

La Loi Organique relative aux Lois de Finances : paradoxes et opportunités

La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 entrera en vigueur dans moins d'un an.

Elle vise à une modernisation en profondeur de la gestion publique. Son adoption, sur proposition des parlementaires, a d'abord répondu à la volonté de renforcer la transparence du budget et de ce fait le rôle du Parlement dans son vote : concrètement, une nouvelle architecture budgétaire a été adoptée ; elle s'articule autour de 45 missions et 149 programmes qui rendent plus lisible l'action de l'État. Ainsi trouve-t-on, par exemple, une mission « Enseignement scolaire » qui se décompose en trois programmes : « Enseignement public du premier degré », « Enseignement public du second degré » et « Enseignement technique agricole ».

Même si quelques débats demeurent, cette architecture répond aux principaux objectifs du parlement comme du gouvernement.

Mais cette évolution « technique » vers davantage de transparence ne doit pas cacher le « vrai » changement en germe dans la loi organique : accorder une plus grande liberté aux responsables de programme dans la mise en œuvre de la politique dont ils sont chargés, grâce à la globalisation et à la fongibilité des crédits au sein d'un même programme.

D'avantage de liberté rime, bien sûr, avec davantage de contrôle et une responsabilité accrue : les responsables de programmes seront donc jugés par rapport aux engagements qu'ils auront pris devant le parlement... et, plus largement, à l'aune de la performance de leur action. La notion de performance est complexe et fait évidemment débat : les Cassandre ne manqueront pas pour expliquer que performance pourrait signifier reflux du service public et on trouvera toujours un Trissotin pour faire valoir que les indicateurs de performance retenus sont méthodologiquement incorrects.

Pourtant, la modernisation du service public « à la française » dépendra d'abord de l'action de ces 80 responsables de programmes nommés en 2004. C'est leur capacité à s'engager résolument dans la voie du pilotage par la performance qui assurera un nouvel élan à l'État.

Dans cette optique, quelles peuvent être les principales logiques d'action des nouveaux acteurs, responsables de programme mais également responsables de Budget Opérationnel de Programme (BOP¹) ? Comment vont-ils pouvoir tirer parti de cette liberté au profit d'une plus grande efficacité de l'État ?

Réforme budgétaire et réforme de la gestion publique

Les futurs responsables de programme sont donc dotés d'une capacité d'évolution de l'allocation de leurs moyens tout au long de l'exercice budgétaire. Bien évidemment, il existe des contreparties à ces libertés nouvelles. Chaque responsable de programme devra ainsi définir ses objectifs et ses indicateurs de performance. Il aura à présenter au Parlement un projet de performance pour l'année à venir et le rapport sur la performance de l'année passée.

Cette liberté nouvelle pourra dans les faits s'exercer selon deux axes, le redéploiement des moyens d'une part, le renforcement du dialogue de gestion d'autre part. Concrètement :

- les moyens existants pourront être redéployés au service des activités contribuant le mieux à produire des résultats conformes aux objectifs ;

¹ Les responsables de BOP ont la charge de conduire un programme sur un territoire donné, par exemple une région, ou une partie d'un programme au sein de l'administration centrale.

- le dialogue de gestion avec les relais de leur administration sur le terrain pourra être renforcé pour permettre une meilleure allocation territoriale des ressources mais aussi d'éventuelles évolutions organisationnelles.

Ainsi, et ce sera notre premier paradoxe, la LOLF, réforme initialement budgétaire, va transformer tant la gestion publique que la gestion territoriale.

Comme le soulignait Philippe Séguin, premier président de la Cour des Comptes, « la France a décidé de faire la réforme administrative par le budget comme d'autres ont fait la révolution par la loi ».

Pour autant, restons prudents ; la LOLF peut se transformer en tigre de papier. Il suffirait de faire des indicateurs de performance un outil de mesure mécanique tout puissant et de laisser les éléments chiffrés prendre le pas sur toute réflexion qualitative. Il suffirait encore que le dialogue de gestion se contente d'entériner des choix faits ailleurs en les masquant derrière une procédure tatillonne.

