

# **Modernisation financière de l'Etat LOLF & MODERFIE Un levier pour la réforme de l'État ?**

---

## **Actes du colloque CFDT Cadres et CFDT Fonctions Publiques**

CFDT Cadres  
Union Confédérale  
des Ingénieurs et Cadres

47, avenue Simon Bolivar  
75950 Paris cedex 19

Tél. : 01 56 41 55 00  
Mél : [contact@cfdt-cadres.fr](mailto:contact@cfdt-cadres.fr)

CFDT Fonctions Publiques  
Union des Fédérations  
des Fonctions Publiques et Assimilés

47, avenue Simon Bolivar  
75950 Paris cedex 19

Tél. : 01 56 41 54 40  
Mél : [uffa@uffa.cfdt.fr](mailto:uffa@uffa.cfdt.fr)

# **Modernisation financière de l'Etat LOLF & MODERFIE Un levier pour la réforme de l'État ?**

**L**es services de l'État sont maintenant dans la toute dernière ligne droite pour la mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2006 de la Loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

De nombreuses questions se posent, des démarches nouvelles sont à construire et à faire vivre. Modernisation financière et action territoriale de l'État, déconcentration et décentralisation ont partie liée. Les réponses sont souvent partielles, des incertitudes demeurent.

La mise en œuvre de la LOLF sera-t-elle un levier pour la réforme de l'État ? Le colloque CFDT du 11 juin 2004 a permis d'en débattre. Ce document en retrace les travaux.

Ce colloque était organisé conjointement par la CFDT Cadres (Union confédérale des Ingénieurs et Cadres) et la CFDT Fonctions publiques (Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés).

**Document téléchargeable sur : [www.cadres-plus.net](http://www.cadres-plus.net)**

# S o m m a i r e

---

## ***Ouverture***

Odile Beillouin, secrétaire nationale de la CFDT p. 4

## ***Introduction des débats***

Jean-René Brunetière, ingénieur général des Ponts et Chaussées p. 7

## ***Table ronde n° 1 : Réussir une réforme budgétaire ambitieuse ?***

p. 11

Animateur : Jean-Raphaël Alventosa, conseiller maître à la Cour des comptes

Romain Dubois, membre de la mission de modernisation budgétaire à la direction de la réforme budgétaire (Economie, finances et industrie)

Damien Leroux, CFDT Finances

Bruno Jaouen, CFDT Sgen, académie de Rennes

## ***Table ronde n° 2 : Piloter l'action publique autrement ?***

p. 19

Animateur : Jean-Yves Raude, trésorier-payeur général de l'Orne

Sylvain Mathieu, chargé de mission LOLF et administration territoriale à la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (intérieur, sécurité intérieure et libertés locales)

André Bouvet, CFDT Interco - Affaires sociales, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales de la Vienne

Nicole Cassetto, CFDT Fgte - Equipement, direction départementale de l'équipement du Nord

Elisabeth Kahn, CFDT Finances, contrôleur d'Etat

## ***Table ronde n° 3 : (Re)construire la gestion des ressources humaines ?***

p. 25

Animatrice : Anne-Marie Leroy, conseiller d'Etat

Yves Chevalier, chef de service à la direction générale de l'administration et de la fonction publique

Chantal Pélissier, chef de service à la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (Education nationale, enseignement supérieur et recherche)

Christophe Desdevises, CFDT Interco - Préfectures, Préfecture de Seine-Maritime

Marie-Claude Kervella, secrétaire générale de la CFDT Fonctions publiques

## ***Clôture***

François Fayol, secrétaire général de la CFDT Cadres p. 32

## ***Communications écrites des intervenants pour les tables rondes***

p. 35

### Intervention d'Odile Beillouin

#### secrétaire nationale de la CFDT

Bonjour à toutes et à tous,

Intervenant ici au nom de la confédération, je voudrais d'abord vous dire ma satisfaction, non seulement parce que je suis parmi vous, non seulement parce que vous êtes nombreux, mais surtout en raison de la question posée pour ce colloque : la LOLF est-elle un levier pour la réforme de l'Etat ?

La Réforme de l'Etat, le grand mot, est lâché ! Voilà un sujet Oh combien passionnant, Oh combien complexe. Un sujet qui, depuis longtemps, de façon récurrente, fait aussi couler beaucoup d'encre, quand il ne provoque pas manifestations et grèves de fonctionnaires, lesquels se voient immédiatement taxés, par une partie de l'opinion publique et par certains responsables politiques, de refuser décidément toute évolution.

« **Sommes-nous condamnés, en France, à l'échec de la réforme de l'Etat, plus exactement à l'échec par l'Etat de la réforme de la réforme des services publics et de ses fonctions régaliennes ?** », c'est par cette question lancinante que Nicole NOTAT commençait son intervention à un colloque précédent UFFA/CFDT Cadres (octobre 2000)... en répondant immédiatement qu'à la CFDT, « **nous avons la conviction qu'il n'y a pas de fatalité à l'échec, que la réforme est nécessaire et qu'il faut la rendre possible.** » Et elle poursuivait sur les conditions et les exigences mises par la CFDT pour que le souhaitable soit effectivement possible... Ces propos d'alors nous paraissent toujours d'actualité, à ceci près que depuis, plusieurs chantiers, plusieurs décisions et plusieurs projets font que nous sommes aujourd'hui encore plus confrontés aux travaux pratiques... dont la mise en œuvre de la LOLF.

J'y reviendrai mais je voudrais d'abord vous dire quelques mots du sens et des orientations que nous souhaitons imprimer à la réforme de l'Etat et à la

modernisation des services publics. Il s'agit d'une question d'une grande importance dans la conception que nous avons du syndicalisme confédéré. Sans avoir fait de recherches historiques poussées, je crois d'ailleurs que tous les congrès de la CFDT ont adopté des orientations à ce sujet. En tout cas, celles qui ont été prises lors de nos deux derniers congrès (Lille et Nantes) nous donnent il me semble une feuille de route très claire et très fournie et, de fait, une responsabilité très importante.

Je me garderai bien de vous livrer ici l'intégralité des orientations que la CFDT a adoptées au congrès de Nantes mais seulement ce qui me semble essentiel pour que « notre Etat » soit mieux à même d'anticiper et d'éclairer l'avenir, plus soucieux d'améliorer son efficacité, pour assumer pleinement son rôle de régulation politique, économique et sociale. Notre exigence porte aussi sur la nécessité d'adapter l'action publique aux évolutions sociologiques et géographiques qui ont fortement transformé notre pays pour que soit réellement garanti à tous l'accès à des services publics de qualité sur l'ensemble du territoire. En regard de ces objectifs nous nous sommes, entre autres, prononcés pour une nouvelle étape de la décentralisation et pour l'amplification du mouvement de déconcentration. Nous avons dit aussi que le nouveau mode d'élaboration et d'exécution des lois de finances devait constituer un outil stratégique pour conduire les évolutions nécessaires.

Nos exigences sur les conditions à réunir pour que de telles évolutions soient couronnées de succès sont également très fortes et très claires :

- Concertation et débat publics menés dans la clarté avant que soient définis les objectifs et la stratégie de changement qu'il appartient au pouvoir politique d'arrêter.
- Mais, autant nous plaillons pour que le débat sur la réforme de l'Etat dépasse les murs des administra-

tions, autant nous ne cessons de marteler la nécessité absolue d'impliquer les agents des services publics, les fonctionnaires et d'en faire ainsi des acteurs du changement. D'où, la nécessité, que nous ne cessons également de marteler, de refonder les relations sociales dans les fonctions publiques.

Alors, comme je le disais, nous sommes aujourd'hui dans l'épreuve des travaux pratiques, et je crois, même si c'est souvent difficile, que nous n'avons pas d'autre choix possible que de nous les « coltiner ».

Travaux pratiques avec la décentralisation. Pour résumer nous avons dit « chiche » pour l'acte II qui est en chantier... même si nous regrettons, notamment, que l'occasion n'ait pas enfin été saisie pour simplifier notre mille-feuilles administratif territorial. Je ne développe pas, il y aurait beaucoup à dire.

Travaux pratiques aussi, avec la réorganisation territoriale de l'Etat qui s'engage et qui devrait permettre – je serais tentée de dire enfin ! – de réaliser une véritable déconcentration. A voir...

Travaux pratiques enfin avec le sujet qui vous préoccupe aujourd'hui : la perspective de l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006. Il s'agit d'ores et déjà de bien en cerner tous les enjeux, dans cette phase de préparation et d'expérimentations de plus en plus nombreuses.

On le voit bien, les liens entre ces différents chantiers sont étroits mais, force est de constater qu'en regards des enjeux qu'ils revêtent, on cherche un peu en vain, sinon la cohérence, au moins la lisibilité de la stratégie gouvernementale. Ce gouvernement a-t-il une vraie stratégie de changement pour l'Etat et les services publics ? Nous en doutons fortement. Doute d'autant plus marqué quand on voit la façon dont ce gouvernement traite ses agents, quand on voit la façon dont il ne tient pas ses engagements vis-à-vis d'organisations syndicales qui prennent leurs responsabilités.... Je pense notamment, vous vous en doutez, à la question des carrières longues.

Un climat social aussi dégradé n'est pas des plus propices à la réussite de réformes qui pourtant s'imposent !

J'en viens maintenant et très rapidement à la LOLF elle-même. Je rappelle d'abord que cette loi a été adoptée à un très large consensus entre majorité et opposition d'alors. Un tel consensus initial me semble important à pointer comme une des conditions nécessaires pour la réussite d'une réforme d'une telle ampleur. Mais c'est bien sûr loin d'être

suffisant ! Le « grand public », à supposer qu'il en connaisse l'existence, est-il informé de son contenu et des changements que ces nouvelles règles budgétaires devraient produire ? Permettez-moi d'être très sceptique... Pourtant cette loi n'est pas seulement une réforme de la technique budgétaire, je crois qu'elle porte en germe une véritable « **révolution de la gestion publique dans son ensemble** » pour reprendre la formule d'une animatrice d'une table ronde d'aujourd'hui (Anne-Marie Leroy dans la revue Cadres d'octobre 2003).

Passer d'une culture de moyens à une culture de résultats, définir les missions d'une politique publique, les décliner en programmes assortis d'objectifs précis eux-mêmes assortis d'indicateurs et de critères qui permettront d'évaluer les résultats, voilà qui représente effectivement une révolution dans notre pays ! Voilà un chantier dont les enjeux sont bien des enjeux profondément démocratiques. N'ayons pas peur du terme : il s'agit bien d'introduire une logique de performance dans les actions de l'Etat et des services publics. Il y va de leur crédibilité auprès des usagers, des citoyens ; il s'agit d'aller ni vers plus ni vers moins d'Etat mais vers mieux d'Etat. On le sait bien, la mesure de la performance d'un service rendu aux citoyens est éminemment complexe. Elle ne saurait en tout cas se réduire à l'application mécanique de critères qui, par exemple, ne prendraient essentiellement en compte que la question de son coût. Les dimensions de la performance sont multiples, bien sûr ; et c'est en cela que l'élaboration des missions, des programmes, des objectifs et des critères doit être l'objet d'un débat démocratique. Débat au sein du Parlement, dont le rôle sera réévalué, débat entre le Parlement et l'exécutif mais débat indispensable également avec la société civile et avec les fonctionnaires.

Il reste qu'aujourd'hui nous avons beaucoup plus d'interrogations que de certitudes. Ces questionnements sont d'ailleurs à l'ordre du jour de ce colloque.

Quelles seront les conséquences de la globalisation des crédits ? Comment les missions sont-elles définies ? La réponse à cette première question permettra de juger si l'on souhaite véritablement mettre en œuvre des politiques interministérielles ou si, au contraire, on cherche surtout à sauvegarder les contours des administrations existantes. La LOLF confortera-t-elle une réelle déconcentration ? Quelles en seront les conséquences sur la gestion des ressources humaines dans les fonctions publiques et quel sera, notamment, le rôle des préfets en la matière dans les administrations déconcentrées ? Quel dialogue social dans les fonctions publiques avec cette nouvelle architecture ?

Une chose est sûre, nous ne pouvons pas regarder le train passer. C'est bien en fonction de l'importance de notre implication dans ces chantiers que nous pourrions infléchir les évolutions dans le sens que nous souhaitons. Nous voyons bien toutes les opportunités que ce processus doit nous permettre de saisir. Certes, la LOLF n'est certainement pas l'alpha et l'oméga de la réforme de l'Etat mais elle peut en être un des leviers essentiels.

Le colloque d'aujourd'hui doit à mes yeux constituer une étape importante dans la compréhension et l'appropriation collective des enjeux en présence. Il apportera une contribution utile et je l'espère précieuse pour que la CFDT dans son ensemble puisse être pleinement actrice d'une évolution vers l'Etat et les services publics que nous voulons. Je vous souhaite une bonne journée et bon travail.  
Je vous remercie.

## Comment introduire le colloque ?

**Jean-René Brunetière,  
ingénieur général des Ponts et Chaussées**

Ce qui nous réunit aujourd'hui est l'espoir d'une réforme.

Cette réforme de la LOLF n'est pas faite. Elle ne se réalisera que si nous la faisons. La loi organique n'est qu'une invitation à la réforme, et je suis toujours étonné d'entendre des phrases comme « la LOLF va changer les cultures, la LOLF va... ». La LOLF pourvoiera à nos insuffisances, en quelque sorte... Non, la LOLF ne changera rien par elle-même, sinon des procédures, des éléments mécaniques sans signification. C'est nous qui, à l'occasion de la LOLF, sommes appelés à changer des choses. En serons-nous capables ?

### 1. Le sens de la LOLF en deux mots clés : « performances », « responsabilité »

La « nouveauté » de la LOLF est une nouvelle responsabilité du ministre lors de la discussion de son budget devant le Parlement.

Ce qui ne change pas à cette occasion, c'est que le ministre demande de l'argent au législateur, et justifie son action.

Ce qui doit changer, c'est qu'il doit concrétiser des engagements en explicitant des objectifs, et rendre compte de ses « performances » par rapport à ces objectifs à l'aide d'indicateurs chiffrés. En contrepartie, il lui est normalement accordé une plus grande liberté de gestion de ses moyens. La logique « argent contre résultats » trouve une expression formelle au sommet de l'Etat.

La philosophie de la LOLF est claire : le responsable public doit déclarer son programme en termes objectifs et chiffrables, puis rendre compte de sa performance devant les représentants du peuple. Les moyens qui lui sont alloués, comme ses gratifications

personnelles peuvent dépendre du jugement porté sur sa « performance ».

Dans cette perspective, et à la seule lecture du texte de loi et de ses périphériques immédiats, un certain nombre de questions viennent immédiatement à l'esprit :

- La philosophie de la LOLF est-elle globalement bonne ?

- Si oui, va-t-elle imprégner l'ensemble de l'administration ?

Cette affaire concerne-t-elle uniquement le ministre et son entourage ou l'ensemble de l'administration de l'État ? Si cette philosophie ne s'applique qu'au colloque annuel entre chaque ministre et les parlementaires en séance ce jour-là, la LOLF aura accouché d'une souris. Si elle se répand dans toute l'action administrative, alors, nous aurons affaire à une vraie réforme.

Comment un objectif national se décline-t-il en objectifs particuliers pour les différentes unités de l'administration, voire pour chaque fonctionnaire ? Quel rapport avec la « gestion par objectifs » ?

- Sinon, quels sont ses travers et ses dérives possibles ?

- Peut-on trouver des indicateurs pertinents pour chaque chose que fait l'État ? Peut-on réellement tout mettre en chiffres ? Peut-on toujours mettre le plus important en chiffres ?

- Qu'en est-il réellement des « souplesses » pour l'administration de terrain ? La souplesse va-t-elle jusqu'à la flexibilité ?

- Comment se croisent les programmes verticaux et les administrations locales horizontales sous l'égide des préfets (et des chefs de services déconcentrés) ? Etc.

## 2. Deux scénarios contrastés

Pour illustrer, au moins partiellement, la problématique de la LOLF, imaginons deux scénarios contrastés : Nous sommes en 2010...

### 2.1 Scénario I : Presque rien ne change et tout se complique...

On sait faire ça en France : métaboliser une nouveauté dans les pratiques anciennes : on garde l'essentiel des contraintes de l'ancien régime, et on superpose les procédures nouvelles, largement vidées de leur sens.

#### Un rituel parlementaire modifié dans sa forme

Au fond, pour le ministre, les choses n'ont pas changé beaucoup : ce n'est pas la dizaine d'indicateurs nouveaux qui figurent dans le rapport qu'il présente au Parlement qui changent la nature des titres du journal du lendemain. Déjà avant 2006, lors de la discussion budgétaire, il expliquait sa politique. A vrai dire, seules les formes ont un peu changé, simplement.

#### Des indicateurs nationaux qui rapidement n'intéressent plus personne

La nouveauté a intéressé la première année, puis comme d'une année sur l'autre les indicateurs ne variaient pas beaucoup, ceux-ci n'ont plus intéressé grand monde dès la deuxième année.

#### Des féodalités renforcées par les structures de programme

La plupart des directeurs de ministère se sont reconvertis en « directeur de programme ». Responsabilisés sur les résultats de leur seul programme, ils sont encore moins enclins que par le passé (c'est dire...) à coopérer avec leurs voisins.

