation de chacun des programmes.

Les rapports annuels de performance (RAP) joints à la Loi de Règlement expriment les performances réelles obtenues, comparées aux « projets » figurant dans la Loi de Finances relative au même exercice. »

Définition donnée dans le lexique « L'essentiel de la modernité ».

Il y a eu dans ces pays une forte corrélation entre les réformes entreprises et la refonte de l'encadrement supérieur dont l'objectif principal a été de faire émerger les profils de manager-gestionnaire et de leader, capables d'insuffler le vent des réformes dans leur administration, de rendre compte de leurs résultats, de dialoguer et de communiquer avec les usagers.

Repenser l'encadrement supérieur n'a pas uniquement consisté à modifier le profil du haut fonctionnaire mais s'est traduit par la singularisation d'un groupe, géré de façon stratégique et formé à ces nouvelles exigences.

En France, il y a bien eu un embryon de réflexion menée par le ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État (réforme de l'École nationale d'administration, introduction d'une part de contractualisation par objectifs...). Pour l'heure, aucune mesure réelle n'a encore été prise. Par petites touches, le thème des compétences de l'encadrement supérieur revient : le responsable de programme et les responsables des budgets opérationnels de programmes vont devoir gérer la fongibilité des crédits et négocier ses conséquences en termes d'emplois. Commence à se poser pour l'administration française la même question que pour les autres pays : où trouver, comment gérer les managers, les stratèges, les communicants que devront être les cadres supérieurs de demain ?

La frustration peut naître aussi de la difficulté de tirer un bilan des expérimentations que tous les ministères ont développé. Les administrations « expérimentatrices » ont totalement adhéré à la démarche LOLF. Pourtant, selon les organisations syndicales, la gestion a été frileuse et il y a finalement peu de leçons à en tirer dans la mesure où il n'y a pas eu d'innovations majeures si ce n'est « l'obtention de quelques ordinateurs supplémentaires » (CGT).

Ces expérimentations ont, néanmoins, créé une distance entre expérimentateurs et administrations centrales qui se voient contraintes d'évoluer et de changer de posture. Au moment de la généralisation à toutes les administrations, cet esprit novateur saura-t-il se diffuser au sein des administrations qui devront mettre en œuvre la réforme ? Autrement dit, le passage au « stade industriel » permettra-t-il de conserver l'esprit pionnier de la LOLF ?

#### **IV - Le pari systémique**

Alors que de nombreuses pressions s'exercent actuellement sur l'administration française -la décentralisation, la nécessité de traduire, en droit français, certaines directives européennes, l'évolution démographique- la LOLF apparaît, pour l'ensemble de nos interlocuteurs, comme le vecteur privilégié des réformes. Jusqu'alors les cadres de l'administration avaient plutôt une vision mitigée de la modernisation (étude menée par l'IGPDE dans le cadre des deuxièmes Rencontres internationales de la gestion publique<sup>17</sup>).

Pourquoi la mise en œuvre de ce texte donne-t-elle cette impression d'un basculement dans une nouvelle culture ?

Est-ce parce que c'est une loi, votée par le Parlement, et même plus, à l'initiative des parlementaires ? Autrement dit, est-ce parce que sortie du cadre réglementaire précédent (circulaire Rocard - 1989 ; circulaire Juppé - 1995 ; préconisations des Comités interministériels à la réforme de l'État - entre 1995 et 2002<sup>18</sup>), la modernisation de l'administration devient un enjeu de la démocratie ? Ou encore, est-ce parce que l'instrument législatif -la loi- portée, cette fois, de façon bipartisane contient la charge symbolique nécessaire à tout fonctionnaire pour prendre la mesure d'un changement véritable ?

---

<sup>17</sup> Questionnaire envoyé à 220 cadres supérieurs de l'administration lors des secondes Rencontres internationales de la gestion publique, organisées à Paris les 22 et 23 mai 2003 par l'Institut de la gestion publique et du développement économique (département Recherche, Études, Veille). Il ressort de ce questionnaire que, selon les personnes interrogées, l'administration s'est « un peu modernisée », en particulier à partir de la mise en place d'un certain nombre d'outils (nouvelles technologies...), sans donner à penser que l'on allait vers un changement systémique.

<sup>18</sup> Circulaire Rocard du 23 février 1989 relative au renouveau du service public ; circulaire Juppé du 26 juillet 1995 relative à la préparation et mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics ; les derniers Comités interministériels à la réforme de l'État sont disponibles sur le site Internet du ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État : [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr).