Le responsable de programme : répartiteur budgétaire ou directeur général d'Agence ?

Les responsables de programme sont installés par la loi au carrefour de trois acteurs :

- leur ministre, qui est porteur d'une vision et d'une volonté gouvernementale... lesquelles doivent donc se traduire dans les programmes de son ministère ;
- les directions fonctionnelles centrales (Direction des Affaires Financières et Direction des Ressources Humaines) ensuite, qui tiennent les cordons de la bourse... sans avoir la responsabilité de la performance des différents programmes ;
- les services déconcentrés enfin, qui, dans de nombreux programmes, auront la performance entre leurs mains.

Responsables devant le Parlement, ils sont également parfois mis en position de piloter d'autres directeurs d'administration centrale lorsque le programme dont ils ont la charge recouvre plusieurs directions.

Pourtant, et c'est là le deuxième paradoxe de la réforme en cours, ils n'ont souvent formellement pas d'autre autorité que celle de l'allocation budgétaire sur des services contribuant évidemment à la performance de leur programme mais dépendant d'un autre directeur d'administration centrale.

L'Etat est visiblement embarrassé dans la définition du statut réel des responsables de programme. Leur nomination par voie de presse le démontre amplement. Sans existence juridique, les voilà, de fait, appelés à construire leur légitimité par la seule valeur ajoutée de leur action, en faisant évoluer les lignes de partage entre les différents acteurs de l'action publique.

Deux visions de leur rôle sont donc possibles.

Une vision « étroite » du rôle du responsable de programme consisterait en effet à ne voir que l'allocation des budgets entre les différents responsables opérationnels centraux et déconcentrés. La stratégie du programme ne serait alors que la somme des stratégies des différentes entités qui le composent. La fongibilité s'exercerait avant tout au sein des unités opérationnelles² ou des BOP et en aucun cas entre les différentes actions d'un programme.

A l'inverse, le responsable de programme pourrait être considéré comme le patron d'une « PME » en charge de la mise en œuvre d'une politique publique, une sorte d'Agence dotée d'une responsabilité pleine et entière sur ses ressources et sa performance. Le

² Partie de programme, le BOP se décompose en unités opérationnelles de gestion (UO) afin de permettre la mise en œuvre d'opérations et l'utilisation des crédits au plus près du terrain.

responsable de programme serait alors nommé en Conseil des Ministres et remplacerait les directeurs d'administration centrale.

Les nombreuses expériences menées dans différents pays de l'OCDE, comme notre expérience de consultants, montrent que seule une logique d'Agence peut, à terme, apporter à la gestion publique l'efficacité et la lisibilité qu'attendent contribuables, citoyens et usagers. Pourquoi ? Fondamentalement parce que mettre en place une Agence, c'est identifier clairement, au sein d'un même périmètre, une politique publique d'une part, les moyens mis en œuvre et la performance obtenue d'autre part.

Et que l'on ne nous dise pas que l'Agence « dépouille » l'Etat de sa responsabilité stratégique ! Au contraire, cette organisation le pousse à se concentrer sur ce rôle. Dans les pays qui ont mis en œuvre une telle organisation (Pays-Bas, par exemple), les Agences se limitent à l'exécution des politiques, dans un cadre contractuel strict, avec un contrôle rapproché par le ministère de tutelle et une orientation vers les résultats.

Les défis d'un futur patron d'Agence

Mettons-nous un instant dans cette logique d'Agence que nous appelons de nos vœux. Le premier défi du responsable de programme – patron d'Agence consistera à clarifier ce qui relève effectivement de son rôle stratégique.

Et c'est là le troisième paradoxe de la LOLF : le responsable de programme, haut fonctionnaire, se retrouve redevable de sa performance devant le Parlement, alors même que la politique qu'il mène est définie ailleurs.

Dans un état démocratique, ce sont les ministres qui définissent les objectifs des politiques publiques.