#### Un bricolage local des frontières entre programmes

Localement, dans une DDE, une DDAF ou une université, il faut bien vivre. Comme les personnels et les moyens sont cantonnés par programme, tel fonctionnaire qui travaille à mi-temps pour le logement et à mi-temps pour la politique de la ville devrait être imputé à un seul des deux programmes. Heureusement, personne ne vient vérifier le détail de ces imputations. Dans les services polyvalents, on prend la ressource dans les programmes qui en ont encore pour réaliser les objectifs des programmes épuisés. Au début, on a tenu en double une comptabilité analytique, au moins dans certains services, pour savoir le coût réel des programmes, mais c'est très vite tombé en désuétude, car ça n'intéressait personne. Du coup, on ne sait pas très bien « combien ça coûte » (les programmes), mais ce n'est pas bien

grave puisque de toutes façons, chacun sait qu'au sommet, dans les ministères, on bricole les indicateurs pour afficher des résultats flatteurs.

### Un garrot budgétaire qui se resserre grâce à la fongibilité asymétrique

Le ministère des finances, lui, désespéré par le déficit croissant des finances publiques et confronté à l'impossibilité politique d'augmenter les impôts, a trouvé dans la fongibilité asymétrique une planche de salut : le moyen d'enfin diminuer les personnels de certaines administrations sans en prendre la responsabilité directe. La martingale est assez facile. Depuis quelques années, beaucoup d'administrations sont très à court de moyens de fonctionnement (certaines n'arrivent plus à payer leurs timbres). Dès l'apparition de la LOLF, elles ont cédé des postes pour se redonner de l'air sur les moyens de fonctionnement. Comme les moyens se renégocient chaque année, le Budget peut enfin raboter chaque année le petit gras ainsi dégagé, contraignant les services à diminuer de nouveau (et « volontairement ») leur personnel l'année suivante par le même processus.

### 2.2 Scénario II : On change de monde ; tout se vend, tout s'achète...

Nous sommes de nouveau en 2010...

#### Les responsables de programme, intéressés aux résultats « jouent pour de vrai » :

L'intéressement aux résultats a rapidement de l'ampleur : c'était la seule manière d'améliorer la rémunération des hauts dirigeants sans faire contagion. Elle commence à concerner un certain nombre de responsables au sein de chaque programme, et pas seulement les directeurs de programme. Du coup, on prend les choses au sérieux... Les indicateurs commencent à devenir un peu obsessionnels. Les responsables ont vite fait leurs comptes, et dans de nombreux programmes, ils se sont rendu compte que la répartition des personnels en quantité et en qualité, héritée du passé, est loin de l'optimum par rapport aux objectifs auxquels le ministre s'est engagé.

#### ... et réclament des souplesses de gestion du personnel ...

Du coup, certaines catégories de personnel trouvent de plus en plus difficilement preneurs : le directeur de l'urbanisme et l'aménagement veut rendre des dizaines d'ingénieurs des travaux publics de l'État car il a surtout besoin d'économistes, de géographes, de spécialistes de l'environnement... On se rend compte aussi que les fonctionnaires âgés coûtent bien cher par rapport aux jeunes qui travaillent plus et qui s'adaptent mieux aux nouvelles technologies. Des



tensions commencent à apparaître sur ce qui devient un « marché » de l'emploi administratif.

### **... de moins en moins compatibles avec le statut ...**

Dans certaines administrations, les objectifs évoluent assez vite d'une année sur l'autre, et les qualifications nécessaires pour les atteindre aussi. Le contrat à durée déterminée, le « contrat de projet », la possibilité de licencier quand une activité de l'État diminue ou disparaît, tout cela est devenu de plus en plus tentant pour les responsables des programmes. D'ailleurs, ils font remarquer que la plupart des autres pays qui mettent en oeuvre ce genre de gestion publique par programme disposent de ce genre de souplesses.

### **...tandis que des secteurs bien « LOLFés » deviennent privatisables...**

A la direction générale des impôts, par exemple, les objectifs et les indicateurs sont devenus tellement clairs et précis, les critères d'évaluation si objectifs, que le contrat qui lie la DGI au secrétariat général du ministère constitue un cahier des charges permettant d'autonomiser l'activité au sein d'un établissement public. Le gouvernement nie tout projet de privatisation de la collecte des impôts...

## **3. « I had a dream... ». Le scénario qui dépend de nous**

Nous sommes revenu en 2004. Quelques commissions du Parlement et quelques équipes d'administrations centrales s'affairent autour de la LOLF. La grande masse de l'administration française est passive. On se borne à « l'informer » (plus ou moins bien).

Est-ce raisonnable ?

### **3.1. Pour une application « capillaire » de la LOLF**

La LOLF se joue à chaque niveau de l'administration française et de ses périphériques (n'oublions pas qu'une grande partie de l'action de l'État, notamment dans le domaine sanitaire et social, est entièrement tributaire d'opérateurs autonomes)

#### **La gestion par objectifs se répand partout**

Ce n'est pas seulement au niveau du Parlement mais à chaque échelon du service public que se pose la question de la gestion par objectifs : clarification de la politique, définition d'objectifs partagés, évaluation objective donnant lieu à conséquences, etc. Cette manière de manager, qui est probablement le meilleur de ce à quoi nous invite la LOLF, est encore très peu

répandue dans l'administration. Elle n'est d'ailleurs pas simple.

### **Les managers s'y forment**

Il faut un effort considérable de formation pour que les managers à tous les niveaux intègrent cette manière de diriger. Aujourd'hui, du haut en bas de la hiérarchie, l'art de se tenir à la cour du seigneur influe plus sur l'évaluation du manager que les résultats objectifs<sup>1</sup>.

### **L'évaluation individuelle et collective se développe**

L'évaluation a progressé ces dernières années, incontestablement. La généralisation récente de l'entretien individuel en est une étape importante. Grâce à l'extension du management par objectifs, l'évaluation peut s'extirper du jugement subjectif et de l'arbitraire pour apprécier contradictoirement du travail accompli par rapport à des références objectives.

Les performances des équipes peuvent également être appréciées et reconnues dans une logique proche de celle qu'on a connue par exemple dans les « contrats de performances ».

### **Des formes de comptes rendus déconcentrés apparaissent**

À partir du moment où chaque niveau d'administration se fixe une politique, des objectifs, et des indicateurs pour juger de leur réussite, se pose la question du compte rendu devant l'opinion : est-il absurde qu'un préfet ou un chef de service déconcentré fasse chaque année une conférence de presse pour annoncer ses objectifs de l'année suivante et rendre compte de ceux de l'année précédente ? Ou cela doit-il rester une exclusivité du débat parlementaire, tout en haut ?

### **Les « souplesses » s'exercent de plus en plus près du terrain**

La fongibilité entre les différents moyens (crédits de personnel, de fonctionnement, intervention, etc.) s'exerce à des niveaux de plus en plus déconcentrés, de sorte que progressivement, les services et les unités de base disposent d'une véritable autonomie de gestion dans le cadre d'objectifs précis à poursuivre.

### **Les engagements sont respectés**

Pour pouvoir s'engager sur des objectifs, les services ont besoin d'avoir des assurances sur la disponibilité des moyens qui leur sont promis. Les directions de moyens (et d'abord la Direction du Budget) font donc leur révolution culturelle et prennent l'habi-

tude de tenir leurs engagements, en commençant par le centre.

Il peut alors s'ensuivre des engagements en chaîne.

En particulier, la mauvaise pratique des régulations budgétaires en cours d'année disparaît (il suffit pour cela de faire des amputations nécessaires dès le 1er janvier, ce qui permet de caler les objectifs de l'année en fonction des moyens) : On ne voit pas en effet comment on pourrait s'engager sur des objectifs et les tenir quand une part importante et imprévisible des moyens disponibles est coupée en cours d'année.

***Voilà que j'écris au présent de l'indicatif... nous sommes en 2010 ou je rêve ? Ce rêve est-il impossible ?***

### **3.2. Pour un réalisme imaginatif**

Un tel fonctionnement vertueux de la LOLF ne s'inventera pas entièrement dans quelques équipes centrales fussent-elles brillantes. Il faut pour cela un véritable projet collectif ancré dans la réalité de l'action administrative, et faisant appel à l'imagination créatrice de chaque équipe pour inventer les voies appropriées

#### **Le chemin culturel à parcourir**

La LOLF ne changera pas notre culture. Puisons plutôt d'abord dans le meilleur de notre culture pour aller dans le sens des ambitions que nous propose la LOLF :

- le sens de l'objectif final partagé par chaque fonctionnaire ;
- le goût du concret ;
- la créativité à la base ;
- le sens de l'organisation collective ;
- la culture de la compétence professionnelle.

Il faut aussi prendre conscience de nos déficits culturels à corriger :

- notre faible tradition de l'engagement respecté (parfois, notre culture du « presque à temps ») ;
- nos lacunes en conduite de projet.

Sont-ils vraiment insurmontables ?

#### **L'utilisateur dans nos démarches**

Pour que la LOLF ne soit pas un pur exercice technocratique, l'utilisateur et ses représentants doivent être invités à la table de jeu : de nombreux objectifs font

l'objet de débats entre toutes les parties prenantes de l'action administrative (y compris ses bénéficiaires), les indicateurs font une large place à leur appréciation.

#### **De nouvelles formes d'autonomie de gestion**

Responsabilisée sur ses objectifs et ses indicateurs et dotée de son enveloppe de moyens fongibles, chaque unité peut bénéficier d'une large autonomie de gestion. Lorsqu'elle contribue à plusieurs programmes, des formes originales, institutionnelles ou de fonctionnement sont à inventer pour donner un cadre de cette autonomie.

### **3.3. Pour une réexpression de nos valeurs**

La construction de la LOLF (nous préférons parler de construction que de mise en oeuvre, tant que tout reste à faire) nous interroge sur les valeurs auxquelles nous tenons :

#### **Logique du contrat et logique de l'honneur**

Saurons-nous assimiler la « logique du contrat » qui prévaut dans la LOLF sans perdre le meilleur de la « logique de l'honneur » qui inspire l'administration ?

#### **Solidarité et compétition**

Saurons-nous faire prévaloir à tous niveaux la solidarité dans la recherche commune des objectifs de tous, où nous en fermerons-nous dans des compétitions stériles entre féodalités ?

#### **Le privilège de l'action**

Enfin, dans un monde qui ne cesse de se compliquer, saurons-nous, pour atteindre les objectifs du service public, privilégier l'action par rapport au formalisme, l'audace par rapport au parapluie, le risque calculé par rapport à l'inertie ?

Normalement, si la LOLF « réussit », il faudra de telles évolutions que les sujets de débat social seront nombreux et sérieux. Si c'est le calme plat dans le débat social, c'est probablement que rien de fondamental n'aura changé.

*« Ce qui vient au monde pour ne rien troubler ne mérite ni égards, ni patience. » (René Char, A la santé du serpent)*

C'est en tout cas très encourageant que la CFDT consacre une journée à ça.

---

<sup>1</sup> Les seigneurs n'étant pas idiots, ils distinguent malgré tout souvent les meilleurs, heureusement...

# Réussir une réforme budgétaire ambitieuse ?

- Animateur : Jean-Raphaël Alventosa, conseiller maître à la Cour des comptes
- Romain Dubois, membre de la mission de modernisation budgétaire à la direction de la réforme budgétaire (Économie, finances et industrie)
- Damien Leroux, CFDT Finances
- Bruno Jaouen, CFDT SGEN, académie de Rennes

### Jean-Raphaël Alventosa

Il ne reste plus qu'un an et demi pour atteindre l'objectif qui nous a été donné collectivement, dans la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, par le Parlement, ce qui est peu. Le texte, qui a abrogé l'ordonnance de 1959, plus difficile à modifier que la Constitution de la V<sup>e</sup> République, a été adopté dans des circonstances particulières. C'est normalement le gouvernement qui élabore la loi, mais le Parlement s'est emparé ici du dispositif et a rédigé une proposition de loi que le gouvernement a acceptée, ce qui a donné la loi organique. La Cour des comptes a activement collaboré au démarrage de la proposition ; elle représente d'ailleurs, avec le Parlement, un des deux leviers qui devront continuer à fonctionner pour garantir une mise en oeuvre complète de la LOLF, à bonne date. La loi organique a été adoptée à l'unanimité. On peut en conclure qu'il s'agit d'un texte insipide, ou bien que l'on a affaire à un texte rare et fondamental. Quoi qu'il en soit, nous avons une performance à atteindre, au 1<sup>er</sup> janvier 2006, collectivement.

La feuille de route est assez simple car, à l'étranger, plusieurs États ont commencé à réfléchir, quelquefois il y a trente ans, à leur administration et à son poids. La première question posée est celle de la répartition du budget. A priori technique, cette question se pose de manière évidente au niveau individuel (on distingue bien l'argent de poche pour les enfants, l'argent pour les vacances, etc) ; au niveau des États, cette répartition correspond à la nomenclature budgétaire. Ce système, qui implique de se mettre d'accord sur des objectifs, doit également s'accompagner d'un système d'information (de la même manière que lorsque vous allez au cinéma

ou au théâtre, par exemple, vous savez approximativement combien vos billets d'entrée vont vous coûter, ce qui peut influencer votre décision). Or sur ce point, l'État est démuné. Nous ne savons pas combien coûtent nos actions.

A cet égard, la loi organique est originale par rapport au texte de 1959, qui était un texte budgétaire sans un mot de comptabilité. Dans la loi organique en revanche, il en est plusieurs fois question. On a progressivement pris conscience qu'il n'était plus possible de fonctionner sans information sur les coûts réels. Cette situation résulte d'une tendance à l'augmentation de la dépense qui est mise en oeuvre sans se demander, en contrepartie, à combien s'élèvent les recettes. Bien entendu, cependant, les États ne sont pas en faillite, comme on l'entend dire quelquefois, parce qu'ils peuvent normalement prélever des impôts à l'infini. Reste que le jour où les gens ne veulent plus contribuer à l'impôt, le problème se pose avec une intensité accrue. Comme il a déjà été dit, le service public n'a pas de prix, mais il a un coût.

Il nous faut donc disposer de ce système d'information au plus vite. Le problème majeur qui nous empêche de progresser dans la réforme de l'État est que nous ne savons pas ce que valent les services et quelle est l'évaluation des politiques publiques. De ce point de vue, nous devons être relativement démonstratifs et convaincants, sinon, certains citoyens finiront par désespérer de leur État, ainsi que l'illustre le phénomène préoccupant de l'abstention dans les consultations électorales.

Il y a trente ans, on parlait de « rationalisation des choix budgétaires » et on croyait qu'avec quelques procédures, on parviendrait facilement à un résultat. Restons vigilants aujourd'hui : une maquette budgétaire

taire ne fonctionne pas toute seule, encore faut-il disposer des acteurs et des bons outils... Les acteurs, ce sont d'abord les fonctionnaires, qui, pour « fonctionner », doivent être entièrement associés à ce processus. Or, d'une manière générale, la concertation et la gestion des ressources humaines doivent être sérieusement renouvelées. Il existe en effet des centaines de corps extrêmement cloisonnés et ce système doit certainement faire l'objet d'une révision, sous peine de bloquer la mise en oeuvre de la loi organique.

Au-delà des acteurs, les outils restent à améliorer, ils sont encore au stade embryonnaire. J'ai parlé du système d'information ; j'ai mentionné les problèmes de coût ; il y a trois comptabilités dans la loi organique : une comptabilité budgétaire, telle qu'elle est apparue au XIX<sup>e</sup> siècle ; une comptabilité de bilan, dont l'État a été jusqu'à présent dépourvu, et qui permet de mesurer le niveau de richesse ; et une comptabilité d'analyse des coûts -il faut en effet que nous sachions à qui va l'argent, en fonction de quels critères et de quels résultats-. Je pourrais mentionner encore le contrôle de gestion.

Sur tous ces sujets, il est nécessaire de progresser concrètement.

## Romain Dubois

Je vais essayer de vous présenter l'état de la réforme au 11 juin, en exposant ce qui a été accompli et ce qui reste faire. Nous avons déjà fait beaucoup mais le plus difficile est à venir dans les 18 prochains mois. Le 21 janvier, Alain Lambert a annoncé la nouvelle maquette budgétaire, qui est depuis en débat. J'aurais aimé pouvoir dire aujourd'hui qu'elle était arbitrée mais malheureusement, cela a pris un peu de retard et il faut encore attendre la fin de la concertation avec le Parlement. En tout état de cause, la nomenclature budgétaire verra définitivement le jour très prochainement, même si elle pourra être revue en 2006 et dans les années ultérieures.

Les normes comptables de l'État ont été arrêtées et sont en cours de publication. Tous les ministères sont au moins lancés dans une expérimentation.

Cela est-il suffisant ? Sans doute pas. Il faut encore progresser tout en restant dans une démarche consensuelle telle qu'elle s'est manifestée au niveau du Parlement.. La maquette qui devrait être arrêtée par le gouvernement prendra en compte de nombreuses recommandations du Parlement et ce consensus se poursuit par la publication d'un guide partagé sur la performance, amenant tous les acteurs qui auront à juger de la performance à dire ou tout au

moins à comprendre la même chose. Ces acteurs sont le gouvernement – le ministère des Finances –, la Cour des comptes, les deux commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat, et le comité interministériel d'audit des programmes. La consensualité ou l'interministérialité traduisent également une façon de travailler. En ce moment même se déroule la réunion mensuelle du comité de pilotage interministériel des directeurs financiers, qui a vocation à valider les orientations ou les avancées des travaux concernant la LOLF.