Est ce, enfin, parce que cette réforme budgétaire inscrit l'obligation, à la date butoir de 2006, de présenter un budget par programmes assorti de projets et de rapports de performance, que le basculement paraît inéluctable ?

Ce qui ressort des entretiens que nous avons menés, c'est que ces éléments lui donnent cette dimension de levier de changement qui lui permettrait de faire évoluer les structures et l'organisation, la gestion des ressources humaines, le contrôle voire le dialogue social et les valeurs...

## 1 - Structures et organisations

En France, le nombre et le périmètre des ministères varient souvent au gré des élections. Cela contribue à rendre l'action publique illisible, le découpage en ministères n'étant pas toujours lié à une réflexion sur les politiques publiques. L'un des premiers effets attendus de la LOLF serait de clarifier et d'établir, une fois pour toutes (?), les structures ministérielles. Pourquoi pas autour des missions ? De façon plus conséquente, encore, se pose la question des programmes au sein des ministères. Préfigurent-ils un nouveau découpage entre direction des ministères ?

Par ailleurs, le rôle accru des responsables de programme en matière de gestion financière et de ressources humaines, du fait de la globalisation et de la fongibilité des crédits, pourrait remettre en cause la place des directeurs des affaires financières et des ressources humaines. C'est le responsable de programme qui, en effet, gère et arbitre les décisions dans ces deux domaines. La DRB envisage, au moment de la nomination de tous les responsables de programmes, de changer d'ailleurs d'interlocuteurs, des directeurs des affaires financières aux directeurs de programme et de BOP.

En France, où la gestion des ressources humaines reste statutaire et nationale, on peut s'interroger sur le poids qu'auront les programmes et les BOP. En effet, la gestion des emplois et le besoin de compétences pour atteindre les résultats vont se situer au niveau des programmes et des BOP alors que le statut reste au niveau interministériel et la gestion des corps au niveau ministériel et directionnel. De la même façon, les relations sociales s'organisent au niveau national et ministériel alors que la fongibilité des crédits et les arbitrages en matière d'emplois et de moyens se feront au niveau du programme ou du BOP.

Les missions, les programmes et les BOP viennent donc s'immiscer au sein de structures plus traditionnelles. Les pratiques, les circuits, les lieux de décision et de pouvoir risquent de se déplacer, transformant les règles du jeu existantes.

## 2 - De nouveaux modes de gestion, de nouveaux gestionnaires

Parallèlement à l'évolution des structures la question du rôle des directeurs de programmes et des opérateurs de BOP est posée. Désigné par le ministre, le responsable de programme en assure le pilotage, s'engage sur les objectifs, rend compte au ministre et dispose de la liberté d'affectation des moyens. Par ailleurs, la déclinaison des **programmes** nationaux en **BOP** conduit à la nomination d'un opérateur de BOP, chargé d'en assurer la mise en œuvre.

L'un comme l'autre vont prendre une place prépondérante et auront une plus grande responsabilité à travers la fongibilité des crédits. Ils pourront décider eux-mêmes du niveau et du nombre d'emplois dont ils ont besoin. Cette ventilation des emplois s'effectuait jusqu'alors par la direction du budget.

Un autre acteur va voir son importance grandir. Il s'agit des préfets (représentants de l'État au niveau territorial). Le décret du 29 avril 2004<sup>19</sup> marque en effet l'aboutissement de deux ans de « lutte » du ministère de l'Intérieur pour contrecarrer la verticalité introduite par la LOLF et symbolisée par l'interdiction d'avoir un ordonnateur unique pour plusieurs programmes. Ce décret permet aux préfets de faire valoir les priorités locales qu'il considère comme essentielles. À ce titre, il peut intervenir en amont de la déclinaison du programme en BOP en se prononçant sur son contenu<sup>20</sup>. Dans un deuxième temps, lorsque la loi de finances est votée et que les crédits sont

<sup>19</sup> Il s'agit du décret n°2004-374 (29 avril 2004) relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements qui trouve son application dans une circulaire du 16 juin 2004 publiée au Journal officiel du 13 juillet 2004. Se référer particulièrement aux articles 20 et suivants.

<sup>20</sup> Art.25 du décret : « Lorsque plusieurs services ou parties de services déconcentrés concourent à la mise en œuvre d'une même politique de l'État, leur fusion, totale ou partielle, peut être opérée »

ouverts, les préfets sont en charge du contrôle de l'exécution budgétaire du BOP et sont garants de la mesure des résultats obtenus<sup>21</sup>.

