

[LOLF]

Loi Organique relative aux Lois de Finances UN **BILAN** D'ETAPE **CALAMITEUX** !

Au printemps 2006, le Premier Ministre a demandé à Messieurs LAMBERT et MIGAUD de produire un bilan d'étape sur la mise en œuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF).

Ce rapport intitulé " A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme " a été remis au gouvernement fin octobre 2006.

La tonalité de ce rapport est loin d'être triomphaliste. Les deux parlementaires, à l'origine de la LOLF, considèrent que cette dernière est "(...) à un tournant" et qu'il faut "procéder aux réglages techniques indispensables pour dégripper la machine et retrouver le sens originel de la réforme".

Voilà donc une réforme préparée avec zèle par la haute hiérarchie du MINEFI depuis des années (la LOLF a été adoptée le 1.8.2001) qui, au bout de quelques mois à peine de mise en pratique, est "grippée" et a perdu son "sens originel".

Voyons donc plus en détail ce que nous disent les géniteurs de la LOLF.

TOUT SE COMPLIQUE !

A l'occasion de sa présentation au Parlement et lors des travaux préparatoires à sa mise en œuvre, la LOLF a été parée de toutes les vertus : simplicité, transparence, efficacité, performance.

Qu'en est-il exactement à mi-parcours de sa première année d'application ?

Dans leur introduction les rapporteurs considèrent que "sa traduction la plus lisible (...) est l'accroissement des rigidités (...), une recentralisation des lieux de décision, une marginalisation de la démarche de performance et l'absence persistante de visibilité sur les moyens", rien que cela !

En prime, le rapport ne conteste pas que "les agents sont confrontés à une charge de travail supplémentaire dont ils ne perçoivent pas toujours la légitimité".

La source de ces difficultés résiderait dans "des choix inappropriés pour mettre en œuvre les dispositions de la loi", dans "une insuffisante préparation des services ministériels" et "certaines difficultés auraient pu être évitées si les arguments présentés par les directions compétentes du MINEFI avaient pu rencontrer leur public".

Doit-on comprendre que de nombreux ministères n'ont pas été très attentifs aux consignes émanant de Bercy ? Y aurait-il comme une résistance passive à la volonté de Bercy de tout régenter et de tout contrôler ?

Les rapporteurs insistent donc pour que tout cela soit simplifié. Ils conseillent notamment de diminuer le nombre de budgets opérationnels de pro-

gramme (BOP) en insistant sur le fait que "la problématique du maillage administratif territorial et celle du maillage budgétaire doivent être dissociées". Pour eux, un service déconcentré au niveau départemental peut parfaitement s'intégrer dans un BOP de niveau régional, voire supérieur.

Il y a là un problème majeur que les rapporteurs font semblant de ne pas voir.

LE CASSE TETE CHINOIS DES DOUBLE PERIMETRES

La déconnection entre les périmètres des administrations et des services et les périmètres " lolfiens " (programmes, BOP) est pourtant une question clé.

Certains laudateurs de la LOLF ont déjà eu l'occasion d'affirmer qu'une réorganisation des administrations et services calquée sur les périmètres définis par la LOLF interviendrait inévitablement et à relative brève échéance mais que cet objectif ne devait pas être affiché au risque de faire échouer la réforme budgétaire elle-même.

Il ne peut en effet longtemps coexister deux cartographies différentes, l'une reposant sur l'actuelle organisation des administrations et services, l'autre sur la structure budgétaire définie par la LOLF à partir des missions et des programmes.

Cette double cartographie est d'ailleurs une cause des dérives dorées et déjà constatées par les rapporteurs qui dénoncent une "bureaucratie inquiétante" et une "complexité excessive".

Rappelons qu'en 2004 et 2005 à l'occasion des groupes de travail ministériels portant sur les travaux préparatoires à la mise en place de la LOLF, la Fédération des Finances CGT avait pointé ce problème, n'obtenant que des réponses très évasives.

UN CALENDRIER INCONTOURNABLE

Il faudrait aussi, selon les rapporteurs, avancer les opérations dans le calendrier au point de préparer " les projets de BOP dès l'été ". Cette façon de voir se heurte à deux problèmes majeurs.