Je voudrais maintenant revenir sur trois points qui me paraissent bien mettre en évidence l'état actuel du chantier : l'architecture budgétaire ; la feuille de route pour les prochaines semaines ou les prochains mois, avec un point fort qui est la présentation du Projet de loi de finances (PLF) pour 2005 ; les modes de gestion, ou la déconcentration au-delà des zones stratosphériques des directions financières de centrales.

### L'architecture budgétaire

Je ne reviendrai pas en détail sur les concepts de la nouvelle architecture budgétaire, étant donné que vous les connaissez certainement. Le programme est la spécialisation budgétaire à l'intérieur de laquelle un gestionnaire pourra globalement disposer de l'ensemble de ses crédits avec une fongibilité, une globalisation quasi totales. La mission est apparue très tard dans les débats, c'était une initiative d'Henri Emmanuelli. Au sens de la loi, elle offre essentiellement la possibilité aux parlementaires d'apporter des amendements mais ici, elle est à comprendre dans le sens de l'expression d'une politique publique. Le Parlement a proposé plus d'interministérialité et la mission a donc un véritable rôle à jouer.

Ces missions, ces programmes, ces actions constituent les nouveaux points forts de la nomenclature budgétaire, puisqu'ils indiquent les finalités des politiques. L'essentiel tient dans la nomenclature par destination. Dans la maquette du 21 janvier, des missions évidentes sont apparues, telles que la justice ou la culture, tandis que d'autres, interministérielles, telles que la recherche, la sécurité sanitaire, l'enseignement scolaire, et éventuellement l'aide publique au développement, semblaient moins évidentes. Un certain nombre de missions restent en débat et je ne sais pas quelle sera la décision définitive du gouvernement. En tout état de cause, la presse s'est fait l'écho des remarques des parlementaires sur les missions interministérielles qui, pour eux, manquaient : la mission sécurité par exemple. Et puis d'une certaine façon, les parlementaires sont allés plus loin dans la recherche de cohérence en demandant de couper de gros programmes qui manquaient de

visibilité, tels que le programme agricole, qui regroupait l'ensemble de la politique agricole française. Ils ont souhaité que soit distingué ce qui relève de l'aide à la production agricole de ce qui relève de l'aide aux exploitations agricoles.

### Le PLF 2005

Nous aurions pu nous contenter de présenter les crédits de la loi de finances dans le dernier format de l'ordonnance de 1959 et dans le format de la LOLF, c'est-à-dire en transposant les crédits dans cette nouvelle nomenclature. Le gouvernement a souhaité faire mieux, en présentant d'ores et déjà une première version des objectifs et des indicateurs. Ces objectifs et ces indicateurs seront naturellement amenés à évoluer. Le système d'information ne permettra certes pas tout, un grand nombre d'objectifs et d'indicateurs en seront absents : il ne sera par exemple pas possible de mesurer tout de suite la satisfaction sociale des personnes handicapées en matière d'insertion sociale. Néanmoins, ce système permettra non seulement de disposer d'un certain nombre d'informations en termes d'efficacité de gestion, mais également de construire des séries pour voir si l'on a progressé.

En 2005, nous allons donc présenter les premiers objectifs et les premiers indicateurs. Aujourd'hui, les ministères discutent avec nous à ce sujet, aussi bien ceux qui se sont inscrits dans une démarche *bottom down* que ceux qui ont adopté une méthode *bottom up*. Que sont ces indicateurs ? Je préfère commencer par dire ce qu'ils ne devraient pas être. Il faut peu d'objectifs et ils doivent être simples. Il a beaucoup été question du parlementaire et de l'agent public mais peu du citoyen, or il faut que ce dernier soit en mesure de comprendre à travers la rédaction des documents budgétaires dans des termes relativement simples. Les indicateurs ne permettront pas forcément d'évaluer toutes les politiques publiques, parce que l'on est dans le cadre de la loi de finances et que seules seront évaluées les politiques publiques financées par l'État. Il ne s'agira pas non plus d'objectifs et d'indicateurs uniquement d'activité, issus du contrôle de gestion. Il faut un niveau intermédiaire qui permette aux parlementaires d'être éclairés lors du débat sur l'efficacité de l'argent public utilisé par les administrations.

Ces objectifs ont été répartis en trois catégories : tout d'abord une perspective socioéconomique, où l'on se place du point de vue du citoyen (par exemple, l'accroissement de l'insertion professionnelle des jeunes diplômés) ; ensuite des objectifs de qualité de service ; enfin des objectifs d'efficacité de gestion, afin de mesurer la meilleure dépense possible. Tels sont les objectifs que nous voudrions mettre en avant

dans les projets annuels de performance, dont la première version sera discutée en septembre prochain.

### Les modes de gestion

Il est nécessaire d'adopter de nouveaux modes de gestion. Des programmes sont créés qui s'accompagnent d'une nouvelle fonction de manager de programme. Ce dernier devra s'engager à la fois sur les crédits et sur la responsabilité.

Il faut par ailleurs une véritable déconcentration que nous essayons de mettre en œuvre. Tout cela ne doit pas rester à des niveaux stratosphériques : des liens doivent être établis avec les services déconcentrés, sous l'égide du préfet pour les régions françaises ou en liaison avec l'ambassadeur pour les postes à l'étranger. Nous avons appris des choses de l'expérimentation de globalisation en région Centre au ministère de l'Emploi, par exemple. Or, certaines administrations n'envisagent pas qu'un directeur régional puisse avoir une fongibilité entre plusieurs actions d'un même programme ; certaines directions n'envisagent pas qu'entre plusieurs natures de crédit il puisse y avoir une fongibilité. Il nous revient ainsi qu'à vous de faire passer le message de ce point de vue. L'application de ces règles de gestion implique en effet que nous communiquions, que nous formions et que nous amplifiions les expérimentations.

Pour conclure, disons que je vous ai présenté là un cadre, un état des lieux. Il apparaît nécessaire que tout le monde modifie les pratiques. Nous ne savons pas ce que sera la position des parlementaires sur l'évolution du débat budgétaire mais il faut que la procédure budgétaire entre les ministères et le ministère des Finances évolue. La réflexion est en cours. De la même manière, le dialogue de gestion entre les administrations centrales et les services déconcentrés doit évoluer. Les conditions du succès tiennent, selon nous, dans une implication totale et large de l'ensemble des équipes, et pas uniquement des directeurs des affaires financières. Une fonction cruciale revient aux CTP du point de vue de l'association des personnels. Une nouvelle répartition des rôles est nécessaire entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Il est par ailleurs indispensable de repenser la tutelle sur les établissements publics. Enfin, il faut diffuser la culture de la responsabilité, une nouvelle forme de management.

### Jean-Raphaël Alventosa

Tout cela amène à se demander ce que va devenir le contrôle dans un système où tout le monde devrait être responsable... En effet, en principe, lorsqu'on n'est pas responsable, on doit être très contrôlé ; en

revanche, si l'on est responsable, il devrait y avoir moins de contrôle. Cela dit, la question peut devenir préoccupante pour les Finances si les systèmes d'information et le contrôle de gestion notamment ne marchent pas complètement.

## Damien Leroux

Cet exposé, je dois vous en avertir, sera assez superficiel, étant donné que les sources d'information dont je dispose sont non seulement plutôt de mauvaise qualité, mais également relativement contradictoires. Il s'agit ou bien des interlocuteurs ministériels de la fédération qui s'arrangent pour ne pas dire grand-chose, ou bien des interlocuteurs locaux de nos militants qui parlent beaucoup mais qui en savent peu. Au niveau ministériel, on parle de révolution budgétaire en termes d'horizontalité, tandis qu'au niveau en dessous, il est plutôt question de continuité ou de verticalité, et qu'au niveau le plus bas, celui des responsables locaux, la LOLF devient une sorte de mythe transcendantal propre à justifier à peu près n'importe quel type de décision.

La CFDT Finances a pour sa part accueilli la LOLF, dans un premier temps, avec une défiance assez modérée, l'interprétant comme une réforme dont l'objectif de démocratie et de performance serait tout à fait louable s'il n'était pas mis au service de majorités politiques qui ne sont pas très favorables au développement du service public.

### **Vers l'abolition des frontières entre les directions ?**

En regardant la mise en œuvre de la LOLF d'un peu plus près, on se rend compte qu'il est possible qu'elle entraîne une évolution des modes de gestion et c'est à cela que ma fédération s'est attachée à essayer de réagir. Il était d'abord intéressant de voir comment la structuration de la LOLF en programmes tournés vers la mesure de la performance allait percuter un ministère extrêmement cloisonné. Ma fédération, à la différence des autres organisations, est toujours favorable à une plus grande interdirectionnalité. Nous espérons donc de la LOLF qu'elle bouscule les frontières entre les directions, ainsi que pour combattre leur autonomie.

En réalité, les directions générales se sont employées victorieusement à bloquer tout ce qui pouvait remettre en cause leur indépendance. L'exemple le plus frappant est la tentative avortée de regrouper en un seul programme les missions fiscales du ministère. Les deux grandes directions générales qui partagent ces missions, à savoir la direction générale des

impôts et celle de la comptabilité publique, se sont alliées avec les organisations syndicales majoritaires dans leurs milieux respectifs pour refuser un programme commun que le Parlement aurait pourtant souhaité.

Il n'est pas non plus question que les directeurs de programme viennent perturber le fonctionnement des directions et faire de l'ombre aux directeurs généraux. Le profil des directeurs de programme qui ne fâcheraient personne est si difficile à trouver que l'on commence à se demander où trouver l'oiseau rare...

### **Le cas de la comptabilité publique**

La LOLF devrait entraîner peu de changements dans la structure au niveau des ministères, sauf en ce qui concerne la comptabilité publique, notamment à travers la responsabilisation des gestionnaires. Le carburant nécessaire à cette nouvelle dynamique est la maîtrise des outils financiers par les responsables, c'est-à-dire par les ordonnateurs. L'agence comptable passera ainsi sous l'autorité de l'ordonnateur, et non plus sous l'autorité de la comptabilité publique.

Plus fondamentalement, s'agissant du comptable public, la LOLF va changer la manière dont les comptes seront contrôlés. Le contrôle exhaustif des comptes était la règle, du moins en théorie, mais il n'est pas compatible avec l'existence d'agents administratifs maîtres et responsables de leur action. Toute la philosophie du contrôle des comptes publics va donc se trouver modifiée. Le contrôle qui se faisait a priori devrait devenir a posteriori. Les ordonnateurs vont effectuer une plus large part des opérations comptables et ils seront associés au contrôle dans le cadre d'opérations qualifiées de contrôle partenarial.

J'insiste sur cette évolution qui concerne la comptabilité publique, parce que cette direction va voir son identité radicalement modifiée sous le coup de la LOLF, mais également en raison de la diminution de son rôle en matière de recouvrement des recettes de l'État. Or le traumatisme que va créer ce changement auprès des personnels n'est accompagné d'absolument aucun traitement social.

### **Une gestion remplie de contradictions**

Si les choses commencent à s'éclaircir en matière de structure, il n'en va pas du tout de même de la gestion des administrations de ce ministère sous l'empire de la LOLF. Les contradictions entre les objectifs politiques, les contingences administratives et les contraintes sociales sautent aux yeux. Pour l'illustrer, je citerai deux exemples qui me semblent majeurs.

La première contradiction est l'opposition entre la politique économique du gouvernement et la gestion prévisionnelle des administrations. Deux grandes directions, la direction générale des impôts et la comptabilité publique, que j'ai déjà citées, ont conclu avec la direction du budget des contrats garantissant des moyens budgétaires et des effectifs en contrepartie de la fixation d'objectifs précis. Pour l'État il s'agit d'assurer une continuité à la gestion, ce qui est tout à fait conforme à l'esprit de la LOLF. L'inconvénient reste qu'une fois les moyens fixés, le gouvernement ne dispose plus d'aucune marge de manœuvre économique pour faire, par exemple, de l'articulation budgétaire.

La seconde contradiction est celle que l'on voit apparaître entre la déconcentration qui doit accompagner la LOLF et les garanties sociales existant dans ce ministère. Est-il véritablement possible de concilier la responsabilisation des gestionnaires locaux avec les règles de carrière et de mutation qui sont, en grande partie, nationales ? Face à cette difficulté, le ministère des Finances recourt à un double langage en assurant aux responsables locaux qu'ils auront la maîtrise de leurs recrutements dans le cadre de la fameuse fongibilité, tout en jurant aux organisations syndicales que les mutations nationales pour convenance personnelle resteront absolument inchangées.

Sur le terrain, la fongibilité est officiellement testée dans les services sans que les responsables d'expérimentation aient un quelconque droit d'agir sur les crédits de personnel. Pour tenter d'expliquer cette bizarrerie, le ministère a inventé une assez risible distinction entre fongibilité active et fongibilité passive... Je serai tenté de qualifier la première de réelle, bien que sa mise en œuvre apparaisse trop risquée, et la seconde de virtuelle. Les directeurs ont ainsi pour seule ressource de gérer les crédits de titulaires non dépensés pour cause de grève.

### **L'action syndicale**

La CFDT et la CGT ont tenté de combattre la délégitimation des syndicats à laquelle conduit la LOLF. En donnant plus de prise au Parlement sur le sujet, en conférant également au gouvernement un meilleur contrôle de la performance, la LOLF a rapproché la décision budgétaire du domaine politique. Les ministres et leurs représentants rejettent ainsi systématiquement les demandes de négociation présentées par les organisations syndicales en expliquant que les décisions ont été prises de manière démocratique et que les organisations syndicales n'ont pas de légitimité à intervenir sur ces questions. De ce point de vue, les résultats de l'action syndicale restent minces.

Reste tout de même un petit espoir dans le domaine des indicateurs. Si les services publics travaillent pour les usagers, et donc pour les personnels, les politiques publiques doivent intégrer les conditions de travail des agents. Le seul moyen de s'en assurer est que les administrations rendent compte au Parlement et aux citoyens des conditions de travail à travers un indicateur public. Dans un domaine aussi subjectif, il devrait s'agir d'un ressenti qui pourrait être mesuré par un sondage auprès des intéressés. Après Alain Lambert, Nicolas Sarkozy s'est dit intéressé par cette idée.

### **Jean-Raphaël Alventosa**

Il a été dit qu'il allait falloir changer les responsabilités. Il est vrai que dans le système traditionnel, les ordonnateurs sont globalement irresponsables et que les comptables sont responsables de tout. C'est la fameuse « responsabilité personnelle et pécuniaire ». Que va-t-il en être avec la mise en œuvre de la LOLF ? Les ordonnateurs et les comptables vont-ils bénéficier de nouveaux statuts ? Nous reviendrons, je l'espère, sur cette question.

### **Bruno Jaouen**

Je commencerai par dire que la vision que peuvent avoir de la LOLF le professeur ou l'ouvrier d'entretien du collège de Plouzévédé, au cœur de la Bretagne, et celle que je peux en avoir en tant que militant interlocuteur du recteur d'Académie sont loin d'être les mêmes.

### **Une dynamique d'échange**

Lorsque l'annonce de l'expérimentation dans l'académie de Rennes a été diffusée, nous étions en avril 2003. Vous savez sans doute que d'avril à juin 2003, l'Éducation nationale a été fortement perturbée par des manifestations et des grèves, et tout particulièrement dans notre Académie, puisque nous avons engagé des actions depuis le mois de novembre. L'annonce de la LOLF a dans ce contexte été saisie immédiatement par la quasi totalité des organisations syndicales comme étant le début de la marchandisation de l'école. Dans les axes revendicatifs de l'époque, pratiquement toutes les organisations syndicales demandaient le retrait de l'expérimentation, voire le retrait de la loi. L'affaire n'est toujours pas réglée, puisque la majorité d'entre elles ne sont toujours pas engagées dans un débat autour de l'expérimentation. Les comités techniques paritaires se déroulent ainsi de façon un peu curieuse, puisque l'on y parle de tout sauf de la LOLF, alors que l'académie expérimente tout de même sur 20 000

(480 millions d'euros) salariés des crédits pédagogiques et sociaux à hauteur de 40 millions d'euros.

Notre organisation a fait le choix de discuter, dès mai 2003, avec le représentant de l'État de ce qu'était la LOLF et de ce qu'allait être l'expérimentation. Nous avons demandé de former nos élus et le secrétaire général de l'Académie a accepté de former 25 à 30 militants. Cela a permis un échange assez intéressant entre les militants syndicaux et le secrétaire général d'Académie qui pilote la mise en place de l'expérimentation. Les autres organisations n'ont toujours pas demandé ce type de rencontre. Néanmoins, le fait que nous ayons une connaissance de ce qui se passe ne signifie pas que nous ayons une compréhension de ce qui va se passer...