Comment va se construire l'équilibre entre ces nouveaux acteurs ? Comment vont-ils s'intégrer dans le paysage traditionnel de l'administration de l'État ?

### 3 - Gestion des ressources humaines

La LOLF ne prévoit pas explicitement de traiter la question des ressources humaines. Aucun rapport, qu'il provienne de parlementaires ou de hauts fonctionnaires<sup>22</sup>, n'y fait référence. Et pourtant, ce sujet est apparu central dans les entretiens qui ont été menés. La gestion des ressources humaines serait donc une question cruciale...

Il est vrai que la France est l'un des derniers pays à avoir une fonction publique de carrière, à « avoir donc à gérer un stock de fonctionnaires sur 40 ans ». Pour assurer « l'employabilité », l'adéquation entre les besoins et les compétences individuelles, il faudrait de la souplesse en matière de gestion, une mobilité facilitée, une formation reconnue... Nécessité difficile à combler du fait de la gestion par corps avec tout ce qu'elle implique -primes et commissions paritaires différentes d'un ministère à l'autre, obligation de carrières parallèles, etc.- C'est moins le statut de la Fonction publique qui est remis en cause, en ce qu'il est garant de la neutralité du fonctionnaire, que la gestion cloisonnée qui s'est structurée dès 1946. Ce qui apparaît nécessaire, c'est de redécouvrir le principe de séparation du grade et de l'emploi. Le fonctionnaire est « propriétaire » de son grade mais pas de son emploi. À ce titre, la carrière peut se concevoir dans des fonctions voire des ministères différents.

Le rapport 2003 du Conseil d'État, gardien du temple de la fonction publique, avait déjà pointé l'urgence d'une réforme et en avait posé les jalons. Au nombre des préconisations, on trouve la refonte voire l'abandon de la gestion par corps. L'une des voies a été suggérée par le Conseil d'État « consistant à refonder en quelque sorte les structures de gestion des agents publics et à créer, en lieu et place des corps actuels, **de grands « cadres de fonction »** définis à partir de la double idée de :

- donner toute leur place aux notions d'emploi et de fonction à côté de celle de grade ; le « cadre de fonction » serait l'occasion de mieux réfléchir aux garanties de carrières quasi automatiques découlant du grade ;
- regrouper les fonctionnaires, non sur la base de compétences étroites, mais d'ensembles vastes, correspondant aux grandes fonctions publiques à assumer (administration générale, finances...) ».<sup>23</sup>

La gestion par programmes, qu'instaure la LOLF, montre, avec plus d'acuité encore, l'obsolescence de ce système de gestion par corps. Quelles seront les marges de manœuvre des responsables de programmes à qui incombent la responsabilité de gestion<sup>24</sup> ? Quelle place pour les compétences ou les profils particuliers qui seront nécessaires à l'atteinte des résultats ? Comment un responsable de programme pourra-t-il s'engager sur des résultats avec des équipes dont il n'a

<sup>21</sup> Art.22 du décret : « Le préfet s'assure de la prise en compte par les services déconcentrés des administrations civiles de l'État des objectifs [...]. À ce titre, il est le garant de la mesure des résultats obtenus. Celle-ci est appréciée à partir des éléments produits par ces services et destinés aux rapports annuels de performance prévus au 4° de l'article 54 de la même loi organique.

<sup>22</sup> Inspection générale des finances (2000), « Mission d'analyse comparative des systèmes de gestion à la performance et de leur articulation avec le budget de l'État », rapport établi par H. Guillaume, inspecteur général des finances, rapport n°99-M048-09, Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, février 2000.

<sup>23</sup> Marcel Pochard (2003), « Perspectives pour la fonction publique en France », *Futuribles*, n°291, p. 5-24

<sup>24</sup> Marcel Pochard (2003), op. cit.

« Il est temps de créer les conditions d'un saut qualitatif dans cette gestion des hommes et en particulier comment sortir de l'organisation en corps [...] car elle est un des éléments les plus paralysants de la gestion : elle éclate complètement cette gestion au détriment d'une prise en compte globale des besoins du service et elle empêche une véritable distinction du grade et de l'emploi. »

« Le maître de mot de cette loi, c'est la responsabilisation des ministres, et par-delà, des chefs de service, à quelque niveau qu'ils agissent, sur des objectifs définis dans des programmes, en contrepartie d'une vraie maîtrise par eux de l'ensemble des moyens mis à leur disposition par le Parlement pour atteindre ces objectifs. »

pas la maîtrise (par exemple, avoir besoin d'un contrôleur de gestion et voir le poste affecté à un juriste) ?