Le premier, pointé par les auteurs eux-mêmes est évident : "Le Parlement reste l'autorité budgétaire première" et il faudra bien tenir compte "(...) des votes intervenus sur les crédits pour ajuster l'orientation

donnée". Quel sens en effet donner à un projet de BOP élaboré durant l'été 2006 alors que le budget de l'Etat qui détermine les crédits affectés au programme ne sera bouclé que six mois plus tard ?

Le second problème tient à la logique même de la LOLF qui prévoit que chaque programme devra faire l'objet d'un rapport annuel de performance (RAP) dont la fonction est l'analyse des travaux réalisés par rapport au projet annuel de performance (PAP) qui a fixé les objectifs, ce afin d'opérer les corrections éventuellement utiles. Comment élaborer un projet de BOP pour 2007 au milieu de l'année 2006 sans connaître l'analyse critique du réalisé pour l'année 2006 et intégrer les corrections utiles ?

TOUJOURS LES INDICATEURS !

Autre sujet qui fâche tout le monde : les indicateurs.

Ceux-ci sont selon les rapporteurs " trop nombreux, insuffisamment fiables, parfois difficiles à renseigner et pouvant, ponctuellement, biaiser la conduite de l'action publique ".

Alors que se passe-t-il dans les services ? Les rapporteurs se désolent que " les indicateurs sont parfois plus perçus, voire conçus comme un habillage de l'existant pour satisfaire une obligation formelle plutôt que comme le débouché d'une réflexion stratégique ".

Lors des groupes de travail ministériels en 2004 et 2005, la Fédération des Finances CGT est intervenue à de très nombreuses reprises pour dénoncer les risques inhérents au pilotage fondé sur des batteries d'indicateurs.

Nous avions à l'époque montré qu'on risquait des dérives du type " Gosplan à la soviétique " et que pourrait émerger une " technocratie bureaucratique lolfienne ". Les propos de la CGT avaient alors fait sourire les responsables du MINEFI. Vont-ils rire jaune ?

Au-delà des prédictions qui semblent hélas se vérifier, la CGT avait défendu l'idée, sans être entendue, que les indicateurs devaient être débattus y compris dans leur conception avec les personnels habilités de par leur activité professionnelle à en apprécier la pertinence.

On notera avec intérêt que les rapporteurs recommandent que les indicateurs " doivent être définis en

[LOLF]

partenariat avec les services déconcentrés et les agents qui maîtrisent les procédures dont on mesure la performance "

Fidèles à leurs habitudes, les rapporteurs sont allés voir à l'étranger ce qui se passait à propos des fameux indicateurs. Dans les quatre pays visités, le bilan est plutôt morose et devrait inciter à la prudence.

En Suède on "étudie la réduction du nombre d'indicateurs".

Aux Pays-Bas, on continue à se demander ce que mesurent les indicateurs (mis en place en 1990 !) au point que " le Ministère des Finances cherche à trouver un nouveau point d'équilibre entre la mesure de la performance et l'évaluation des politiques publiques ".

Au Canada on diminue aussi le nombre des indicateurs qui doivent " devenir plus qualitatifs et plus stratégiques " et pour cela " ils ne sont pas tous chiffrés ".

Au Royaume Uni on réfléchit aussi car concernant "les cibles choisies par les ministères", on estime "que seules 30% des cibles étaient définies et mesurées de manière réellement satisfaisantes".

Quelle est la conclusion tirée par les rapporteurs de cet édifiant voyage ? En France il faut continuer et "ne pas se laisser décourager par le manque de visibilité des résultats les premières années". Etonnant non ?

service ou bien l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre par cette administration ou ce service ? La question n'a jamais été clairement tranchée.

Les rapporteurs suggèrent avec grande prudence que "dans certains secteurs régaliens", on renonce aux indicateurs de résultats qui "seraient remplacés par des évaluations régulières de l'efficacité des politiques publiques concernées ". Serait-ce le début d'une prise de conscience que la frénésie de la mesure peut conduire à des résultats aberrants ? On n'ose y croire.

ON NE SAIT TOUJOURS PAS QUI FAIT QUOI !

Revenons quelques mois en arrière. Lorsqu'on annonça au MINEFI, qui se devait d'être l'avant-garde lolfienne, qu'un programme regrouperait les trois plus grosses directions du Ministère, toutes les organisations syndicales posèrent la même question: qui va faire quoi ?

La même question fut posée de façon encore plus pressante quand on apprit que les BOP se structureraient au niveau local et redeviendraient fonctionnels à cette occasion, c'est-à-dire recouperaient les limites entre les différentes administrations pourtant regroupées au sein du même programme. De l'audacieuse et improbable construction, il advint ce qui devait advenir.