J'avais en face de moi, en mai 2003, un secrétaire général d'Académie et un recteur plutôt confiants, plutôt sûrs d'eux-mêmes. Un an après, je sens beaucoup d'interrogations, beaucoup de recul, des positions moins carrées, car un certain nombre de difficultés semblent apparaître que nous n'avons pas vues, même si nous commençons à les entrevoir.

### **Un décalage avec le terrain**

Pour les personnels de terrain, la réalité est évidemment tout autre. En-dehors d'une communication du recteur sous la forme d'un quatre pages en direction des personnels, il n'y a pas eu de campagne d'information forte. Or sans information forte à tous les niveaux, y compris auprès des parents d'élèves, il n'y aura pas de partage de la réforme, pas de partage de son application et pas de partage de l'expérimentation, ce qui va constituer une vraie difficulté. D'autant que jusqu'à présent, l'expérimentation n'a pas permis de voir concrètement les effets de la réforme, et qu'il faudra pour cela attendre au moins la rentrée à l'automne prochain, au moment où il restera peu de temps... Quoi qu'il en soit, nous remarquons bien que sur le terrain les gens ne sont pas prêts.

### **Un effort en direction des cadres**

Concernant les cadres de l'Éducation nationale - les personnels de direction, les gestionnaires d'établissement, les directeurs d'école, les chefs de service -, un important travail de formation et d'information a été réalisé dans l'Académie de Rennes.

Pour autant, la manière de traduire cet enseignement auprès de ses collaborateurs, auprès des représentants du personnel dans le service n'a pas du tout été prise en compte. Cette dimension du dialogue social, de la gestion des ressources humaines n'est pas du tout au point, puisque la priorité du recteur est actuellement de travailler sur les aspects techni-

ques, sur la réflexion concernant les indicateurs, sur les critères d'évaluation. C'est sans doute une priorité et sans doute une commande ministérielle, mais il me semble qu'à six mois de l'expérimentation et à un an et demi de l'application de la loi, nous avançons suffisamment vite sur cet aspect. Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'ensemble du budget de l'Académie sera en effet en expérimentation et si la dimension du dialogue social n'évolue pas d'ici là, nous risquons fort de rencontrer des difficultés supplémentaires.

### **L'absence de dialogue social au niveau des CTP**

J'en arrive au niveau du militant que je suis et des instances de dialogue social dans une Académie comme celle de Rennes. Il y a un CTP académique, quatre CTP départementaux et peu d'échanges. Nous n'avons eu aucun échange sur les critères d'évaluation ni sur l'architecture des programmes. Si les opérateurs que nous allons être ne parviennent pas à discuter avec celui qui pilote l'expérimentation, nous allons là encore vers d'importantes difficultés. Or la maquette présentée tout récemment sur l'enseignement scolaire est inacceptable telle quelle ; elle doit être discutée. Il est à regretter que les CTP ne soient pas des instances de dialogue social. Il existe pourtant des enjeux majeurs touchant la gestion des carrières, les politiques des établissements et des académies... Il apparaît nécessaire de reconstruire le dialogue social pour que nous puissions avancer et j'ai dans ce contexte de fortes inquiétudes quant à la réalisation concrète de la mise en place de la LOLF.

### **Dans l'assistance**

Je constate que nous nous trouvons malheureusement toujours dans la même situation de ne pas savoir exactement où nous allons. Nous voyons simplement un certain nombre d'enjeux. Cela se vérifie à travers vos propos. S'agissant du dialogue social et de cette incapacité que nous avons à dire clairement les choses, rien n'a changé avec l'apparition de la LOLF.

Étant donné les échecs que nous avons rencontrés par le passé, il me semble qu'il faudrait travailler sur la question du changement. Vous êtes en effet peut-être des professionnels de la réflexion sur le budget mais il serait nécessaire qu'il y ait également des professionnels de la réflexion sur le changement. J'aimerais savoir si la DRB, par exemple, s'est engagée dans cette voie...

Enfin, je souhaiterais savoir si la question de la réalisation concrète du projet a été soulevée, puisque les avis divergent parfois à ce stade, alors même qu'il y avait un consensus de départ sur les idées, sur les



grands principes. C'est peut-être en posant le débat en ces termes concrets que nous arriverons à faire évoluer les choses et que nous aboutirons à un outil qui fonctionnera enfin.

### Romain Dubois

La DRB mène une réflexion sur le changement. Il existe des chantiers de repositionnement des acteurs, de refonte de leurs rôles. Nous parlons tout à l'heure du rôle du comptable, du contrôleur financier, du gestionnaire, de l'ordonnateur... Aujourd'hui, nous ne savons plus qui fait quoi ; certains contrôles sont réalisés deux ou trois fois...

Pour illustrer la mise en œuvre de cette dynamique du changement, je prendrai l'exemple de l'expérimentation en région Centre avec le ministère de l'Emploi. L'idée est que l'administration centrale ne discute plus des moyens des directions départementales de l'emploi avec chacun des directeurs départementaux, mais discute globalement de l'ensemble des moyens d'une politique avec le directeur régional et l'ensemble des directeurs départementaux. Une instance a donc été créée pour piloter ce changement à l'échelon de la région : le comité technique régional, qui discute avec la centrale. Il représente l'ensemble des DR ET DES DD, et une fois que les objectifs et les moyens de la politique ont été négociés, la région s'arrange seule.

Donc effectivement, nous repensons le rôle des acteurs : celui du contrôleur financier, celui du comptable, sans aller jusqu'à l'assujettissement du comptable à l'ordonnateur dans les nouveaux départements comptables ministériels, où nous conservons finalement la séparation entre ordonnateurs et comptables. Nous repensons le rôle des acteurs au niveau local, même s'il ne nous revient pas nécessairement d'intervenir plus loin dans l'organisation. Il y a en tout cas une démarche de changement, de repositionnement de la chaîne de la dépense, de repositionnement des acteurs, et il appartient également aux différents ministères d'entrer en jeu.

### Bruno Jaouen

Pour ce qui est CTP, il est évident que les représentants des personnels peuvent difficilement prendre la parole face à un recteur. C'est tout juste s'ils peuvent lever la main... Mais si nous n'avons pas les moyens de nous emparer du débat, de négocier avec le recteur, de participer à la prise de décision, nous ne pourrions pas avancer. Il est vrai que cela représenterait un changement culturel profond chez les

responsables syndicaux de l'Éducation nationale, qui ont pour tradition de refuser de partager les décisions...

Se pose aussi pour nous le problème de la place des politiques. En effet, les conseils académiques de l'Éducation nationale (CAEN), qui sont présidés par le préfet, et dont le recteur ainsi que le président du conseil régional sont vice-présidents, décident des politiques en termes d'éducation sur un territoire. Il existe la même chose au niveau des départements avec les CDEN. Nous nous trouvons là encore dans une position d'affrontement les uns en face des autres sans véritable espace de négociation.

Il est donc nécessaire que nous ayons une réflexion autour de ces deux ou trois instances que sont les CTP, les CAEN et les CDEN.

### Dans l'assistance

En parlant de jeux d'acteurs, il conviendrait de s'interroger sur les effets de la LOLF sur les syndicats... Par ailleurs, j'aimerais que l'on discute de la manière dont nous, syndicalistes, pouvons participer et réussir cette réforme avec le personnel. Enfin, il me semble qu'il serait temps que nous commencions à apporter des réponses et à ne plus nous en tenir à une série de questions...

### Damien Leroux

Disons que d'une manière générale, il est difficile d'organiser à la fois une information des militants sur de tels sujets extrêmement techniques et la discussion avec nos interlocuteurs. Avec la LOLF, nous rencontrons davantage de difficultés encore, étant donné que l'État avance masqué. Cela ne facilite pas l'instauration d'un dialogue de confiance.

### Dans l'assistance

Je voudrais simplement formuler trois remarques. Tout d'abord une inquiétude. Il faut tout de même rappeler le contexte économique. On est en train de mettre en œuvre la LOLF dans une situation où les ministères se trouvent en dessous de leur base budgétaire, où la marge de manœuvre est pratiquement nulle, et où la prévisibilité d'utilisation des crédits est elle-même nulle. Cette manière de fonctionner risque d'amener la LOLF à un échec, sans que qui que ce soit aille à son secours.

Ensuite, pour voir les choses de manière plus positive, cette réforme est une affaire de clarification des

objectifs. Alors que nous avons longtemps vécu avec des objectifs très généraux, très abstraits, notamment au niveau de la lutte contre l'exclusion, la LOLF présente tout de même l'occasion d'entamer un véritable débat sur ce que nous mettons derrière ces termes et sur les résultats auxquels nous aboutissons.

Enfin, il a été dit que la satisfaction des usagers ne ferait pas partie du système d'information, mais il n'en reste pas moins que la LOLF ne s'applique pas seulement à l'État. Ce sont en effet les résultats sur les citoyens qui vont mobiliser les gens. Il est donc très important que les indicateurs puissent être des indicateurs socioéconomiques effectifs sur les citoyens.

### **Romain Dubois**

La LOLF dont nous nous occupons a pour objet le budget, il faudrait peut-être alors une autre LOLF...

### **Dans l'assistance**

Je crains pour ma part que la LOLF ne devienne qu'un outil technocratique qui ne change absolument rien

au problème de la clarification des objectifs au niveau de l'administration. Pour l'instant, la LOLF ne sert à rien d'autre qu'à mettre en œuvre quelque chose qui a été voté par le Parlement. Il faudrait donc se demander à quoi elle pourrait servir...

### **Jean-Raphaël Alventosa**

Nous sommes en situation d'urgence. L'État vit à crédit plus d'un mois par an. Pour payer les intérêts des emprunts, nous empruntons. Il faut arrêter de faire croire que lorsque le déficit diminue, la situation structurelle s'améliore. En principe, nous savons traiter ce problème avec la fameuse ordonnance de 1959, 250 personnes de la direction du Budget y suffisent : il suffit de réguler fortement... Nous sommes très expérimentés dans ce domaine. Le problème est que la régulation n'est peut-être pas à la hauteur des enjeux d'aujourd'hui. Si la situation devient grave, il ne faut pas exclure une remise en ordre sévère. La loi organique devrait précisément éviter cela, en permettant d'expliquer où l'argent sera mis, sur la base de missions de politiques publiques définies avec des objectifs intéressant nos concitoyens. Il faut pour cela des décisions de haut niveau ; cela relève des arbitrages du gouvernement.

# Piloter l'action publique autrement ?

- Animateur : Jean-Yves Raude, trésorier-payeur général de l'Orne
- Romain Mathieu, chargé de mission LOLF et administration territoriale à la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales)
- André Bouvet, CFDT Interco – Affaires sociales, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales de la Vienne
- Nicole Cassetto, CFDT FGTE – Équipement, direction départementale de l'équipement du Nord
- Elisabeth Kahn, CFDT Finances, contrôleur d'État

## Jean-Yves Raude

En préparant cette table ronde, nous avons identifié quatre questions, qui sont évidemment loin de couvrir l'ensemble du thème « Piloter l'action publique autrement ». Parmi ces questions, l'interministérialité – le pilotage horizontal des politiques – occupe une place importante dans l'application d'une loi organique présumée comme étant assez fortement « verticalisante ». La deuxième question est : comment piloter des politiques publiques dont les acteurs sont multiples ? Ensuite, en quoi la LOLF et les outils qu'il faudrait mettre en œuvre d'une part modifient-ils le dialogue de gestion et d'autre part renouvellent-ils, voire recréent-ils, le dialogue social aux différents niveaux de l'administration ?

## Sylvain Mathieu

Du point de vue du ministère de l'Intérieur, la verticalité de la loi organique a été une préoccupation constante. La LOLF apporte certes, davantage de souplesse, elle est porteuse d'objectifs de transparence et de responsabilisation des acteurs, mais la mise en cascade des responsabilités financières à partir des administrations centrales, nous a amenés à la juger dès le départ comme présentant un risque de « verticalisation » des politiques publiques et de cloisonnement de l'action des services. Car si cette déconcentration apparaît totalement souhaitable pour le ministère de l'Intérieur, il convenait que la stratégie territoriale de l'Etat et l'interministérialité des politiques publiques ne se retrouvent pas noyées

dans des directives nationales d'orientation, des objectifs et des indicateurs tous purement ministériels réduisant à néant tout effort pour une cohérence de l'action de l'Etat dans les régions et les départements.

Cette chaîne de responsabilisation ministérielle portait en germe le risque de rendre étanche chaque programme, à un moment où les problèmes des citoyens sont essentiellement d'ordre interministériel. Ainsi, une application aveugle de la LOLF risquait de rendre inconciliables les stratégies territoriales et les objectifs ministériels.

## Comment porter la parole de l'État au niveau territorial ?

Dans un contexte de décentralisation, le ministère de l'Intérieur a pensé qu'il fallait que les services déconcentrés se rassemblent, afin de porter une parole de l'État qui soit la plus cohérente possible. Nous avons défendu plusieurs principes qui ont pris place dans le nouveau décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets de région et de département :

1. Concilier la logique ministérielle de responsabilisation des acteurs avec la cohérence de l'action interministérielle de l'État sur le territoire.
2. Renforcer l'unité de l'Etat territorial, sachant qu'unité ne veut pas dire uniformité.
3. Renforcer le dialogue et la construction commune de la stratégie territoriale, notamment par la constitution d'une forme d'état-major de l'État auprès des préfets de région, et de donner des outils pour

permettre un pilotage interministériel cohérent de l'action publique sur un territoire.

#### **4. Donner des outils permettant l'exercice d'un pilotage interministériel cohérent**

Le premier des outils est le Programme des interventions territoriales de l'État (PITE). Il permet de réunir dans des crédits fongibles les crédits issus de différents ministères. Il est essentiellement composé d'actions régionales profondément interministérielles où la nécessité de fongibiliser les crédits apparaît comme une des conditions de réussite de cette politique. Il fonctionne selon une stratégie *bottom up*, c'est-à-dire que l'action est proposée au niveau territorial. L'arbitrage central répond ensuite à l'initiative du territoire.

S'agissant du deuxième outil, nous avons essayé de développer et d'améliorer la délégation inter-services. Bien que déjà en place, elle a connu un succès assez relatif. Elle avait pour ambition, dans sa première version, d'organiser une meilleure responsabilité fonctionnelle entre les services, mais la dimension financière manquait. La LOLF donc a été l'occasion de la rénover, de la rendre plus simple d'utilisation, en offrant notamment la possibilité au délégué inter-services d'être ordonnateur secondaire délégué sur plusieurs services déconcentrés.

Le troisième outil est le mandat de gestion, qui servira à la mutualisation de certaines fonctions support tant au niveau central qu'au niveau territorial. Le décret passe actuellement au Conseil d'Etat et le ministère des Finances prépare une circulaire d'application.

Je vous ai présenté là les outils financiers mais il en existe d'autres. Il a été ainsi prévu une forme de contrôle de gestion interministériel au niveau territorial, puisque le préfet a la possibilité d'évaluer, à partir de quelques indicateurs, les résultats des différentes politiques publiques. Enfin, il faut mentionner l'introduction du niveau territorial dans le bouclage financier de la loi de finances. Le préfet de région est introduit dans la discussion budgétaire, notamment en ayant la faculté de donner un avis sur les budgets opérationnels de programmes. On introduit donc une vision de proximité dans la constitution générale du budget de l'État. Il est en outre possible au niveau territorial de proposer une action au niveau des programmes et d'agir ainsi au niveau même de la structuration financière pour plus de cohérence ou de simplicité.

#### **Les conditions de réussite**

Il apparaît tout d'abord nécessaire que le niveau territorial se saisisse de ses possibilités et les

fassent pleinement vivre. Ensuite, il convient qu'une fonction financière s'établisse à ce même niveau, afin d'être en capacité de mesurer l'efficacité des politiques publiques et d'y apporter le cas échéant les retouches nécessaires. Par ailleurs, les rapports entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée doivent changer et on pourrait imaginer, pourquoi pas, que la première devienne pour partie prestataire de services de la seconde. Après tout, nos concitoyens jugent l'efficacité de l'Etat d'abord à travers les services qu'il lui rend.

Il est donc indispensable de modifier la qualité du dialogue de gestion entre niveaux territorial et central, afin de passer d'une culture de la méfiance vers une culture de la confiance. De ce point de vue, il me semble nécessaire que la direction du Budget fasse une révolution conceptuelle qui suppose aussi que les ministères dépensiers accompagnent ce mouvement en interlocuteur également responsable du bon état des finances de la France.

Enfin, il serait souhaitable de renforcer le dialogue social, indéniable source d'enrichissement. Les politiques publiques de l'Etat sont faites d'abord par des fonctionnaires qui accompliront d'autant mieux leurs missions, qu'ils auront le sentiment d'être associés aux changements qui se profilent et d'en comprendre les objectifs qui vont toujours vers l'idée d'un Etat toujours plus performant.

#### **André Bouvet**

Avant de parler des difficultés ou de l'opportunité que représente la LOLF, j'aimerais évoquer le contexte qui est le nôtre dans le domaine sanitaire et social, ainsi que l'articulation entre la loi de santé publique et la LOLF.

#### **Un contexte difficile**

L'objectif actuel d'un directeur départemental des affaires sanitaires et sociales est Hôpital 2007, la planification hospitalière réformant la loi de 1970. En outre, une loi fondatrice de la même période est en cours de révision à l'Assemblée nationale pour les handicapés. Une maison du handicap va être créée, de même qu'un GIP, dont nous ne savons pas s'il relèvera de l'État ou s'il sera décentralisé.