Répondre à ces questions est d'autant plus important que « pendant des années la fonction publique a fonctionné en s'exonérant, plus ou moins, des obligations d'efficacité et de performance, d'utilisation optimale de ses moyens, telles qu'elles s'imposaient au reste de la société ; d'où les griefs de « privilégiation », de « corporatisme » et d'inefficacité soulevés à son encontre »<sup>25</sup>. Il est peut-être urgent de prouver que le système a changé.

La mise en place de cadre d'emploi permettrait de changer totalement le mode de promotion qui obligeait à une mobilité géographique au sein d'une même direction ou d'un même ministère. Avec un cadre d'emploi, la mobilité interministérielle sera facilitée offrant la possibilité de changer d'emploi dans une même région.

Quel que soit le mode de gestion retenu, il faudra qu'il y ait un lien entre la gestion des programmes et la gestion des agents publics. Parallèlement, les services chargés des ressources humaines devront s'adapter autour de trois fonctions :

- prestataires de services, en étant plus professionnel et en améliorant le délai d'affectation auprès des responsables opérationnels et en s'occupant de la gestion des parcours ;
- avoir une vision stratégique des compétences nécessaires sur le long terme afin de maintenir l'employabilité des agents ;
- être garant de la bonne gestion des règles statutaires.

À l'heure actuelle, les services dédiés à la GRH sont pléthoriques (4% de l'ensemble des personnels) au regard de la moyenne européenne et travaillent de manière taylorisée sur des procédures statutaires. Il est temps de requalifier la fonction Ressources humaines.

La LOLF sera t-elle le vecteur de changement, en sachant qu'il y a une inertie dans l'évolution de la fonction publique, inertie provoquée par le repli rassurant mais inévitable de nombre d'agents sur leur gestion corporatiste qui leur donne un minimum d'identité et qui pallie l'absence de management et de gestion de carrière.

Sera t-il nécessaire pour déclencher cette évolution de voter une loi organique spécifique à la fonction publique comme il en est question (ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État) ?

Quel levier « complémentaire » va représenter la traduction en droit français de directives européennes allant à l'encontre des principes statutaires français<sup>26</sup> : notion de contrat à durée indéterminée, notion d'employeur public et d'obligation de négociation remettant en cause le caractère unilatéral des actes administratifs ?

#### **4 - Un dialogue social à construire**

Peut-il y avoir réussite d'une réforme de cette importance sans appropriation par les agents ? Peut-on dans ce cadre se passer de l'implication ou du moins l'approbation des organisations syndicales ?

Les relations sociales au sein de l'administration sont formelles, rigides et obéissent à des rituels largement établis. En effet, les fonctionnaires sont en situation réglementaire et statutaire, leur vie professionnelle est réglée par des actes unilatéraux de la puissance publique (lois, décrets, règlements). Les accords contractuels entre l'État et les organisations syndicales n'ont pas de valeur juridique et doivent donner lieu à un texte (loi ou décret). Ils ont une application partielle et à géométrie variable selon les ministères, ce qui pose le problème du respect de la parole de l'État. Si le vocabulaire administratif consacre le terme de dialogue social pour désigner les réunions d'information et de concertation avec les organisations syndicales, on peut reprendre le mot de l'un de nos interlocuteurs qui qualifie cette relation d'« autisme partagé ». Les administrations

<sup>25</sup> Marcel Pochard (2003), op. cit.

<sup>26</sup> Directive n°199/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 « visant à mettre en œuvre l'accord cadre sur le travail à durée déterminée » conclu le 18 mars 1999 entre les organisations professionnelles à vocation générale.

bouclent les dossiers avant les réunions en ayant tenu compte des équilibres internes. Il ne reste plus aux organisations syndicales qu'à adopter une position revendicative ne favorisant pas l'élaboration de compromis.

La LOLF illustre ces tensions et incompréhensions. Administration et organisations syndicales se rejettent une fois de plus la responsabilité de l'échec du dialogue. Pourtant, l'enjeu de transparence et de démocratisation de la vie politique et administrative liée à la LOLF pourrait faire naître les prémisses d'un dialogue. Certaines organisations ont d'ailleurs exprimé le souhait d'être associées et de pouvoir, si ce n'est négocier, au moins donner un avis en amont des choix d'objectifs et d'indicateurs.