4

Les responsables de programme ne pilotent pas grand-chose : ils sont écartés des négociations budgétaires et sous la surveillance active des directions financières et des gestionnaires des personnels ...

Les rapporteurs concèdent quand même que "tout n'est pas quantifiable dans la performance des administrations publiques" mais se ravissent très vite en affirmant qu'il ne faut "en aucun cas (...) renoncer à l'évaluation de la performance". Comprenez qui pourra. !

Suivent quelques recommandations à l'humour involontaire : il s'agit en effet de supprimer les indicateurs qu'on ne peut pas chiffrer, ceux qui ne sont pas... fiables et ceux "pour lesquels le coût de collecte des données est exorbitant", nous ajouterons : qu'ils soient fiables ou non

Lors des travaux préparatoires à la mise en œuvre de la LOLF, un débat a longtemps agité les responsables ministériels : les indicateurs doivent-ils mesurer l'efficacité d'une administration ou d'un

Messieurs LAMBERT et MIGAUD pourtant champions de la langue de bois se lâchent sur ce sujet puisqu'ils affirment qu'il faut "sortir d'un régime de confusion et de défiance qui ne favorise ni la transparence, ni l'efficacité des décisions".

Théoriquement, les responsables de programme doivent assurer "le pilotage des crédits, des emplois et de la performance". Dans la pratique on en est bien loin face "à l'inertie et à la résistance rencontrée au sein des administrations".

Pire, on en est venu dans le cadre des négociations budgétaires "à marginaliser les responsables de programme, au profit des directions des affaires finan-

cières, vis-à-vis de la direction du budget".

Pour couronner le tout, la fongibilité des crédits reste théorique à cause des "restrictions posées par certaines directions financières à la fongibilité des crédits".

Pour tout dire, les responsables de programme ne pilotent pas grand-chose : ils sont écartés des négociations budgétaires et sous la surveillance active des directions financières et des gestionnaires des personnels. Aussi "la situation actuelle (...) conduit certains responsables de programme à s'interroger sur leur rôle réel et sur leur capacité à piloter l'objet budgétaire qui leur est confié".

Face à cette situation, que préconisent les rapporteurs?

Ils souhaitent tout d'abord "voir se rapprocher les logiques administratives et managériales " et " même si quelques aménagements de la maquette budgétaire peuvent être utilement effectués, ce rapprochement doit aussi passer par une évolution des organigrammes fonctionnels". En clair et une nouvelle fois, les rapporteurs considèrent que les structures administratives doivent s'adapter aux structures budgétaires et à leurs déclinaisons en programmes.

Ils proposent aussi que les responsables de programme puissent participer "à l'intégralité des négociations budgétaires les concernant", ce qui va faire grincer des dents dans bon nombre de ministères...

Ils suggèrent à propos des responsables de programme "qu'un support juridique minimal pose le principe de leur existence dans le paysage administratif", quelle audace !

Figurez vous enfin que les responsables de programme ont des états d'âme car ils " s'inquiètent de la difficile conciliation entre l'obligation d'informer le Parlement et la loyauté vis-à-vis des ministres qu'ils servent ". Que voilà une jolie formule qui suggère que des choses peuvent être dites aux ministres et ne pas l'être aux parlementaires, ce alors que, comme l'affirme avec vigueur les rapporteurs " le Parlement reste l'autorité budgétaire première ".

Alors que faire ? Les rapporteurs recommandent de "limiter les interventions des cabinets ministériels dans la gestion du programme" et de faire "ces interventions par écrit" et enfin de "réduire fortement le volume des cabinets ministériels" ; Toutes recommandations déjà formulées dans un précédent rapport des mêmes auteurs et restées sans effet.

CA COINCe AUSSI DANS LES BOP!

Il faut, considèrent les auteurs, "offrir aux responsables de BOP une réelle liberté de gestion"... Ce ne serait donc pas le cas ?

Il semble que non parce qu'à ce niveau " la mise en œuvre de la LOLF se heurte à de fortes rigidités". Ainsi le responsable de BOP, le manager local" a bien du mal à s'en sortir car il y a "un fléchage excessif des crédits" par les administrations centrales, en plus "une disponibilité effective des crédits longtemps incertaine" et des "enveloppes de taille trop restreinte pour bénéficier d'une véritable souplesse de gestion" et en plus une "déconcentration insuffisante de la gestion des personnels". Bref, les marges de manœuvre seraient proches du zéro absolu.