Et puis comment la décentralisation va-t-elle évoluer ? Quel impact aura-t-elle sur le devenir de l'action sociale ? Dans la deuxième vague de la décentralisation, nous avons décentralisé le RMI en un peu moins de quinze jours... Quel sera le rôle de l'État de ce point de vue ? Quels sont les outils de pilotage envisagés dans le cadre de la LOLF ?

Se pose aussi la question de la dépendance, de la création de la CNCA... Nous retrouvons là la problématique de 1945, de la Sécurité sociale ou du droit de l'aide sociale. Où allons-nous mettre les crédits de l'assurance maladie et qui va piloter cette affaire ?

La loi de santé publique devrait être adoptée au Parlement le 12 juillet ou à l'automne. La précédente loi, la grande loi hygiéniste, datait de 1902 et la CFDT appelait de ses vœux cette réforme mais elle ne va pas sans poser quelques problèmes, sur lesquels je vais revenir.

Ensuite, au niveau de la Sécurité Sociale, nous ne savons pas encore ce que va donner au plan régional la nouvelle gouvernance, le rapport entre l'État et l'assurance maladie.

À tout cela s'ajoutent le plan canicule, la crise permanente des médecins généralistes, le contrôle des 160 unités budgétaires qui vont du CHU à la maison de retraite, dont il faut également assurer les processus de gestion des personnes handicapées ou âgées... Ce qui contribue certainement au fait que nous avons le sentiment de ne pas toujours être dans le même monde ou du moins dans le même espace temporel que l'administration centrale.

Avec toutes les réformes, les DDASS auront entre 10 % et 50 % d'effectifs en moins. Vivront-elles alors encore demain ?

Au niveau régional, les questions se complexifient, à travers notamment le CRPS pour mettre en place le rôle du préfet dans le pilotage d'une politique de santé qui pourrait également concerner les collectivités locales. Les questions de santé seront-elles demain régionalisées ?

Enfin, nous constatons une complète inadéquation entre les missions et les moyens.

### **La loi de santé publique**

La loi de santé publique est une des toutes premières lois à avoir été conçues dans l'esprit de la LOLF. Elle revêt une importance capitale, puisqu'il lui revient de déterminer la politique de santé du pays pour cinq ans et qu'elle doit mieux prendre en compte la problématique de la prévention par rapport au curatif. C'est une loi très riche en termes de propositions, avec notamment la création d'un GIP, d'agences régionales de santé, dont nous ne savons pas qui va les diriger. Elle se présente avec un rapport annexé qui comporte une centaine d'objectifs et la réflexion porte actuellement sur les indicateurs en matière de résultats.

Ce programme de santé publique est expérimental. Au niveau national, il a été préparé en 2003, où il y a eu tout un travail de préparation, d'allers et retours

entre le ministère et des experts, des consultations... S'en est suivie une première globalisation des crédits d'intervention du ministère consacrés aux chapitres retenus. La part a alors été faite entre les futures missions de santé publique et de sécurité sanitaire. En 2004, nous sommes entrés dans le programme LOLF.

Au niveau local, nous avons des projets communs avec l'URCAM qui tournaient autour de choix thématiques (sida, alcool...) et il nous a alors été dit que nous devions dorénavant travailler à partir du déterminant pathologie. Nous devons donc revoir nos grilles.

### **La LOLF : difficultés et opportunités**

Dans un contexte vaste, global, transversal, il apparaît tout d'abord difficile de déterminer des objectifs de résultat. Il est ensuite difficile de faire le lien direct dans notre secteur entre l'objectif de résultat et les moyens budgétaires de l'État. Il faut également prendre en compte le problème de l'ignorance de l'État par rapport à l'attente de nos concitoyens. Subsistent également des soucis de gestion, puisque l'expérimentation actuelle ne semble pas avoir d'effets positifs sur la régulation.

Néanmoins, et c'est là une opportunité, la LOLF permet un affichage des problèmes que nous souhaitons résoudre vis-à-vis de nos concitoyens, selon un principe de démocratie sanitaire. Ensuite, nous avons dans le même temps la programmation des objectifs globaux, la mise au point de nouveaux processus avec les outils qui les accompagnent, et la problématique de gestion des ressources à organiser. Cela implique une redéfinition du rôle des acteurs de l'État et hors de l'État, ainsi qu'une vision pluriannuelle qui devraient être bénéfiques. Enfin, nous espérons beaucoup au niveau local un réajustement des moyens de l'État, une véritable discussion sur les coûts, la productivité, etc.

### **Jean-Yves Raude**

Si je peux juste faire part rapidement de l'expérience menée dans l'Orne, je dirai que nous avons essayé d'être transparents dans l'information et le dialogue avec les organisations syndicales. Néanmoins, j'ai l'impression qu'il reste du chemin à faire, parce que des réticences subsistent à engager la discussion, peut-être par manque de maîtrise du sujet, peut-être aussi par crainte de s'engager dans ce débat avec la direction locale. Je ne suis pas sûr qu'un pilotage exclusivement central de la conduite du changement soit la meilleure des solutions ; il faut que les services déconcentrés au plus près du terrain s'en approprient les problématiques et les outils, afin qu'il y ait

un véritable débat sur la mesure et l'évaluation des résultats.

Nous essayons d'éclairer l'avenir et d'organiser la conduite du changement mais je constate que ce qui est ressenti c'est un certain flou concernant les ressorts de ce changement et ce qui nous attend collectivement, d'où une certaine inquiétude des agents. Je rencontre de ce point de vue presque un découragement à s'engager dans une réflexion sur les nouveaux modes d'action: «ce n'est pas la peine, il y a assez de gens à Paris qui pensent. On nous dira ce qu'il faut faire». Or il me semble que nous sommes aujourd'hui dans un contexte très différent et que les rôles vont être beaucoup plus équilibrés à cet égard entre les différents niveaux d'administration.

Plus profondément, on observe aussi une crainte que certains instruments de la LOLF soient des éléments destructeurs de valeurs du service public auxquelles nous sommes attachés. Un débat renouvelé sur ces valeurs, qui me semble aujourd'hui nécessaire, permettrait sans doute de reconstruire les bases d'un dialogue social qui est malheureusement en partie bloqué.

### Nicole Cassetto

Le but de mon intervention n'est pas de me faire le porte-parole de mon administration (*expérimentation PARME pour les sept services de l'Équipement en région Nord-Pas de Calais*) pour rendre compte de l'expérience que nous avons vécue, et je placerai mon propos sur un plan strictement syndical.

Nous avons eu en face de nous un collègue de chefs de service dont il était clair qu'il ne recherchait pas notre acquiescement. En 2003 et 2004 ont eu lieu deux réunions intermédiaires, pilotées par le DRE, avec un chef de projet qui était le responsable de l'informatique et le responsable des ressources humaines. L'encadrement (les deux directeurs adjoints notamment) n'était pas partie prenante et le personnel n'était pas concerné. La direction a néanmoins fait des efforts de communication, en particulier à travers des plaquettes et le site Intranet. Mais d'importantes questions restent en suspens, telles que le budget prévisionnel ou la marge de manœuvre dont disposent les DDE dans un tel contexte...

Il faudrait un véritable dialogue social avec des personnes compétentes, porteuses de points de vue susceptibles de faire évoluer le système. Pour l'instant, nous nourrissons quelques inquiétudes quant à la manière dont les choses vont évoluer.

### Jean-Yves Raude

Pour passer au dernier sujet de cette table ronde, je rappellerai que la LOLF part du constat que les systèmes de contrôle sont déresponsabilisants. Les nouveaux contrôles changeront-ils donc cet état de fait et dans quelles conditions ?

### Élisabeth Kahn

La question de savoir si l'évolution des formes de contrôle peut favoriser la responsabilité des gestionnaires soulève de nombreuses interrogations. Quels sont les objectifs actuels du contrôle ? Sont-ils compatibles avec les modes de gestion prévus par la LOLF ? À quelles conditions peuvent-ils réellement influencer sur les comportements de gestion ? Quels changements ces nouvelles missions vont-elles induire sur les corps de contrôle qui sont actuellement chargés de les exercer ? Et quelles propositions la CFDT peut-elle faire dans ce contexte ?

### Les acteurs du système de contrôle actuel

Tout d'abord, en matière de contrôle, il faut prendre en considération un ensemble d'éléments qui ne se limitent pas à la LOLF : notamment ACCORD, le système d'information commun des tous les acteurs de la dépense, et les instructions ministérielles qui sont censées promouvoir dans les ministères l'implantation de pilotage par le résultat et de systèmes d'information de gestion. En adoptant ces outils, l'administration reprend à son compte une culture de résultat issue de l'entreprise. Il est de ce point de vue très important que la mise en pratique de ces outils ne vide pas de leur sens les valeurs du service public.

Dans leur configuration actuelle, les contrôles mis en place ne sont pas complètement pertinents par rapport à cette logique de résultat et doivent s'adapter. Le contrôle de la Cour des comptes se fait a posteriori, voire très a posteriori. Il sanctionne des erreurs de gestion sous leur angle essentiellement comptable et financier et non pas sous l'angle du jugement des procédures de décision. La LOLF ancre la Cour des comptes dans cette fonction de vérification, d'auditeur comptable, puisqu'elle lui donne un rôle majeur en ce qui concerne l'élaboration dans les temps de la loi de règlement et la certification générale des comptes de l'ensemble de la sphère publique.

Les contrôles de l'Inspection des Finances sont quant à eux ponctuels et fondés de par les textes sur la suspicion plutôt que sur la confiance et la responsabilisation induites par la LOLF.

Le rôle des contrôleurs financiers consiste à donner un visa préalable à toutes les décisions ayant des implications financières dans les ministères. Ce contrôle est fondé sur la vérification de la régularité des actes liés à la dépense et sur le respect de la spécialité des crédits qui sont inscrits dans la loi de finances. En ce qui concerne le premier point, le contrôle sera largement transféré aux ordonnateurs. Pour ce qui est du second, avec le passage du chapitre au programme, le caractère pointu du contrôle perd de son intérêt et ACCORD peut en principe le réaliser automatiquement. Reste alors le problème de la régulation budgétaire.

Le contrôle d'État s'exerce sur des organismes qui, tout en faisant partie de la sphère publique, ne sont pas dans son cœur régalien, puisqu'il porte sur tous les organismes de la sphère publique dans lesquels l'État a une participation majoritaire ou bien qui reçoivent leurs ressources pour majorité de fonds publics. Cependant, son mode opératoire, la prévention des risques de gestion, le met en grande sympathie avec la LOLF. Ce contrôle de deuxième niveau sur la qualité des procédures s'exerce en effet dans des organismes qui sont très en avance sur l'État pour l'application de la culture de résultat.

### **Les changements apportés par la LOLF**

Les contrôles a priori deviendront a posteriori et seront orientés vers l'évaluation, voire vers le conseil. Un dispositif, le comité interministériel de l'audit des programmes, a été mis en place. Il associe les différentes inspections et chaque ministère doit, à l'heure actuelle, faire auditer ses programmes et vérifier leur compatibilité avec la LOLF sur le plan de la pertinence des objectifs et de la lisibilité des indicateurs. Ces audits sont en quelque sorte un contrôle de qualité opéré pour l'ensemble des programmes. À cette phase d'audit initiale succéderont des audits beaucoup plus longs. C'est à ce moment-là que le problème de l'expérience des agents chargés du contrôle prend toute son importance, car la valeur d'outil de pilotage des indicateurs doit être regardée à l'aune d'une bonne connaissance de la vie administrative.

### **Une nouvelle perspective : le conseil**

Je pense que ce rôle d'évaluation qui sera dévolu à la fonction de contrôle s'étendra nécessairement à une fonction de conseil. Il était tout à l'heure question de savoir qui dirigeait la conduite du changement et il est important de ce point de vue que le mécanisme ne soit pas général et global mais qu'une fonction de conseil s'instaure dans l'administration. Au lieu de faire appel à des cabinets d'audits privés, l'administration devrait faire appel aux

fonctionnaires en son sein qui sont capables d'exercer ces fonctions. La LOLF représente aussi une chance de construire différemment les carrières des fonctionnaires en permettant, dans la construction de ces fonctions de conseil, une seconde carrière structurée autour des métiers où l'expérience administrative est réellement nécessaire et valorisée et s'appuyant également sur un plan d'enrichissement des connaissances tout au long de la vie. C'est là une des revendications qui mériterait d'être clairement formulée.

### **Dans l'assistance**

Je voudrais faire part d'une réflexion sur le cas particulier de la Justice. Six programmes ont été définis, qui correspondent globalement aux directions du ministère, dont la CFDT revendique depuis très longtemps le décloisonnement. La LOLF contribue donc à le cloisonner encore davantage.

Dans la gestion des juridictions nous nous retrouvons dans une situation un peu particulière, étant donné qu'il y a deux pilotes dans l'avion : les chefs de Cour, qui sont le premier président d'une Cour d'appel et le procureur général. Ils sont les seuls maîtres à bord du début jusqu'à la fin. Comment va alors se faire le contrôle ? De quels moyens disposons-nous pour faire connaître notre avis ? Ces magistrats sont inamovibles et leur formation personnelle ne leur permet pas, a priori, d'avoir une très grande connaissance de l'exécution. Cela ne relève pas de leur formation qui est de dire le droit, de juger, et non pas de gérer. La CFDT au sein de la justice revendique depuis très longtemps que des fonctionnaires attachés, administrateurs, soient chargés de cette fonction.

Se pose un autre problème au niveau des CTP régionaux où il n'y a aucune possibilité de discussion, puisque les chefs de Cour sont seuls maîtres à bord. Quelle marge de manœuvre pouvons-nous alors avoir en tant que syndicalistes dans l'exécution ?

### **Sylvain Mathieu**

La loi organique ne change pas les structures par elle-même, ni les pesanteurs existantes. La question est de savoir comment utiliser la LOLF pour faire lever. C'est d'abord une question de management, sur la manière dont chacun – et donc les organisations syndicales – saisira les outils proposés. Or il me semble que les organisations syndicales doivent s'interroger sur leur structuration territoriale. Sont-elles prêtes pour répondre à la globalisation,

pour exercer au niveau local un dialogue constructif et être des partenaires, peut-être critiques, mais formés et informés ?... Une réflexion reste certainement à mener à ce sujet.

### **Dans l'assistance**

Vous vous étonnez de la non-appropriation des outils par les organisations syndicales mais je tiens à rappeler que nous avons été trompés un nombre de fois considérable par le passé et que cela pèse évidemment dans le débat.

Ensuite, au ministère de l'Équipement, auquel j'appartiens, nous assistons actuellement à une hyper individualisation des rémunérations et cela n'est pas de nature à donner confiance dans l'idée que la fonction publique sera respectée.

### **Élisabeth Kahn**

J'aimerais juste pour finir revenir sur le sujet de l'évaluation en posant la question de sa finalité. Quelles sont les sanctions ? Quels sont les mécanismes d'incitation qu'il est possible de prévoir dans un cadre aussi général que le cadre budgétaire de la LOLF pour faire que l'évaluation soit efficace et rétroagisse sur les comportements administratifs ?

### **Jean-Yves Raude**

Je crois que les participants de la prochaine table ronde auront l'occasion de répondre à ces questions, parce que nous avons pu voir que la notion de pilotage reposait sur la conduite du changement, sur le management, dont la gestion des ressources humaines forme précisément le cœur.



## (Re)construire la gestion des ressources humaines ?

- Animateur : Anne-Marie Leroy, conseiller d'État
- Yves Chevalier, chef de service à la direction générale de l'administration et de la fonction publique
- Chantal Pélessier, chef de service à la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche)
- Christophe Desdevises, CFDT Interco – Préfectures, Préfecture de Seine-Maritime
- Marie-Claude Kervella, secrétaire générale de la CFDT Fonctions publiques

### Anne-Marie Leroy

Il y a six mois environ, j'ai publié dans la revue *Cadres CFDT* un article qui avait pour titre : « LOLF et GRH, une révolution peut en cacher une autre ». Je crois que la LOLF touche les questions relatives à la fonction publique à trois niveaux : la gestion des ressources humaines, le dialogue social et le statut.

Au départ, lorsque nous nous sommes lancés dans cette aventure, nous n'avions pas imaginé que cela entraînerait de telles conséquences sur la fonction publique, mais nous ne pouvons pas dire non plus que nous ne l'avions absolument pas pressenti. Nous avons affaire à une proposition de loi, à une initiative parlementaire, et le peu que nous pouvions entrevoir alors de l'impact sur la GRH, sur la situation des fonctionnaires paraissait a priori plutôt positif et nous nous sommes dit que nous renverrions la question à plus tard.

À cela s'ajoute le fait que la LOLF a été votée au cours de l'été 2001, que nous devons commencer à réfléchir à sa mise en œuvre à l'automne mais que les événements à New York, puis à Toulouse, ont occupé tous les cabinets jusqu'à la campagne électorale puis aux élections, qu'il a ensuite fallu attendre que les cabinets se forment et commencent à travailler sur le sujet. Nous avons ainsi perdu un an et demi dans la réflexion à la fois sur la mise en œuvre de la LOLF, mais aussi sur son impact en termes de GRH. Cela explique en grande partie que nous nous trouvons aujourd'hui devant une réflexion assez peu avancée, alors même que notre prise de conscience de la nécessité de réfléchir ne cesse d'augmenter.