Si les dirigeants de l'administration ne sont pas formés au dialogue avec les organisations syndicales et n'ont pas de réelle culture de négociation, les organisations syndicales, dont la représentation est calculée à partir d'élections en commissions administratives paritaires<sup>27</sup>, sont, elles, enfermées dans un système corporatiste. Elles apparaissent souvent frileuses et réticentes au changement.

Selon nos interlocuteurs, l'amélioration du dialogue social passerait par une modification du système de calcul de représentativité. En dehors de ce changement, qui est appelé depuis une dizaine d'années sans succès, la transposition en droit français de la directive européenne<sup>28</sup> sur les contrats à durée déterminée, pourrait permettre cette évolution tant attendue du dialogue social.

## **5- Comment positionner le contrôle ?**

Tout comme pour le mot performance, le mot contrôle est ambigu. L'ambiguïté tient à ce que le sens français exprime l'idée d'une vérification de la régularité des actes alors que le sens anglais se réfère à l'idée de maîtrise interne. La LOLF fait évoluer indéniablement le « contrôle » vers cette notion de maîtrise en déplaçant le contrôle a priori vers le contrôle a posteriori, le contrôle de régularité vers un contrôle qualité et en donnant plus de poids au contrôle politique effectué par le Parlement.

La LOLF conduit à repositionner le contrôle financier (effectué par la direction du budget). Elle transforme le rôle du comptable. Il sera chargé de réaliser et de construire la comptabilité générale d'exercice (qui jusqu'alors n'était reconstruite que statistiquement en fin d'exercice). Ce nouveau type de contrôle hiérarchisé (selon les montants concernés et l'analyse des risques) et partenarial (mené en liaison avec l'ordonnateur) favorisera ainsi la maîtrise du gestionnaire. Elle modifie le contrôle a posteriori qui pourrait être remplacé par une certification comptable et/ou une certification « qualité ». Le contrôle a posteriori changera également de nature, pour aller vers un contrôle de la performance et un examen des programmes, et de commanditaire puisque le responsable de programme sera lui-même habilité à demander des audits. Cette évolution dépendra aussi du repositionnement des inspections internes dont le rôle sera crucial dans le changement de culture.

L'enjeu du repositionnement des inspections internes pose la question des autres acteurs impliqués dans le contrôle au rang desquels se trouvent le Parlement, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes.

Au Parlement incombera le rôle de renforcement du contrôle budgétaire et donc politique, nécessité renforcée par la fongibilité asymétrique des crédits.

---

<sup>27</sup> Dans la fonction publique de l'État, les CAP sont constituées par corps, plusieurs niveaux de CAP (nationales et déconcentrées) pouvant exister. Elles se composent à parité de représentants de l'administration et de représentants du personnel. Elles sont consultées sur les questions intéressant la carrière des fonctionnaires :

- mutation, détachement, mise à disposition, disponibilité... ;
- avancement, passage d'échelon, promotion ;
- refus de titularisation, licenciement ;
- sanctions disciplinaires...

<sup>28</sup> Directive n°199/70/CE du Conseil du 28 juin 1999, op.cit.

La Cour des comptes conserve ses attributions (constats techniques concernant les dépenses publiques) mais elle se prononcera davantage sur les opportunités de dépenses et devra certifier les comptes de l'État. Comme pour les inspections, la manière dont la Cour des comptes s'emparera de cette réforme et s'appropriera la culture de la performance, jouera un rôle moteur dans la conduite du changement. Selon certains interlocuteurs, elle pourrait s'intéresser de plus en plus au qualitatif pour aller jusqu'à l'évaluation.

Le besoin d'un contrôle qualité des programmes exercé en amont de leur présentation au Parlement s'est avéré nécessaire. Cette mission a été confiée au CIAP et porte sur deux types d'audit : les audits initiaux qui permettront de s'assurer de la qualité technique des projets de programmes (« certification qualité ») et les audits de réalisation qui permettront de s'assurer de la fiabilité des résultats chiffrés présentés dans les projets de rapports annuels de performance et de l'objectivité des commentaires associés, à l'exclusion de tout jugement sur la performance qui appartiendra au Parlement.

Les acteurs sont en place, reste à savoir ou à voir comment va se jouer la pièce...

## 6 - Management

La LOLF est un outil qui fournit le cadre pour la mise en place et la diffusion de la culture de la performance. Tout dépendra de la manière dont cet outil sera utilisé. Le rôle des directeurs de programmes et des BOP est prépondérant. De la façon dont ils utiliseront les marges de manœuvre qui se dégagent dépendra le développement de pratiques innovantes et d'un mode de gestion plus efficace.