Les choix stratégiques du responsable de programme porteront donc d'abord sur les modalités de réalisation des prestations qui lui sont confiées par les décideurs politiques ; ils devront permettre d'optimiser les dispositifs en termes de coûts, de qualité et de délais.

Mais ces choix pourraient cependant également porter sur les conditions permettant à l'Administration d'échanger avec le Politique sur les buts poursuivis. La finalité serait alors d'assurer une adaptation pertinente des objectifs du programme par rapport aux évolutions de l'environnement et des besoins des usagers / citoyens / contribuables en fonction des réponses des autres acteurs.

Les responsables de programme vont donc devoir trouver leur place sinon dans la définition d'une vision politique, au moins dans sa traduction en termes de stratégie de mise en œuvre et d'objectifs. Il leur faudra trouver un positionnement vis-à-vis de leur Ministre, mais également identifier la part de stratégie indépendante de sa politique et la part de stratégie devant en revanche faire l'objet d'arbitrage politique. Enfin, toujours dans le registre de la relation avec le politique, il leur faudra réfléchir à l'articulation entre le processus de réflexion stratégique du programme et le calendrier politique.

Une fois la stratégie du programme définie, il leur faudra la faire partager aux services centraux et déconcentrés et accompagner ces derniers dans la traduction, pour chaque territoire, des objectifs et indicateurs nationaux. La mise en place de ce dialogue devrait progressivement s'accompagner de besoins nouveaux d'arbitrage : vaut-il mieux privilégier tel territoire en retard sur la performance moyenne ou encourager les meilleurs à aller de l'avant ? Au sein d'une même politique, si tel instrument est plus performant que tel autre, faut-il réorienter les ressources en conséquence ?

Nos patrons d'Agence vont donc devoir, avec leurs responsables de BOP, travailler :

- à la mise en place des instruments pouvant faciliter la gestion et la reconnaissance des résultats de chaque service/agent ;
- aux modalités de diffusion des objectifs de performance du programme pour garantir l'adhésion des agents qui y contribuent ;
- à la mise en place des conditions pour développer une culture de performance (l'allègement des contrôles a priori sur les activités de gestion, la définition de dispositifs d'incitation collective et individuelle,...).

Enfin, ils vont devoir travailler en étroite interaction avec les directions financières et ressources humaines. Mais le rôle de chacun reste encore à trouver car de nombreux sujets demandent un double éclairage :

- l'élaboration du budget
- l'allocation des ressources
- le suivi et le contrôle de l'exécution des politiques
- les restitutions des résultats
- le pilotage de la masse salariale
- ...

Au total, les responsables de programmes vont avoir à relever, dans les années qui viennent, de nombreux défis, tant dans le champ de la stratégie que dans le champ managérial et organisationnel.

C'est la raison pour laquelle CMI prépare, en partenariat avec le BCG et dans le cadre de sa mission auprès de la DRB, un forum des responsables de programme qui sera un lieu d'échange et de mutualisation des interrogations comme des bonnes pratiques.

La traduction opérationnelle du programme

Le BOP assure la charnière entre le programme, cadre stratégique, et les unités opérationnelles (UO) où sont exécutées les politiques publiques. Il est le lieu de déclinaison d'un programme sur un territoire ou sur un périmètre d'activité au sein du programme dont il relève.

Le BOP possède l'ensemble des caractéristiques de son programme ; il a donc :

- des objectifs et indicateurs de performance cohérents avec ceux du programme ;
- un budget prévisionnel tant en ressources financières qu'en ressources humaines ;
- une gestion souple par application sur le périmètre du BOP des principes de fongibilité ;
- un plafond de masse salariale associé à un volume d'emplois mesuré en Equivalent Temps Plein.

Le responsable du BOP est donc le relais naturel du responsable de programme dans la mise en œuvre opérationnelle des actions prévues dans le programme.