### Christophe Desdevises

L'un des points majeurs de la LOLF tient dans son objectif consistant à générer davantage de transparence dans l'utilisation des fonds publics. Mon propos concernant l'expérimentation de la globalisation en Seine-Maritime s'articulera autour de deux grands axes : tout d'abord la genèse, le contexte dans lequel la globalisation des crédits a été mise en place, puis le fruit de cette expérience, qui constitue à certains égards une véritable préfiguration de la LOLF.

#### Genèse du dispositif

Récemment, Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, est passé à la préfecture de région de Seine-Maritime, afin de développer les nouveaux pouvoirs conférés aux préfets en termes de coordination et de management de l'ensemble de l'équipe interministérielle. La première orientation du propos visait à clarifier la répartition des missions entre l'administration centrale et l'administration territoriale. D'une manière générale, les services centraux fixent les objectifs, déterminent la stratégie nationale et évaluent les politiques à mettre en œuvre au plan local. La directive nationale d'orientation devra fixer les moyens de fonctionnement nécessaires et les conditions de modernisation, en particulier la gestion des ressources humaines.

La seconde orientation concernait la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ; la troisième, les efforts engagés dans le cadre de l'action sociale : la formation, le régime indemnitaire ; le quatrième, l'autonomie de gestion

des préfectures, dont la latitude d'action doit être accentuée, de façon à permettre aux préfets de choisir les modes d'intervention les plus appropriés aux politiques de terrain. Toujours en ce qui concerne l'autonomie de gestion, il a été question de l'exigence de la responsabilisation, en particulier dans le cadre de la globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunération. Enfin, la cinquième orientation portait sur le nécessaire dialogue social. Cela nécessitait une adaptation progressive à cette nouvelle démarche de gestion, qui est aussi une nouvelle culture de gestion.

La préfecture de Seine-Maritime s'est portée candidate à l'expérimentation au même titre que les préfectures de l'Isère, du Finistère et le Doubs. Selon la taille de la structure, les difficultés rencontrées ont été différentes, ne serait-ce que pour des raisons techniques d'indication, d'outils de suivi et de maîtrise de cette globalisation.

Nous avons eu un dialogue avec la centrale pour établir un état des lieux en 1999, qui a conduit à déterminer à la fois un périmètre d'emplois en effectifs temps rémunéré, la masse indiciaire, ainsi que l'enveloppe globale de crédits, qui consolide les crédits de rémunération (correspondant aux emplois et à la masse indiciaire) et les crédits de fonctionnement (pour les dépenses courantes).

Le ministère de l'Intérieur s'était engagé auprès des quatre préfectures à présenter régulièrement des rapports d'étape et à mettre progressivement en place une ventilation analytique ainsi qu'un contrôle de gestion.

### **Les enjeux et les atouts**

La préfecture de Seine-Maritime se voyait confier la redoutable mission de gérer en autonomie une masse d'emplois, d'indices et de crédits intégralement fongibles (ce qui représente une différence avec la loi organique), avec la charge de garantir auprès de la centrale, du contrôleur financier et des partenaires sociaux une visibilité, une transparence, une couverture annuelle de l'intégralité des charges de personnel et une mise en place d'outils de gestion. Par ailleurs, la centrale s'engageait à couvrir les mesures nouvelles ne relevant pas d'aléas de gestion ou de pure stratégie des décideurs locaux en matière de répartition de la ressource.

### **Les limites et les difficultés**

Nous avons disposé de très peu de temps sur le terrain pour mettre en place cette expérience passionnante et avons eu quelques problèmes d'adaptation. Par rapport aux objectifs fixés dans le contrat avec Bercy, il fallait se donner des outils

de gestion pertinents, efficaces, rationnels, et nous avons rencontré des difficultés de stabilisation de ces outils.

Nous avons également rencontré des pratiques et des doctrines très diverses entre les préfectures globalisées. Je rappelle qu'en 2003, avant la généralisation en 2004, nous avons atteint le niveau de 29 préfectures globalisées. Cela a créé des difficultés à la fois pour les acteurs locaux et pour la centrale.

Nous avons enfin remarqué une connexion hésitante entre la gestion des effectifs et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, au-delà de la gestion des ressources humaines.

### **Le fruit de l'expérience**

Nous avons constaté en 2000 et 2001 des marges de manœuvres, que ce soit sur les emplois, sur la masse indiciaire ou sur les crédits, ce qui a permis de pourvoir aux besoins des services et donc de répondre aux soucis des organisations syndicales. Par exemple, la gestion frictionnelle des emplois permet de dégager mécaniquement des marges de manœuvre sur les indices (avec le remplacement des emplois vacants, on conserve la masse indiciaire ainsi que les crédits). La réactivité de la centrale sur les premières préfectures globalisées a été plus efficace que par la suite et nos demandes en termes de ressources humaines ont été traitées rapidement et de façon quasiment optimale, à statut égal.

En matière de gestion de ressources humaines, nous pouvons tirer un bilan de ce premier contrat de globalisation, qui s'est étendu de 2000 à 2003, avec une extension d'un an. Tout d'abord, nous avons constaté une autonomie de gestion encadrée par le statut mais réelle, une objectivation de l'utilisation de la ressource, une collaboration forte avec la centrale et le contrôleur financier, une transparence dans la stratégie concernant les emplois et un dialogue social renforcé.

Reste que certaines décisions sont suspendues à un double visa, à la fois du contrôleur financier en région et du contrôleur financier en centrale, ce qui ajoute des lourdeurs et fait perdre en flexibilité dans la gestion de la ressource. On note également une gestion encore peu déconcentrée des recrutements, notamment pour les non-titulaires, même si cela s'est amélioré en ce qui concerne les recrutements sur concours, ainsi qu'un rebasage des emplois et des enveloppes indiciaires et de crédits dans un contexte macro-budgétaire de réduction de la charge publique. Le dialogue de gestion a ici tout son rôle à jouer, en se servant des outils proposés pour objectiver le débat.

En conclusion, je dirai que la globalisation a généré un foisonnement d'idées, de pistes à explorer et qu'il apparaît que les bonnes pratiques existent et qu'il faut simplement les échanger dans un dialogue à la fois avec la centrale, en *benchmarking* avec tous nos partenaires des préfetures et de l'interministériel, des services déconcentrés, puisque nous avons des contacts avec la DDE et la DDASS sur les perspectives de globalisation. Pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par le ministère de l'Intérieur, il faudra assurer un certain niveau de moyens en personnel et en fonctionnement courant, préserver dans le dialogue de gestion la transparence avec la centrale et avec les acteurs locaux, dans le souci permanent d'optimiser et de mettre en adéquation les moyens avec les évolutions des missions de l'État. À défaut, les préfetures, et au-delà, les services déconcentrés se verraient dans la situation critique du grand écart entre les objectifs affichés de modernisation, de simplification, de lisibilité des politiques publiques et la carence de moyens incompressibles pour y parvenir. Tel est le redoutable enjeu auquel nous sommes confrontés.

### Chantal Pélissier

Je partirai d'un descriptif rapide des processus actuels de gestion de ressources humaines à l'Éducation nationale pour présenter ensuite les voies ouvertes par la LOLF et la redistribution des rôles entre acteurs déconcentrés et acteurs centraux.

#### Situation actuelle de l'Éducation nationale en matière de ressources humaines

L'univers de l'Éducation nationale est complexe, largement déconcentré dans les actes de gestion des corps et centralisé pour les décisions majeures qui encadrent la gestion des ressources humaines. Les seuls personnels IATIOS, qui sont aujourd'hui au centre de mon propos, représentent plus de 240 000 personnes réparties en une cinquantaine de corps. Avec la LOLF, les choses vont se compliquer étant donné que les IATOS seront sur plusieurs programmes. En outre, certains personnels obéissent à une gestion interministérielle.

#### Les voies ouvertes par la LOLF

La mise en place de la LOLF conduit à une redéfinition des responsabilités respectives de l'administration centrale et des responsables de programmes, en conférant aux responsables locaux, à travers la globalisation de la masse salariale, des responsabilités accrues. Ils pourront par exemple arbitrer sur le nombre d'emplois, sur les différentes composantes de la dépense de personnel, sur des politiques

spécifiques de promotion... Pour autant, le statut général ne sera pas mis en cause dans ses grands principes. Il s'agit dans ce contexte de définir des règles de gestion respectueuses du principe de liberté et de responsabilité associées à un pilotage national de la gestion des corps, notamment pour ce qui concerne la mobilité et l'avancement des personnels.

Cela nous conduira encore davantage que nous ne le faisons aujourd'hui à formaliser notre politique de ressources humaines. En effet, dès lors que les responsables locaux disposeront des outils adaptés pour conduire une politique locale, l'État devra prouver plus qu'aujourd'hui la légitimité de sa politique en matière de ressources humaines. Cela amènera à revoir la ligne de partage entre les responsables locaux et l'administration centrale, puisque l'initiative se déplacera vers le terrain. Plus subsidiaire, l'administration centrale se verra probablement renforcée dans son rôle de régulateur. Elle devra conserver son rôle de garant de la continuité du service du public, de l'employabilité des agents et du principe de mobilité.

Un certain nombre de questions restent par ailleurs en suspens, par exemple : comment développer une démarche de responsabilisation dans un monde marqué par un nombre excessif de corps ?

Enfin, les démarches de GPEC seront fondamentales. En effet, dès lors que la structure des emplois ne sera plus figée, dès lors que la vacance d'un emploi n'entraînera pas automatiquement un recrutement de même type, les démarches, comme celle conduite par le ministère actuellement qui consiste à répertorier son patrimoine de compétences, à projeter le patrimoine de compétences dont le service a besoin et mettre en œuvre les voies et moyens pour disposer de ces compétences, deviennent totalement structurantes d'une politique de ressources humaines maîtrisée.

### Anne-Marie Leroy

On peut même se demander si la question n'est pas plutôt celle des corps tout simplement...

### Yves Chevalier

Que peut-on dire des interactions entre la LOLF et la gestion des ressources humaines ? Si l'on a une approche minimaliste, on peut constater que la LOLF ne contient aucune disposition explicite concernant la GRH et que les articles portant sur la dépense de personnel ont eux-mêmes donné lieu à des débats parlementaires assez peu développés. On pourrait

donc être tenté de penser que la LOLF n'induit pas d'évolution significative mais je crois que ce jugement serait aussi hâtif qu'imprudent, dans la mesure où elle s'est inscrite dans une période de l'histoire où l'on a évoqué le besoin non seulement d'une réforme de la procédure et de la nomenclature budgétaires, mais également de la création d'un processus dynamique de réforme de la gestion publique.

La LOLF s'inscrit bien dans cette dynamique qui concerne nécessairement la GRH, étant donné que les dépenses de personnel représentent pour l'État un peu plus de 40 % du budget, et que cela peut aller jusqu'à 95 % du budget pour certaines administrations. Il est certain que si nous nous inscrivons dans une logique de réforme de l'État, de réforme de la gestion publique et de performance, le fait d'améliorer la gestion des ressources humaines revêt un caractère stratégique.

Cette dynamique de gestion intrinsèque à la LOLF conduira, à mon sens, à une réforme en profondeur de la GRH, à la fois afin de mieux satisfaire les aspirations des personnels, mais aussi les attentes des employeurs publics. Je crois que les deux points ne sont pas antinomiques.

#### **Les moteurs de changement internes à la LOLF**

Je résumerai le premier moteur de changement interne à la LOLF à travers l'idée de logique de performance ; le second découle de la nature de l'autorisation budgétaire en matière de dépense de personnel.

Aujourd'hui, les crédits sont votés et gérés selon une logique organique, institutionnelle. Demain, ils vont être votés par missions, spécialisés par programmes à l'intérieur desquels la performance sera mesurée en assignant aux responsables des programmes des objectifs, en formulant des indicateurs de résultat qu'il faudra renseigner en permanence pour évaluer les politiques publiques. La LOLF met donc en cohérence le niveau d'autorisation et la spécialisation du crédit avec le niveau d'appréciation des responsabilités des gestionnaires.

Cela aura pour conséquence que les directeurs, les responsables de la mise en œuvre des politiques publiques qui seront jugés sur les résultats vont être amenés à prendre une plus grande place dans les processus de gestion des ressources humaines, qu'il s'agisse des processus de gestion des emplois ou des processus de recrutement (pas seulement le concours, mais aussi la promotion interne, le détachement, les mutations à l'intérieur des corps). Ils seront logiquement plus exigeants en matière d'adéquation profil/poste et donc en matière d'employabilité.

Aujourd'hui, la gestion des personnels ne fonctionne pas dans ce sens et obéit à une logique descendante et administrative, malgré les avancées de la politique de déconcentration. Elle s'effectue dans le cadre de corps qui sont trop nombreux. En outre, à partir de 2006, il y aura fréquemment une dissociation entre le périmètre de la gestion des corps et le périmètre de la gestion budgétaire et opérationnelle. Il nous faudra donc croiser deux logiques : une logique économique, qui sert de cadre à l'évaluation de la performance, et une logique organique, qui structure aujourd'hui la gestion des corps. C'est pour cette raison que la question de la répartition des rôles entre le DRH et les directeurs de programme se trouvera posée et c'est à travers ce nouvel équilibre dans le jeu des acteurs que nous pourrions sans doute définir un *modus vivendi* qui permettra de concilier la responsabilité des directeurs de programme et le besoin global de régulation que nous aurons par ailleurs.

S'agissant maintenant du second facteur de changement, l'impact de l'évolution du traitement budgétaire de la dépense de personnel, nous assistons à une totale inversion de la logique de présentation des emplois et des crédits par rapport à l'ordonnance de 1959. En effet, la LOLF implique une déconnexion des gestions statutaire et budgétaire. Le plafond global ministériel des emplois aura pour conséquence de faire disparaître les pyramides d'âge budgétaire et de rendre également caduques la plupart des pyramides d'âge statutaires.

Nous rencontrerons par ailleurs des difficultés objectives à préciser une notion aujourd'hui essentielle pour la gestion des corps de fonctionnaires : la vacance d'emploi, qui conditionne la gestion des mutations, des avancements ou des réintégrations, par exemple. Si l'on conjugue cela avec la liberté des gestionnaires locaux de procéder à des arbitrages sur la nature des emplois, il y a là un élément qui nécessite d'être pensé, négocié et régulé.

#### **Comment passer alors d'une gestion administrative à une véritable GRH ?**

Je commencerai par formuler simplement trois constats au vu de la manière dont les choses se passent actuellement. Tout d'abord, la gestion des personnels est encore très lourde et procédurale. Le fait que le ratio personne gérante sur personne gérée soit supérieur à 4 % en est la preuve. En outre, la fonction de GRH, contrairement à d'autres structures, reste peu qualifiée, puisque entre les deux tiers et les trois quarts des agents sont de catégorie C. Ensuite, la gestion personnalisée des carrières et des parcours professionnels est encore balbutiante, sauf dans certains cas pour les cadres. Aujourd'hui, on

gère des postes sans afficher de vœux très précis s'agissant des personnes. Enfin, les décisions importantes en matière de management se prennent trop souvent au niveau central.

S'agissant de la déconcentration, il importe de savoir si les actes qui ont été déconcentrés ont ou non une portée managériale. Les décisions de recrutement ont-elles été déconcentrées ? Les gestionnaires déconcentrés ont-ils leur mot à dire sur l'affectation des agents ? Peuvent-ils faire valoir leur point de vue de manière efficace en matière d'avancement, en matière de position statutaire, en matière de pouvoir disciplinaire ? Ont-ils le pouvoir de moduler les régimes indemnitaires ? Force est de reconnaître que c'est rarement le cas aujourd'hui, même si tout n'est pas statutaire, notamment en matière indemnitaire.

À quoi tiennent donc les blocages actuels ? Essentiellement à deux facteurs : un facteur technique, juridique, objectif, qui résulte de la difficulté de gérer au niveau déconcentré le principe d'égalité de traitement des fonctionnaires d'un même corps ; une certaine réticence syndicale. Un troisième obstacle tient dans le fait qu'un certain nombre d'administrations ne sont pas follement partisans de la déconcentration. Pour lever ces obstacles, il existe deux hypothèses de travail : on peut d'une part essayer de réfléchir sur l'échelon pertinent de déconcentration, et d'autre part donner à la politique de fusion de corps un nouveau souffle.

La fonction DRH devrait évoluer vers trois rôles bien identifiés : un rôle de prestataire de services (afin de réduire les délais entre l'expression d'un besoin de recrutement et sa satisfaction, afin d'améliorer la qualité de recrutement ainsi que la formation tout au long de la vie professionnelle, et afin de faire en sorte que la qualité des fonctionnaires soit bien adaptée aux besoins des gestionnaires opérationnels), un rôle de pilotage stratégique (en étant capable de faire la synthèse des besoins en effectifs et en compétences des unités locales et de bâtir de véritables plans de gestion prévisionnels des effectifs, des emplois et des compétences permettant d'avoir une vision des politiques à long terme), un rôle de régulation juridique et sociale (pour ce qui concerne les questions relatives à la proportion de recrutement utile au renouvellement des générations, par exemple).