Or, comme l'indiquait l'un de nos interlocuteurs, nous sommes encore en France, dans une « monarchie républicaine » où l'on évite de s'intéresser aux mécanismes de réalisation, aux processus à mettre en œuvre pour atteindre les résultats... donc à la machinerie administrative. En l'absence d'une réforme voire d'une réflexion en profondeur sur les compétences de l'encadrement supérieur en matière de management, la question du leadership de la réforme se pose. Comment piloter le changement, comment communiquer afin d'obtenir du consensus sur les choix de gestion ?

Le paradoxe est d'autant plus fort que la mise en œuvre de la LOLF implique de prendre des décisions et donc des risques, ce qui va à l'encontre de l'environnement sécurisé dans lequel évolue tout agent public français.

Les expérimentations montrent qu'au niveau des services départementaux, les gestionnaires commencent néanmoins à utiliser les souplesses offertes par la LOLF. Mais n'oublions pas les expérimentateurs étaient volontaires, il s'agissait donc d'une population a priori réceptive au changement.

Stimulés par cette responsabilité nouvelle et par les libertés d'action qui peuvent en découler, certains gestionnaires s'intéressent de plus en plus aux outils de pilotage permettant d'allier stratégie et opérationnel<sup>29</sup>, aux processus de production de service et enfin à la qualité<sup>30</sup>. L'obligation de fournir des indicateurs portant sur l'efficacité, l'efficience et la qualité de service renforce cet intérêt pour le management. Comme l'indique Yves Cottureau dans *La lettre du management public*<sup>31</sup>, « Mais la grande inconnue actuelle est le passage de témoin attendu entre la direction ministérielle des finances, qui a jusqu'alors assuré le pilotage et l'animation de l'opération, et le ou les directeurs de programmes. La question primordiale étant bien, pour

<sup>29</sup> L'un des exemples les plus frappants est l'utilisation ou, du moins, l'intérêt porté aux Balanced Scorecards au sein de l'administration française : ministère de la Défense, de l'Économie, des finances et de l'industrie, etc.

<sup>30</sup> Le mot qualité renvoie, ici, à la notion de qualité totale à travers la certification et l'utilisation de référentiels d'auto-évaluation comme le Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques ou l'European Foundation for Quality and Management (EFQM)

<sup>31</sup> Y. Cottureau (2004), « Les premiers pas des BOP dans l'application de la LOLF, l'expérimentation des BOP dans l'académie de Rennes », *La Lettre du management public*, n°50, mars/avril 2004, p. 7-8. Yves Cottureau est inspecteur général de l'Éducation nationale.

l'heure le degré de responsabilité réellement laissé aux responsables des budgets opérationnels de programme »

En effet la Direction de la réforme budgétaire chargée du suivi des expérimentations serait plutôt tentée de soutenir les innovations là où un directeur de programme pourrait vouloir ramener à lui le pouvoir de décision et s'inquiète ainsi des réticences de certaines administrations centrales.

## V- Attention à l'injonction paradoxale

Une réforme ne peut aboutir que si elle n'entre pas en conflit avec le système existant, sauf à permettre de poser les fondations d'un nouveau système. C'est ce qui est en question avec la LOLF. Cette réforme permet-elle de jeter les bases d'un nouveau paradigme ?

S'intéresser à cette question, c'est s'éloigner de la mise en place de la nouvelle structure budgétaire et des chantiers connexes et prendre en compte trois éléments qui devraient être au centre des préoccupations : valeurs, conduite du changement et discours.

### 1- Les valeurs

L'administration publique française repose sur des principes qui justifient le fait qu'elle se situe hors du droit commun : égalité, neutralité, continuité, mutabilité. Le statut, lui, entérine le principe de l'impartialité du fonctionnaire. Ces valeurs qui ont été à l'origine de l'idée même du service public sont encore ancrées chez les agents publics. En regard, les valeurs du management paraissent purement importées du secteur privé. Les mots utilisés dans le cadre de la LOLF viennent renforcer ce sentiment. On parle de performance, de mérite, d'efficacité, d'efficience, ou bien on se contente d'utiliser un vocabulaire très technique (cadre budgétaire, indicateurs, normes comptables).