La manière selon laquelle les différents programmes ont été découpés en BOP illustre clairement la vision qu'ont chacun des ministères de l'organisation future de leur action. L'éventail des pratiques est en effet large entre des BOP uniquement placés en administration centrale jusqu'à des BOP départementaux en passant par des BOP régionaux, voire attachés à une zone géographique précise. Une fois l'organisation définie, et la réflexion est encore en cours dans certains ministères, l'enjeu portera sur le rôle réel et les marges de manœuvre du responsable de BOP.

Placé au niveau régional (par exemple une direction régionale d'un ministère), comment exercera-t-il sa responsabilité sur les différentes directions départementales ? Sera-t-il un « simple » répartiteur des budgets entre départements ou aura-t-il un rôle stratégique et managérial explicite ?

Placé au niveau départemental (par exemple une direction départementale d'un ministère), disposera-t-il d'une masse budgétaire suffisante afin que la fongibilité ait un sens ?

Placé au niveau central, comment travaillera-t-il avec des unités opérationnelles réparties sur le territoire, en particulier dans la déclinaison de la performance ?

Ainsi, paradoxe supplémentaire, alors même que le responsable de programme doit s'affirmer et démontrer sa valeur ajoutée pour exister, il est encouragé dans le même temps à déconcentrer son organisation et à transférer, dans une logique de subsidiarité, une part importante de sa responsabilité vers les BOP.

Au-delà de ces questions d'organisation mais également de pouvoir, de nombreux défis attendent le responsable de BOP.

L'expérience de CM International auprès des expérimentateurs montre l'importance de la phase préparatoire de définition du périmètre du BOP (décompte des emplois gérés au niveau du BOP, reconstitution des moyens budgétaires,...). Les résultats de ces travaux opérationnels s'avèrent en fait essentiels au succès de la mise en œuvre au quotidien d'un BOP. En effet, ce sont eux qui permettront tout au long de l'année de suivre avec précision l'exécution budgétaire et de prendre des décisions tant de gestion des ressources humaines que de fongibilité.

Elle montre aussi que la mise en place d'un BOP doit s'accompagner d'une réflexion stratégique. Cette phase est l'occasion de questionner les différentes activités menées par les services afin d'en évaluer la pertinence, les modalités de mise en œuvre, les compétences à y allouer et de définir les objectifs et indicateurs de performance attachés à chaque BOP.

Le cadre stratégique de mise en place d'un BOP doit ensuite être complété par la formalisation du dialogue de gestion entre le responsable de BOP et le responsable de programme, d'une part, et avec les responsables d'UO, d'autre part. Ce travail de conception doit être l'occasion de préciser les rôles et responsabilités des différents acteurs, les objectifs et le calendrier de réalisation de chacune des étapes du dialogue de gestion ainsi que les modalités de prise de décision.

Les outils du dialogue de gestion doivent répondre à un double objectif : enrichir et fiabiliser la préparation du budget (définition du plafond d'emplois, prévision de masse salariale, justification au premier Euro,...) ; améliorer le pilotage des services en phase d'exécution du budget (suivi de la masse salariale, contrôle de gestion, formalisation de tableaux de bord pour chacun des niveaux hiérarchiques, définition de nouveaux processus d'exécution budgétaire,...).

Enfin, la mise en place d'importantes évolutions organisationnelles, tout comme le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, imposent d'attacher une attention particulière à la conduite du changement. Notre expérience a mis en évidence la nécessité de faire partager les objectifs et d'impliquer les acteurs clés le plus en amont possible pour garantir le succès de toute réforme organisationnelle.

Les fonctions financières et ressources humaines

La responsabilité du patron de programme sur ses résultats conduit à s'interroger sur ses relations avec la fonction financière et la fonction ressources humaines de chaque ministère. Ces fonctions seront en effet fortement impactées par l'éventuelle montée en puissance des responsables de programme dont certains pourraient être tentés de développer leur propre fonction financière ou ressources humaines.

Mais notre conviction est qu'amoindrir ces fonctions au profit des seuls programmes serait très préjudiciable au pilotage d'ensemble.