Une enquête faite auprès des responsables de BOP sur la fongibilité des crédits est édifiante : 45% des responsables interrogés considèrent que "le degré de fongibilité est resté inchangé et 16% qu'il a diminué".

Pour dépasser ces blocages, les rapporteurs plaident pour "un approfondissement de la déconcentration des actes de gestion des ressources humaines". Ils vont très loin puisque le responsable de BOP doit selon eux "pouvoir participer aux décisions en matière de recrutement, d'affectation, de qualification et de rémunération collective au mérite, et proposer, voire mettre en œuvre les transformations d'emplois qu'il juge utiles".

Dans un précédent rapport des mêmes auteurs, il était préconisé que les services centraux limitent leur activité, en matière de gestion du personnel, à une prestation de services auprès des responsables de programme et de BOP, à une fonction de régulation et de pilotage.

Un renvoi en bas de page précise que "cette maîtrise à caractère managérial ne pourra évidemment pas prendre le pas sur des éléments à caractère statutaire comme le droit à réintégration ou la procédure de rapprochement de conjoint".

On doit voir ici une lourde menace contre la totalité des actuelles règles de gestion qui forment un ensemble de droits et garanties dont bénéficient les personnels de toute la Fonction Publique d'Etat.

EN PLUS L'INTENDANCE NE SUIT PAS !

Et sur cette question, c'est l'unanimité qui prévaut : "les systèmes d'information constituent depuis le 1er janvier un point noir" car "quasi unanimement", les gestionnaires se plaignent " de la lourdeur et de la complexité d'utilisation des systèmes ".

[LOLF]

Qu'il s'agisse des programmes, des BOP ou des unités opérationnelles (UO), il y a eu "impossibilité d'obtenir des restitutions fiables sur l'utilisation des crédits " au point que cela a " jeté le discrédit non seulement sur la capacité technique du Ministère des Finances à concevoir et produire des outils interministériels dans son domaine de compétence naturel, mais aussi sur la gestion en mode LOLF en tant que telle".

Le constat est sans appel : "les responsables ont été privés de l'outil qui devait leur permettre de piloter leurs crédits".

Déjà, on ne savait pas trop qui était le pilote, maintenant on apprend que les instruments de bord ne sont pas fiables... On s'étonnera que les passagers volontaires se fassent rares.

Il faut rappeler ici qu'un très ambitieux projet informatique baptisé ACCORD 2 a été abandonné en mars 2004 et remplacé par un bricolage sensé fonctionner au 1er janvier 2006.

On s'étonnera que les deux rapporteurs particulièrement vigilants quant à la dépense publique ne s'interrogent pas sur le coût énorme de ce fiasco informatique au bénéfice d'entreprises privées qu'on disait performantes.

Qu'il s'agisse des programmes, des BOP ou des unités opérationnelles (UO), il y a eu "impossibilité d'obtenir des restitutions fiables sur l'utilisation des crédits ...

6 Nous avons maintenant un autre outil en construction dénommé "Chorus" dont les rapporteurs, malgré la mésaventure d'ACCORD 2, semblent attendre beaucoup car l'Etat aurait là "une occasion unique de restructurer ses fonctions financières et de repenser ses processus budgétaires et comptables", cela devrait même inclure "une réflexion sur la portée du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables dans le cadre d'un système d'information unifié".

On peut pourtant nourrir quelques inquiétudes sur la réussite de " Chorus " car les rapporteurs soulignent que les futurs utilisateurs " n'ont jusqu'ici pas été associés aux travaux de conception " et insistent : "nous estimons que les services déconcentrés ont leur place au sein du dispositif de construction de chorus et qu'il revient aux instances de pilotage du projet de les y intégrer". On se permettra d'être très pessimiste quant à la mise en œuvre de cette sage recommandation à la lumière des pratiques antérieures.

PUISQUE CELA NE MARCHE PAS, GENERALISONS ET ACCELERONS !

Messieurs LAMBERT et MIGAUD ont un sens de l'humour assez particulier. Après un point d'étape assez sombre sur la 1ère année de mise en œuvre de la LOLF, ils terminent leur rapport par une série de propositions visant à généraliser les principes de la LOLF et à amplifier sa mise en œuvre.