Pour que la réforme ne se heurte pas à un désintérêt voire à un refus passif, il serait utile de se fonder sur un discours porteur de valeurs qui ne remettent pas en cause les bases du service public tout en intégrant les nouveaux besoins d'une administration moderne et efficace. Pourquoi ne pas parler de responsabilité, de l'obligation de rendre compte (« accountability », qui n'a pas de traduction en français...<sup>32</sup>), de transparence en faisant référence aux articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. L'administration canadienne, par exemple, a identifié un certain nombre de valeurs traditionnelles et nouvelles sur lesquelles s'appuie la gestion à la performance. Il existe même un bureau des valeurs et de l'éthique rattaché au secrétariat du Conseil du Trésor.

#### **Les valeurs traditionnelles et nouvelles au Canada**

**Valeurs éthiques** : intégrité, honnêteté, l'impartialité, équité

**Valeurs professionnelles** : aux valeurs traditionnelles de neutralité, mérite, efficacité s'ajoute l'innovation, la créativité, la qualité, l'horizontalité, le service au client, le travail en équipe

**Valeurs liées aux personnes** : empathie, respect, tolérance, sincérité, humanité, courage

### 2- La conduite du changement :

Si les grandes étapes devant mener à la présentation du budget sous forme de programmes en 2006 ont été identifiées et animées très clairement par la DRB et les ministères, la question de l'appropriation par les agents publics de cette réforme n'est pas posée clairement. Or, sur ce sujet comme celui des valeurs, une non prise en compte des attentes, des aspirations du terrain peut mener à un désintérêt voire à un refus passif. Une réforme ne doit-elle pas d'abord se traduire par

<sup>32</sup> Cela étant, le souci du compte-rendu est l'un des principes de base du fonctionnement militaire. Au sein du ministère de la Défense, on peut donc dire qu'il existe une culture de résultat.

une évolution positive du cadre de travail ? Si la réflexion sur le cadre budgétaire ne signifie pas simplification dans la gestion financière quotidienne mais plutôt manipulation de systèmes d'information ou de « reporting » de plus en plus compliqués, comment entraîner l'adhésion ? Si le besoin d'efficacité ne s'accompagne pas d'une simplification des procédures et d'une responsabilisation plus importante des agents (« empowerment ») quel intérêt pour le personnel ? Si le système de gestion mis en place va à l'encontre d'habitudes de travail anciennes, comment négocier le changement au niveau de l'organisation voire du service ? Cette vision « micro » de la conduite du changement n'est prise en compte que dans les unités où le manager s'est préoccupé très en amont des conséquences de la mise en place de la réforme mais elle n'est pas assurée, ou pas totalement aboutie, au niveau national.

Plus largement, comment motiver et mobiliser ? Il faut bâtir un discours qui donne du sens à la réforme et qui mobilise autour de l'utilité et la fierté des agents. Comme l'indiquait l'un de nos interlocuteurs : « il faut une flamme pour motiver ». Mais qui doit tenir ce discours ? Le manager, certes, mais ne faut-il pas qu'il soit tenu aussi au niveau du politique ?

Enfin, à partir du moment où l'accent est mis sur la mesure (objectifs, indicateurs, chiffrage), il y a un risque de focalisation sur les outils qui deviennent une fin au détriment de deux éléments essentiels que sont le pôle « équilibre personnel » (dialogue social, confiance...) et du pôle « valeurs » (valeurs comprises comme fondamentales : sens du service public...).

### **3- Un discours unique sur la réforme**

S'il y a eu consensus autour de la LOLF, il n'y a pas eu d'explicitations réelles des enjeux de cette réforme budgétaire. L'idée était qu'il fallait bénéficier de ces positions convergentes sans créer de dissensions et donc remettre à plus tard les questions plus qualitatives. L'existence d'une « fenêtre de tir » étroite pour « faire passer » cette réforme -réunion de personnes favorables à la réforme aux postes clés- ou encore la peur des conservatismes ont été parmi les explications avancées par certains de nos interlocuteurs.

Par ailleurs, l'accent mis sur la mécanique budgétaire a permis de retarder le moment où la construction d'un discours et l'explicitation de la « vision » attachés à cette réforme ambitieuse seraient rendus nécessaires. Mais faut-il une « vision » ? La littérature sur les expériences étrangères nous inciterait à penser que oui. On peut aussi considérer qu'une réforme se construit peu à peu à travers les leçons tirées des expérimentations, ce qui semble être le choix actuel.