Je pense que cette réforme, si elle s'accomplit dans le cadre d'un dialogue social fécond, donnera du sens à l'activité des fonctionnaires, en même temps qu'elle leur procurera une légitimité vis-à-vis de leurs concitoyens et qu'elle leur permettra d'avoir des carrières plus

motivantes ainsi que des perspectives d'évolution des rémunérations individuelles et collectives.

## Marie-Claude Kervella

Lorsqu'une réforme de l'ampleur de la LOLF se présente devant une organisation syndicale, comment aborde-t-elle un enjeu de cette nature ? Quelles conséquences en tirons-nous à la fois du point de vue de la politique revendicative et du point de vue du fonctionnement de notre organisation ?

Nous présentons la particularité d'être dans une confédération, ce qui ne va pas de soi dans la fonction publique et qui nous amène à avoir une approche totalement différente de celle de nos collègues. Dans une réforme comme celle-ci, nous avons eu à cœur, avec nos onze fédérations et avec la confédération, d'avoir une approche globale du sujet.

Je voudrais tout d'abord insister sur le fait que selon nous, le dialogue social est indispensable, tant au niveau de ses principes que de son organisation au niveau local, puis évoquer l'évolution de ce dialogue du point de vue la gestion des ressources humaines.

### Pour une rénovation du dialogue social

Nous l'avons entendu tout au long de la journée, actuellement, le dialogue social autour de la LOLF, mais également autour de la modernisation de l'État et autour de la déconcentration est peu vivant. On nous présente certes un certain nombre de choses mais il s'agit seulement d'information et de consultation. Les organisations syndicales et la DGAFF n'ont d'ailleurs eu qu'une seule réunion commune sur ce sujet, et c'était il y a peu. Si cela ne semblait pas prioritaire, cela devient donc effectivement urgent.

La modernisation de la fonction publique ne peut se faire sans les agents et nous avons vu qu'il fallait absolument prendre en compte la dimension sociale. Les inquiétudes et les craintes augmentent en matière d'évolution du travail et des carrières, mais également sur le plan personnel, ce que nous avons souvent tendance à oublier.

Il semble évident que les règles du dialogue social sont obsolètes, que les outils sont dépassés. Or la LOLF nous impose d'aller vite et de nous attaquer plus rapidement aux problèmes. À notre avis, trois points méritent d'être décortiqués.

Il faut tout d'abord clarifier le vocabulaire. Vous savez que nous avons des instances consultatives et nous mettons tout sous ce terme : l'information, la consultation, la concertation et parfois la négociation. Il est nécessaire que nous sachions, lorsque nous commençons un travail sur un sujet, dans quel cas

de figure nous nous trouvons. Cela implique que nous nous mettions également d'accord sur ce que nous mettons derrière ces différents termes, étant donné que tout ne se négocie pas.

Ensuite, il apparaît indispensable de changer le mode de calcul de la représentativité. Nous revendiquons depuis longtemps à ce sujet que la représentativité soit calculée à partir d'élections CTP au niveau local, et si possible sur liste et non pas sur sigle.

Enfin, nous souhaitons développer un principe d'adéquation tel qu'à chaque lieu de décision corresponde un lieu de dialogue social.

### **Dialogue social et GRH**

En matière de ressources humaines, en tant qu'organisation syndicale, nous avons à repenser notre action et à faire que nous puissions assurer aux agents que nous allons concilier la garantie du statut, tout en permettant une gestion beaucoup plus déconcentrée. Par conséquent, nous devons reconstruire notre politique revendicative. Nous avons tout un travail à accomplir sur la mobilité et sur l'évolution des carrières, sur la validation des acquis de l'expérience... S'agissant de performance, il nous incombera également de négocier le cadre collectif d'une individualisation que nous aurons syndicalement définie. Nous allons enfin devoir nous réorganiser avec des relais locaux, et créer des relations qui soient à la fois descendantes et ascendantes.

### **Dans l'assistance**

J'aurais aimé avoir des informations sur la manière dont les autres organisations syndicales se sont positionnées par rapport à l'expérimentation en préfecture de Seine-Maritime.

### **Christophe Desdevises**

Nous avons observé un clivage entre le positionnement national de certaines organisations syndicales et le positionnement des sections locales. Cela n'a pas été le cas pour la CFDT. En ce qui concerne FO en revanche, le niveau national était très clairement opposé dans les grandes lignes à la globalisation des crédits, tandis qu'au plan local, les militants ont été très attentistes et ont laissé un peu plus le champ d'action à la CFDT, notamment dans les comités de pilotage, pour voir de quelle manière les choses allaient évoluer, surtout la première année. Aujourd'hui, localement, FO est convaincue de l'intérêt que représente la LOLF. Les inquiétudes pèsent maintenant surtout sur l'évolution des périmètres et de la contractualisation avec Bercy.

### **Jean-Raphaël Alventosa**

Je constate que nous ne savons toujours pas combien nous sommes, et cela relève pourtant de la GRH. Des dizaines de milliers de gens sont dans la nature. Un observatoire de la fonction publique a été créé qui donne un chiffre de plus par rapport à d'autres...

Il n'y a pas de sanction et pas de responsabilité. Qu'attendons-nous ? Qu'a-t-il été fait depuis trois ans ? Nous avons un texte sur la notation et un texte sur la rémunération au résultat, qui doit faire prochainement l'objet d'une communication. Quand nous fera-t-on des propositions concrètes ? Nous allons avoir la maquette budgétaire ; heureusement pour la gestion des ressources humaines, elle ne sera pas la seule à être la cause de l'échec de la LOLF, puisque l'on pourra dire que le système d'information budgétaire participe également de cet échec. Il est urgent d'avancer, il faut sortir de la rhétorique que nous entendons depuis des années.

### **Yves Chevalier**

Il est exact que nous ne savons toujours pas combien nous sommes. En même temps, je crois que l'observatoire a permis d'impulser, depuis 2000, un mouvement au sein des administrations et d'amener des directions et des sous-directions qui n'étaient pas habituées à relier la gestion des ressources humaines à la gestion des emplois, par exemple, à se poser des questions et à progresser dans une méthodologie dont je reconnais qu'elle n'est pas encore entièrement aboutie mais nous y travaillons. Une telle réforme ne peut évidemment se faire aussi rapidement que vous le souhaiteriez, encore faut-il avoir la volonté d'agir et d'engager le mouvement, ce à quoi nous essayons de nous employer.

### **Anne-Marie Leroy**

Je suis pour ma part persuadée que nous arriverons à mettre en place la LOLF, même si elle ne servira peut-être pas à grand-chose dans un premier temps. Je commence néanmoins à nourrir de sérieuses inquiétudes quant à la conduite du changement et au dialogue social. J'ai effectivement peur que l'on déraile. Nous employons des mots qui sont mal traduits de l'anglais et dont nous ne savons pas exactement ce qu'ils veulent dire, tels que la performance.

Nous avons enfin la possibilité de mettre fin à ce que j'appelle cette aliénation du fonctionnaire, qui est géré au niveau national par des gens qu'il ne connaît pas,

en fonction de normes anonymes d'un côté, et qui de l'autre côté ne s'entend jamais dire ce que l'on attend de lui. Mais nous ne pouvons y mettre fin que par un dialogue social solide, dans lequel les objectifs d'un service, avec les indicateurs qui les accompagnent, se discutent avec les agents, afin qu'ils puissent se les approprier.

Il est important que nous réfléchissions à la fonction publique que nous voulons pour le XXI<sup>e</sup> siècle, aux

valeurs qui existent actuellement, qui ont permis de construire la fonction publique que nous avons aujourd'hui, que nous souhaitons conserver, tout en la faisant sortir de son aliénation et en lui donnant la capacité de s'adapter à ce que sont les nouvelles missions de l'État. En procédant ainsi pour bâtir un nouveau système, nous nous apercevrons que nous n'avons pas nécessairement besoin d'une structure en corps, même si nous avons besoin d'une fonction publique de carrières.

# Intervention de François Fayol

---

## secrétaire général de la CFDT Cadres

A la suite de notre colloque du 15 mars 2002, Marie-Claude Kervella, secrétaire générale de la CFDT Fonctions publiques, et moi-même, avons signé une tribune dans le Monde Initiatives de juillet 2002 : « Moderniser les administrations publiques : une responsabilité partagée ». Cette tribune est toujours d'actualité, tant il est vrai que la modernisation avance lentement, tant il est vrai que nous cherchons toujours la volonté politique affirmée, au-delà des effets de tribune, de conduire cette modernisation avec l'ensemble des acteurs concernés, en s'appuyant sur un dialogue social reconnaissant la capacité des organisations syndicales à s'engager.

S'il en fallait encore une preuve, l'attitude du gouvernement dans le dossier des « Carrières longues dans les fonctions publiques », en tergiversant depuis plus d'un an pour chuter, lundi dernier, sur des propositions en contradictions flagrantes avec les engagements gouvernementaux de mai 2003, est significative du peu de place fait à la négociation et au dialogue social dans les fonctions publiques. Lorsqu'un gouvernement ne s'engage pas, faut-il s'étonner des attitudes syndicales de refus et de méfiance ? En tous les cas, la modernisation des administrations publiques en devient singulièrement plus compliquée et plus incertaine, et la confiance ne peut être au rendez-vous !

C'est dans ce contexte que prend place notre colloque.

Aujourd'hui, poursuivant nos réflexions antérieures, nous avons posé la question : La mise en œuvre de la LOLF sera-t-elle un levier pour la réforme de l'Etat.

Et pour tenter d'y répondre, nous avons choisi trois axes de réflexion, sous forme de questions qui, avec chacune des tables rondes, ont ponctué notre journée. A la lumière des nos travaux, cette journée n'a pas été un n<sup>ième</sup> colloque sur la LOLF ; cette journée a d'abord été un colloque syndical, avec des expressions fortes de

syndicalistes CFDT, avec également des expressions de hauts fonctionnaires et d'experts.

### 1. Réussir une réforme budgétaire ambitieuse ?

La réforme de la LOLF est particulièrement ambitieuse, elle a été voulue par le Parlement, mais celui-ci, à quelques parlementaires près, semble aujourd'hui s'en désintéresser. Cette réforme apparaît aujourd'hui comme un exercice d'état-major, de nombreux fonctionnaires de terrain, y compris les cadres, ignorant tout de la réforme et des modes de gestion à venir. Il est vrai que certaines administrations avancent à pas comptés, cherchant à préserver leur organisation verticale ancestrale et leurs prés carrés.

La réforme budgétaire ne doit pas se limiter à la nouvelle nomenclature Missions/Programme, ni aux nouvelles règles de gestion et de fongibilité asymétrique des crédits, ni aux 13 nouvelles normes comptables pour la gestion publique.

L'enjeu de la réforme est celui de meilleurs débats et contrôles parlementaires, d'une meilleure évaluation de la performance des politiques publiques et des services de l'État.

Au-delà des discours récurrents sur la diminution du nombre de fonctionnaires et du non-remplacement des départs en retraite, cette réforme est-elle vraiment possible alors que la situation des finances publiques est dramatique ? Disons-le franchement, en matière de budget et de financements publics, nous allons dans le mur, nous sommes dans le mur ! Le récent rapport de la Cour des Comptes est là pour nous le rappeler.

Et dans le même temps, le credo politique rejoint les certitudes libérales de la diminution des prélèvements obligatoires, qui pour le moment ont plus servi l'épargne que la relance économique par la consommation. Aussi, notre réflexion sur la LOLF et sa mise en



œuvre ne peut être séparée d'une réflexion sur l'équité et la justice sociale. Nous ne pouvons nous satisfaire d'une réforme technocratique même réussie, alors que la politique budgétaire privilégie la baisse des impôts avant la recherche d'une meilleure efficacité de l'État, alors que la politique fiscale privilégie une fiscalité proportionnelle à une fiscalité progressive selon les revenus.

## 2. Piloter l'action publique autrement ?

Faisant le choix résolu d'un pilotage par la performance, du développement d'une culture de résultats, la Modernie se pare des attributs d'une réforme moderniste et managériale. Mais est-elle vraiment stratégique ?

Deux éléments sont à nos yeux indispensables pour peser en profondeur sur la réalité effective de l'action publique.

En premier lieu le développement du dialogue de gestion, aux deux articulations essentielles Responsable de programme/Responsable de budget opérationnel de programme (BOP) et Responsable de BOP/Responsable d'unité opérationnelle. A ces deux articulations, comment seront définis la déclinaison des objectifs nationaux des programmes, les moyens et les indicateurs de performance ? Une chose est sûre, ce n'est pas par une démarche uniquement descendante que la déclinaison territoriale des objectifs peut se faire.

Dans le même temps, il faut développer des marges de manœuvre locales pour les cadres des administrations de l'État. Cela renvoie directement aux deux maîtres mots de la modernisation : **responsabiliser** et **déconcentrer**. En mars 2003, Alain Lambert, alors ministre délégué au budget, écrivait : « *La Modernie est une réforme de management. Une administration sera toujours plus efficace si elle est responsable. Cette préoccupation doit guider l'action publique de l'ensemble de ses agents sur tout le territoire.* » Mais développer la responsabilité et les marges de manœuvre des cadres nécessite de passer d'une culture de la méfiance et du contrôle *a priori* à une culture nouvelle, voire révolutionnaire au sens copernicien, une culture de la confiance et du contrôle *a posteriori*, évoluant vers l'audit et le conseil.

Comme l'ont montré les expériences et mises en œuvre initiées dès 1985 dans certains ministères, dans le cadre de la politique de Renouveau du service public, une telle ambition ministérielle demande une volonté réelle de recentrage des administrations centrales sur le pilotage de l'action

publique mais également sur des prestations de services pour les services déconcentrés. Cela implique de confier au niveau déconcentré, régional ou départemental, la gestion en toute responsabilité. Plus facile à dire qu'à faire !

Les marges de progrès sont énormes comme le montrent quelques exemples emblématiques, mais tellement courants : gérer la mutation d'un agent administratif de catégorie C de la trésorerie générale de Nantes à l'école d'architecture de Nantes ; ou bien encore, faire repeindre trois bureaux dans une unité administrative implantée dans un chef-lieu de canton ! Dans les deux cas : passage par Paris obligatoire !

## 3. (Re)construire la gestion des ressources humaines ?

Dans ce cadre, la revalorisation de la fonction Ressources humaines et sa déconcentration accrue sont essentielles. Cela devra se faire autour de deux objectifs :

- **Une fonction RH plus stratégique**, capable de négocier collectivement des accords et d'en garantir la mise en œuvre, capable de piloter des démarches complexes et de suivre les bons indicateurs ;
- **Une fonction RH plus proche**, capable d'accompagner chaque agent public pour son parcours professionnel, dans une démarche plus contractuelle que statutaire.

Dans certaines administrations ou collectivités, un tel processus est en route, pour d'autres, longtemps innovatrices, un nouveau souffle est nécessaire, pour d'autres encore, tout reste à faire, ou presque... C'est une question de volonté, une question de sens, avant d'être une question de démarches et d'outils.

Pour réussir une telle mutation, il convient aussi d'adapter les conditions de gestion des ressources humaines. A l'instar de la fonction publique territoriale, nous souhaitons que soient créés des cadres d'emplois *ad hoc* par filière de métiers, en nombre limité, en lieu et place des trop nombreux corps actuels. A terme, ces cadres d'emplois gagneraient à être communs aux trois fonctions publiques et ainsi faciliter les mobilités nécessaires à l'organisation décentralisée de la République. Cette proposition, que d'aucuns trouveront trop radicale, nous paraît être le seul dispositif permettant de dépasser les gestions trop étroitement ministérielles (voire infra ministérielles) et de favoriser la mobilité des agents publics dans un cadre géographique limité. Évoquée par plusieurs intervenants aujourd'hui, proposée par le Conseil d'État l'année dernière, cette proposition

pose d'emblée la question du chemin critique de sa mise en œuvre dans un monde dominé par le corporatisme...

Mais pour donner une pleine efficacité à la gestion des ressources humaines, il faut aussi créer un véritable *marché transparent et régulé de l'emploi public* : un marché interne à l'administration concernée certes, mais aussi un marché très ouvert à l'inter-ministériel et aux autres fonctions publiques. Un tel espace, large et fluide, pourrait améliorer la gestion des parcours professionnels, avec un bénéfice tant pour chaque fonctionnaire mobile que pour le service public employeur.

A ce sujet, je voudrais partager avec vous une réflexion, pas encore une revendication, mais une idée à étudier de près : la mise en place d'une APEC des Fonctions publiques. Pour le secteur privé, les partenaires sociaux sont déjà gestionnaires de l'Association Pour l'Emploi des Cadres. L'APEC intervient également dans le secteur des collectivités locales. Construire une APEC des Fonctions publiques, à gestion paritaire elle aussi, serait une belle manière de rappeler l'unicité dans la diversité des fonctions publiques, en s'appuyant sur des savoir-faire éprouvés et des offres de services pour les fonctionnaires comme pour les employeurs publics. Cela pourrait aussi favoriser les passerelles privé-public et l'accueil de cadres de secteur privé en deuxième partie de carrière. Une déclinaison, en lien avec les centres de gestion de la FPT, pourrait également être trouvée, au niveau *ad hoc* pour les fonctionnaires de catégories B et C.