Concédant que "L'Etat est généralement perçu comme n'ayant guère de leçons à donner aux collectivités territoriales en matière de gestion financière", les rapporteurs souhaitent cependant "favoriser l'extension des principes de la LOLF aux collectivités territoriales". Très prudents, ils se contentent de prôner des mesures incitatives en préconisant "la plus grande souplesse et la plus grande liberté".

Ils tentent ensuite d'expliquer que la réforme de l'administration territoriale de l'Etat peut être facilitée par la LOLF mais on les sent peu convaincus puisqu'ils en viennent à concéder que "la clarification rapide des domaines de la mutualisation verticale

(par ministère ou par programme) et de la mutualisation horizontale (en région ou en département) est (...) une action prioritaire à entreprendre.

Tout cela ne doit pas fonctionner très fort puisque "l'ensemble des expérimentations (...) doit faire l'objet d'un suivi attentif et recevoir (...) une nouvelle impulsion".

QUELQUES OBSERVATIONS

Dans leur conclusion les rapporteurs sont bien obligés de noter que "les avancées sont restées en retrait par rapport aux attentes des gestionnaires (...)" et qu'à l'opposé "les difficultés sont allées au-delà de simples frottements liés à l'apprentissage de nouveaux modes de gestion : elles traduisent une complexité regrettable".

Ils tentent de se rassurer car "en aucun cas, les principes fondateurs de la LOLF n'ont fait l'objet d'une remise en cause".

"Notre détermination (...) reste sans faille " disent-ils en indiquant que " l'effort doit se tourner mainte-

nant vers l'implantation de la démarche de performance".

Est-ce cela qu'on appelle la foi du charbonnier ?

Parce que, quand même, on a bien lu.

On a bien lu que "une très grande majorité des gestionnaires a souligné que les processus budgétaires et financiers étaient devenus plus complexes" et qu'il y a par conséquent " des risques réels pour la LOLF car "aujourd'hui la crédibilité globale de la réforme est en jeu".

On a bien lu que les indicateurs sont "trop nombreux" et "insuffisamment fiables".

On a bien lu qu'on ne savait pas trop qui pilotait quoi et que les instruments de bord ne sont pas fiables au point que certains responsables de programme en viennent "à s'interroger sur leur rôle réel et sur leur capacité à piloter (...)".

On a bien lu qu'émergeait "une bureaucratie inquiétante" accompagnée d'une "complexité excessive" et qu'il "faut éviter que la LOLF ne conduise à créer des emplois supplémentaires au niveau des fonctions supports".

Une fois de plus les apprentis sorciers de la réforme à tout prix, au plus vite et n'importe comment ont été sauvés du naufrage par la conscience professionnelle de dizaines de milliers d'agents de la Fonction Publique d'Etat.

Lors des travaux préparatoires à la mise en œuvre de la LOLF, la Fédération des Finances CGT a, à de très nombreuses reprises, alerté sur les risques de dysfonctionnements potentiels malheureusement confirmés.

Croire qu'une réforme de cette ampleur pouvait s'engager sans y associer les personnels, sans investissements financiers indispensables en terme de formation et de qualifications, d'outils informatiques maîtrisés par les utilisateurs, c'était s'enfermer dans le dogme de l'austérité budgétaire et l'autoritarisme.

Et il devait arriver ce que constatent les rapporteurs.

L'efficacité de la Fonction Publique d'Etat passe d'abord par la mise en œuvre des moyens nécessaires en personnels qualifiés.

Elle passe aussi par une intervention directe des personnels dans l'organisation et le fonctionnement des services et le contrôle citoyen.

La Fédération des Finances CGT a proposé, en vain, que chaque programme soit doté d'un objectif de qualité de vie au travail comme élément clé de l'efficacité. Cette revendication garde toute sa valeur.

Selon une enquête menée à l'automne 2006 par l'institut CSA 77% des français ont une vision positive de la fonction publique.

Parmi les mots et adjectifs correspondant bien à la fonction publique, les sondés placent la compétence à 69%, le dévouement des agents à 68%, tandis que 57% estiment que les agents " n'ont pas les moyens d'accomplir leur mission ".

Nous appelons Mrs LAMBERT et MIGAUD à méditer sur les résultats de cette enquête.

Nous appelons également les Ministres qui se succèdent à Bercy à en tirer également toutes les conclusions qui s'imposent !