La démarche de mise en œuvre de la LOLF par expérimentation pourrait donc paraître évidente et logique. N'est-elle pas battue en brèche si l'on prend en compte les nombreuses autres mesures qui sont ou qui vont être prises dans le cadre de la modernisation ? Parmi lesquelles :

- les stratégies ministérielles de réforme, pilotées par le Secrétariat d'État à la réforme de l'État. Elles consistent à réexaminer systématiquement les missions et les structures qui les servent, à développer les démarches qualité et s'attachent à repenser le mode de gestion des ressources humaines ;
- le projet de loi de décentralisation qui doit renforcer le poids et le pouvoir des collectivités locales, piloté par les Services du Premier ministre et le ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;
- la directive européenne relative aux contrats à durée indéterminée, pilotée par le ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État ;
- le projet de loi organique relative à la Fonction publique, pilotée par le ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État.

Le problème ne vient pas de la difficulté à mener plusieurs réformes de front. À condition qu'il y ait un pilote, une structure qui ait une vision globale afin d'assurer le lien et la cohérence entre ces différents chantiers. Cela n'est pas non plus incompatible avec l'idée que les pratiques et la mise en œuvre soient propres à chaque ministère. Ce qu'il faut, c'est un discours unique qui témoigne de l'engagement du gouvernement, à l'image des priorités présidentielles aux États-Unis, des priorités gouvernementales en Italie ou encore du discours du Trône au Canada. Aux politiques, la responsabilité de définir la stratégie et de construire un discours porteur et aux administrations,

celle de la déclinaison opérationnelle. À ces dernières, aussi, de s'emparer de ce souci de modernisation et d'efficacité afin que les structures dédiées à la réforme n'en soient pas les seules garantes.

Sans une cohérence d'ensemble et une volonté forte de prendre en considération la multiplicité des chantiers et leur interconnexion, sans clarifier le sens des réformes, il y a un risque d'injonction paradoxale. Alors, le message que l'administration et les personnels entendent est « N'y allez pas ». Il faut donc un discours qui unifie et mobilise. Avoir un discours unique, c'est aussi s'assurer que l'ensemble des réformes fasse système. C'est éviter cet état d'esprit observé à la fois dans l'administration et les organisations syndicales selon lequel « le premier qui bouge est mort ! ».

\* \*

\*

La présentation du budget par programmes, le fait que le vote des parlementaires repose sur l'ensemble des crédits sont des avancées en matière de transparence, de responsabilité et donc de démocratie. Ce d'autant plus que les parlementaires s'impliqueront au delà des commissions des finances des deux chambres. L'implication est indéniablement liée aux moyens dont le Parlement disposera -production et recueil d'informations alternatives sur la performance. Cette dimension très importante apparaîtra nettement dès les premiers débats budgétaires et fera donc l'objet de la suite de l'étude.

### Liste des personnes rencontrées

**André BARILARI**, inspecteur général des finances (Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie) Président du Comité interministériel d'audit des programmes

**Véronique BÉDAGUE**, directrice des affaires financières (Mairie de Paris), ancienne conseillère aux affaires budgétaires de Laurent Fabius (Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie) et Florence Parly (Ministre du budget)

**Yves CHEVALIER**, chef de service, Direction générale de l'administration et de la fonction publique (Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État)

**François FAYOL**, secrétaire général de l'Union confédérale des cadres (CFDT)

**Marc GAZAVE**, chef de bureau de la réforme budgétaire et du contrôle de gestion (Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie)

**Hélène GOSSELIN**, secrétaire nationale à l'Union des fédérations de fonctionnaires et assimilées (CFDT)

**Jean-Louis GRÉGOIRE**, secrétaire général de la Fédération de finances (CGT)

**Françoise KLEIN**, chargée de mission à la Direction de la réforme budgétaire (Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie)

**Brice LANNAUD**, chargée de mission à la Direction de la réforme budgétaire (Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie)

**Christophe LANNELONGUE**, inspecteur général des affaires sociales (Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale), membre du Comité interministériel d'audit des programmes

**Anne-Marie LEROY**, conseiller d'État (Conseil d'État), ancienne conseillère pour la réforme de l'État auprès du Premier ministre

**Gérard NOGUÈS**, secrétaire général de la Fédération générale des Fonctionnaires (CGT-Force Ouvrière)

**Florence PARLY**, ancienne Secrétaire d'État au budget

**Marcel POCHARD**, conseiller d'État (Conseil d'État)

**Jean-Yves RAUDE**, Trésorier payeur général de l'Orne (Direction générale de la compatibilité publique), ancien conseiller technique de Laurent Fabius (Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie) et Florence Parly (Ministre du budget)