En effet, ces fonctions jouent et continueront à jouer un rôle essentiel dans quatre dimensions :

- la définition de normes et de politiques transversales ;
- l'aide à la décision au service du ministre ;
- le conseil aux programmes ;
- la recherche d'économies d'échelles et d'un haut niveau d'expertise dans le traitement des processus administratifs.

Le rôle des différents acteurs, et notamment de la fonction financière, devrait être amené à évoluer lors des étapes d'élaboration du budget, d'allocation des ressources, de suivi et de contrôle de l'exécution, de restitution et de pilotage de la masse salariale.

La fonction financière doit garder, voire amplifier, son rôle auprès du ministre. Il lui revient naturellement, en phase d'élaboration budgétaire, de préparer la décision relative aux équilibres entre programmes ; il lui revient également, cette fois-ci en phase d'exécution budgétaire, de détecter les risques potentiels. Elle doit également trouver sa

place auprès du programme afin d'éviter une inflation des fonctions financières. Là encore, seule la compétence et la démonstration de la valeur ajoutée justifieront la pertinence de ce positionnement.

Elle peut enfin contribuer au développement de plates-formes de mutualisation tant des capacités de production que de l'expertise. C'est déjà le cas avec la création des départements comptables ministériels. Ce pourrait être également le cas avec le développement de plates-formes d'achat ou de gestion du patrimoine immobilier.

Au-delà, des fonctions nouvelles pourraient se développer par exemple dans le domaine du contrôle de gestion, de l'expertise sur les marchés publics ou encore sur les partenariats public – privé.

Concernant la fonction ressources humaines, deux scénarios sont possibles.

Le premier consisterait à ajouter un peu plus de complexité à la situation actuelle en introduisant dans les processus existants ce nouvel acteur qu'est le responsable de programme. Dans cette hypothèse, les modes de gestion, notamment en matière de recrutement, d'affectation et d'évaluation, demeurent inchangés mais le responsable de programme a « voix au chapitre ».

Le second consisterait à mettre les décisions individuelles entre les mains du responsable de programme, et par délégation du responsable de BOP, charge pour la DRH de définir les orientations et les règles de gestion ainsi que les politiques collectives (évolution statutaire, rémunération, plan de formation,...), mais également d'apporter expertise et conseil aux programmes. Les directions de personnel des ministères deviendraient ainsi enfin de véritables directions des ressources humaines...

Conclusion

Chacun l'aura compris, la LOLF ouvre un monde d'opportunités au service d'une modernisation de la gestion publique.

Les paradoxes évoqués renvoient tous à une interrogation principale : fera-t-on la LOLF en changeant peu les organisations et la culture... sachant que dans cette hypothèse le principe de responsabilité ne serait pas pleinement respecté, mais que le Parlement trouverait la transparence qu'il attend ?

Ce n'est pas ce que la grande majorité des acteurs que nous avons rencontrés, au fil de nos missions et des expérimentations, appellent de leurs vœux ; ils réclament une transformation bien plus radicale des rôles et responsabilités de chacun des acteurs de l'action publique. Il est vrai que, dans un monde en profonde mutation, la mise en œuvre de la LOLF est peut-être l'une des dernières opportunités de redéfinir le service public « à la française ».

François Farhi
CM International

François FARHI

- Il est Vice-Président du Groupe CM International.
- Il a dirigé de nombreuses missions d'analyse stratégique et de changement organisationnel aussi bien dans des entreprises industrielles et de service que dans des organismes publics.
- Il dirige actuellement une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès de la Direction de la Réforme Budgétaire en charge de la mise en œuvre de la LOLF.
- Consultant depuis 20 ans, il est membre du Conseil Scientifique du DESS "Gestion de la Technologie et de l'Innovation " de l'Université Paris-Dauphine
- Il est également trésorier de l'Institut de Management de la Recherche et de l'Innovation (Dauphine – INSTN).
-