#### 4. Alors la LOLF, un levier pour la réforme de l'État ?

Bien loin des certitudes et d'objectifs assésés comme des vérités révélées, les débats d'aujourd'hui font état de réalisations, d'avancées, d'expérimentation, mais aussi d'interrogations, de questionnements. Faisant toute leur place aux acteurs de terrain, notamment des services expérimentateurs de la LOLF, aux responsables d'administration, nos travaux pointent la nécessité absolue de la pédagogie de la réforme, de la concertation et de la négociation avec les partenaires sociaux. Cela demande du temps, cela demande de s'inscrire dans la durée et le moyen terme ; cela demande aussi la construction de démarches et d'outils pour accompagner cette réforme d'ampleur.

Mais il est temps que la démarche LOLF soit portée plus largement, et pas seulement par les directions

financières d'administration centrale et les cadres des services expérimentateurs. Cette réforme concerne l'ensemble des agents des administrations publiques. C'est au niveau des services territoriaux de l'État que la réforme se mettra en œuvre, c'est à ce niveau que la partie se gagnera. C'est à ce niveau que nous pouvons envisager un dialogue social renouvelé, parce qu'il y a là du « grain à moudre ».

Nous savons d'ores et déjà que tout cela ne sera pas « à l'heure dite », que c'est dans dix ans, et non fin 2006, qu'il faudra juger cette réforme. Cela ne veut pas dire qu'il faut baisser les bras, s'effacer dans un fatalisme bien administratif et faire le dos rond en attendant que l'orage passe.

Bien au contraire, il y a place pour notre action syndicale, pour l'action syndicale de la CFDT, car nous revendiquons une responsabilité partagée sur l'évolution des services publics. Comme nous le disions en 2002 dans la résolution du congrès confédéral de Nantes consacrée à l'État et aux fonctions publiques : *« Pour produire pleinement ses effets, cette réforme [celle de la LOLF] devra associer étroitement les partenaires sociaux, tant lors de la préparation des lois de finances que dans leur exécution et dans l'évaluation des résultats obtenus »*.

C'est ce à quoi nous voulons nous employer. Ce colloque y aura contribué, je l'espère. Les travaux du colloque vont faire l'objet d'une synthèse qui sera disponible, en septembre, sur le site cadres-plus.net ; vous serez avisés de sa publication par courrier électronique.

Notre réflexion se poursuivra à la rentrée avec le groupe de travail « Cadres des fonctions publiques ». Les sujets ne manquent pas : Stratégies ministérielles de réforme (SMR) ; déconcentration et nouvelle organisation territoriale de l'État ; décentralisation - acte II, audit et évaluation des politiques publiques et bien sûr suivi critique de la mise en œuvre de la LOLF.

Je voudrais maintenant adresser nos plus vifs remerciements aux intervenants du colloque d'aujourd'hui, et plus particulièrement à Odile Beillouin, Anne-Marie Leroy, Jean-Raphaël Alventosa, Jean-René Brunetière et Jean-Yves Raude qui ont accepté d'introduire le colloque ou d'animer une table-ronde.

Merci aussi au personnel administratif de la CFDT Cadres et au personnel confédéral qui ont assuré une logistique importante pour vous accueillir aujourd'hui.

Je vous remercie de votre participation et de votre attention.

# **Communications écrites pour les tables rondes**

# Réussir une réforme budgétaire ambitieuse ?

## Jean-Raphaël Alventosa, conseiller maître à la Cour des comptes

Réussir une réforme budgétaire ambitieuse suppose d'atteindre plusieurs objectifs dont la liste est bien connue des experts, car beaucoup de pays nous ont devancé. Il faut disposer de plusieurs atouts.

- Un système d'information pertinent, qui porte sur le budget, les comptes, et les responsabilités en cause du ministère concerné.
- Le système informatique support est un des points clés essentiels.
- La définition d'objectifs et d'indicateurs de suivi dans le cadre de missions données : c'est le problème de la nomenclature des missions et des programmes de l'Etat -ou « maquette budgétaire »- en cours d'arbitrage.
- Un lien entre les objectifs et le système d'information sinon le compte-rendu (le « reporting ») sera réthorique.

Il faut donc une autre organisation (budgétaire et comptable notamment) et une autre comptabilité que celles que nous connaissons dans l'administration traditionnelle.

Cette liste est d'autant plus contraignante que les finances publiques sont dégradées, ce qui est la situation actuellement en France.

### Le cadre de la nomenclature budgétaire

On aurait pu ne pas commencer par là, mais la voie de la définition des objectifs des politiques publiques était peut-être « encore plus » ambitieuse.

La mise au point de la nouvelle architecture budgétaire n'a connu qu'un retard d'un trimestre par rapport au calendrier fixé, puisque ce projet a été rendu public par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire le 21 janvier 2004.

Cette mobilisation a, cependant, inégalement concerné les services : si les directions opérationnelles ont bien été associées à la démarche dans la majorité des ministères, c'est plus rarement le cas des services déconcentrés et des opérateurs externes.

L'ultime phase d'arbitrage au sein du gouvernement a permis des avancées significatives, aboutissant à une maquette sensiblement différente de celle proposée par les administrations. On peut relever en particulier l'effort fait pour reconnaître la dimension interministérielle des politiques publiques, avec la création de huit missions interministérielles.

Malgré ces avancées, la maquette reste perfectible. L'Assemblée nationale a déposé un rapport d'information le 28 avril 2004 pour présenter ses propositions d'amendements et le Sénat a fait de même dans un rapport déposé le 5 mai 2004.

La Cour des comptes a apporté sa contribution à ces réflexions<sup>2</sup>.

### Qui gère les programmes ?

Construire la nouvelle architecture du budget n'est que la première étape de la réforme, une des plus visibles pour les citoyens.

Mais la mise en œuvre de la loi organique ne commencera réellement qu'avec la définition des modalités de gestion des programmes ainsi arrêtés.

Le pilotage de la réforme suppose de définir précisément les responsabilités des gestionnaires et d'associer pleinement les structures déconcentrées de l'Etat ainsi que ses opérateurs extérieurs.

La très faible association aux chantiers de la LOLF des opérateurs extérieurs les plus proches de l'Etat, c'est-à-dire ses établissements publics, peut également inquiéter.

Il serait enfin utile, plus largement, que les collectivités territoriales, souvent partenaires des politiques publiques d'Etat, soient informées et associées à la réforme, ce qui ne semble pas être le cas actuellement.

### Avec quels outils ?

Ces outils restent, dans une large mesure, à améliorer voire même, dans certains cas, à construire.

- On peut ainsi, en tirant un bilan des premières expérimentations menées en 2003, souligner que la

globalisation des crédits ne se traduira pas dans l'immédiat et toutes choses égales par ailleurs par une réduction significative des dépenses publiques ni des emplois de l'Etat, comme l'a déjà relevé l'Assemblée nationale à propos de l'expérience de globalisation des préfectures.

- La mise en place du contrôle de gestion reste embryonnaire. La plupart des ministères s'appuient sur des démarches d'autoévaluation engagées préalablement aux travaux liés à la LOLF. Dans la plupart des cas, des guides méthodologiques ont été rédigés et quelques formations au contrôle de gestion engagées. Au total, si la prise de conscience de la nécessité du contrôle de gestion paraît réelle dans la plupart des ministères, sa mise en œuvre effective n'a pas constitué la priorité de 2003, ce sujet n'ayant pas au demeurant fait l'objet d'un pilotage interministériel particulièrement actif.

- Il faut disposer d'un système d'information pour pouvoir « piloter » en connaissance de cause les services.

Les vicissitudes du projet ACCORD et la mise en place très lente et artisanale d'une comptabilité d'analyse des coûts des programmes invitent à la plus grande mobilisation, comme à la plus grande vigilance.

- Pour ce qui concerne la mesure des performances, ce volet de la réforme a nettement moins progressé que prévu en 2003.

Si une accélération des travaux est attendue, il est probable que le résultat obtenu à l'automne 2004 sera encore peu homogène et de qualité inégale.

- On peut, in fine, s'interroger sur la place que les « missions » sont appelées à prendre à l'avenir dans la nouvelle architecture, au-delà de ce qui avait été envisagé lors de la préparation de la LOLF en 2000 et 2001. En effet, des « documents de politique transversale » (DPT) viendront bientôt préciser les moyens, les objectifs et les indicateurs des politiques publiques qui n'ont pas pu être érigées en missions

interministérielles. Inversement, dans le silence de la LOLF, rien n'a été prévu depuis trois ans pour les missions, en particulier les missions interministérielles, qui paraissent pourtant constituer un niveau pertinent pour apprécier l'efficacité des actions publiques.

### **Un obstacle majeur, mal appréhendé**

Au-delà du sujet très technique que constitue le décompte, pour chaque ministère, des plafonds d'autorisation des emplois institués par la LOLF, il est de plus en plus évident que la mise en œuvre de la LOLF implique également, à moyen terme, une véritable réforme de la gestion des ressources humaines.

Or, ce chantier est resté, pour l'heure, peu abordé par les responsables chargés de la mise en œuvre de la LOLF.

L'année 2004 devrait être consacrée à apporter les premiers éléments de réponse au double défi suivant :

- prévenir l'apparition d'un risque budgétaire et financier en mettant en place un vrai système de contrôle interne limitant les risques de dérive par rapport à une masse globale d'emplois ;

- résoudre les éventuelles contradictions entre la « nouvelle responsabilité » des gestionnaires publics et l'application des règles de gestion des ressources humaines en vigueur actuellement dans la fonction publique de l'Etat.

---

<sup>2</sup> Revenant sur la définition des missions, la Cour a notamment exploré cinq pistes : Sécurité des biens et des personnes, Action extérieure de l'Etat, Politique des territoires, Recherche et enseignement supérieur, Communication.

A travers de nombreux exemples, la Cour a également abordé des questions ayant trait à la taille des programmes, à leur périmètre et leur cohérence interne, mais aussi à des aspects plus pratiques tels que la ventilation des crédits de personnel et la définition des programmes soutiens.

# L'état de la réforme budgétaire au 11 juin 2004

## Romain Dubois, membre de la direction de la réforme budgétaire

A 18 mois de la mise en œuvre officielle de la LOLF, un chemin important a déjà été parcouru :

- Le Gouvernement a présenté la nouvelle architecture budgétaire.
- Les 13 normes comptables de l'Etat ont été arrêtées et sont en cours de publication.
- Tous les ministères sont lancés dans au moins une expérimentation.

Il reste encore beaucoup à faire à commencer par la stabilisation définitive de la nouvelle architecture budgétaire. Elle devrait intervenir **dans les tous prochains jours** à l'issue d'une nouvelle vague de réunions et d'arbitrage à Matignon qui ont rassemblé tous les ministères.

Ces réunions doivent permettre de rapprocher la maquette présentée par le Gouvernement, le 21 janvier dernier et les propositions d'amendement présentées par le Parlement qu'on pourrait résumer par :

- Le souci de garantir les compétences du Parlement.
- L'amélioration de la lisibilité sur certaines politiques publiques.

Il faut souligner que l'adoption consensuelle de la loi organique par le Parlement, en 2001, nous oblige. Nous avons fait le pari de rechercher, au maximum, **une démarche consensuelle**. C'est vrai pour la nouvelle architecture budgétaire. C'est vrai pour l'adoption des référentiels proposés, pour validation, au comité de pilotage interministériel des directeurs financiers des ministères.

Comme un symbole devrait intervenir dans les prochaines semaines, la publication d'un **guide partagé sur la performance** commun au ministre en charge de la réforme budgétaire, aux commissions des finances du Parlement, à la Cour des comptes et au Comité interministériel d'audit des programmes.

### 1. La nouvelle architecture budgétaire

**Rappel sur les concepts** : La nouvelle architecture budgétaire est structurée en :

● **Mission** : Elle correspond à une politique publique, peut être ministérielle ou interministérielle (i. e. qu'elle regroupe des programmes d'un seul ou de plusieurs ministères) et surtout correspond à l'unité de vote à l'intérieur de laquelle s'exprimera le droit d'amendement parlementaire.

● **Programme** : Il programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions, relève d'un seul ministère, s'accompagne d'objectifs et d'indicateurs de résultats et, dernière nouveauté, nécessite un pilotage qui fera apparaître de nouvelles fonctions managériales

Au-delà, les crédits seront détaillés simultanément **par destination** ou finalités : les actions et **par nature** : les titres et les catégories décrites par la LOLF. Bien sûr, en gestion, le niveau de précision sera plus fin dans ces deux dimensions.

C'est cette architecture qui doit être arbitrée dans les prochains jours. La presse s'est fait l'écho de la maquette gouvernementale et des remarques des parlementaires.

● C'est ainsi que, au-delà de missions ministérielles « évidentes » comme *la justice, la culture* ou *la santé*, sont acquises, d'ores et déjà, des missions interministérielles comme *la recherche, l'enseignement scolaire, la sécurité sanitaire* ou *l'aide publique au développement*.

● Restaient en débat entre le Parlement et le Gouvernement quelques missions interministérielles notamment la mission « Sécurité » ou la recherche d'une meilleure lisibilité de certaines politiques, par exemple la distinction au sein de la politique agricole de ce qui relève d'une politique d'aide aux productions et d'une politique d'aide aux exploitations.

## 2. Le projet de loi de finances pour 2005 et la performance

Sans attendre la présentation du PLF pour 2006, le Gouvernement a voulu aller au-delà d'une lecture restrictive de la LOLF dès le PLF 2005.

Selon l'article 66, on aurait pu se contenter d'une simple présentation des crédits demandés selon cette nouvelle architecture budgétaire.

C'est ainsi que, cet automne, parallèlement à la présentation classique des documents budgétaires pour la dernière année, seront rédigés ce que nous appelons des « pré-PAP » à savoir, une première édition des futurs documents budgétaires, les projets annuels de performance par programme regroupés par missions présentant non seulement les crédits au format LOLF mais aussi présentant les programmes et les actions et surtout les objectifs et les indicateurs de performance qui viendront à l'appui de ces programmes.

Une précision sur cette notion d'objectifs et d'indicateurs. Cette logique de performance, c'est la vraie nouveauté de la LOLF. C'est celle qui traduit le mieux sa dimension citoyenne. Elle est la traduction du préambule de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et notamment ses articles 14 « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » et 15 « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ».

De fait ces objectifs et ces indicateurs doivent permettre d'éclairer les parlementaires lors du débat sur les lois de finances.

Il ne doit pas s'agir pas d'objectifs et d'indicateurs permettant une « évaluation des politiques publiques » au sens large ne serait-ce que parce que de nombreuses politiques publiques ne sont pas financées par le budget de l'Etat : la politique de lutte contre le cancer, par exemple.

Il ne doit pas s'agir, à l'inverse d'objectifs et d'indicateurs d'activités directement dépendant des moyens apportés.

La stratégie, les objectifs et les indicateurs doivent montrer comment, dans le cadre des moyens alloués, l'effet des politiques ou la qualité des services publics peuvent être accrus, au meilleur coût. Le but est de concentrer l'attention des décideurs, des gestionnaires et des agents publics sur la conception même des politiques financées par l'Etat et ce dans une triple approche :

- Socio-économique (citoyen) : accroître l'insertion professionnelle des jeunes diplômés
- Qualité de service (usager) : accélérer les décisions judiciaires
- Efficacité de gestion (contribuable) : réduire le coût de gestion de l'impôt

## 3. Les nouveaux modes de gestion

En contrepartie de ces exigences sur les résultats, le gestionnaire bénéficie d'un espace de liberté accru notamment par la globalisation des crédits et la fongibilité.

Pour piloter ce couple « liberté / responsabilité », une fonction nouvelle est érigée : le responsable de programme. Après arbitrage en liaison avec le directeur des affaires financières, il dispose des crédits et les répartit pour les besoins de la gestion interne, il s'engage sur la performance et devra rendre des comptes dans le cadre des rapports annuels de performance.

En parallèle de la présentation définitive de la maquette seront, dans les prochaines semaines, l'ensemble des responsables de programme (à vrai dire, pour un grand nombre de ministères, cette désignation avait déjà été faite. Exemple : le MAE)

Mais la mise en œuvre de la LOLF ne doit pas s'arrêter au niveau « stratosphérique » des responsables de programme ou de quelques « initiés » dans les administrations centrales. Ce principe « liberté / responsabilité » doit irriguer l'ensemble de l'administration.

Nous avons proposé de décliner ce principe notamment sur la base des expérimentations antérieures à la LOLF ou celles que mènent les administrations depuis deux ans :

- Au sein des programmes par la création des BOP, les budgets opérationnels de programme, qui sont la déclinaison du programme sur un périmètre ou un territoire donné. Ces BOP, « photocopies en taille réduite » des programmes en possèdent les mêmes caractéristiques : une enveloppe budgétaire avec une nomenclature par destination et par nature, des objectifs et des résultats, les mêmes règles de gestion et avec un « responsable de BOP ».
- A l'extérieur des programmes notamment avec les opérateurs de l'Etat.

Entre le responsable de programme et ces acteurs « opérationnels » doit s'instaurer un dialogue de gestion, grâce aux outils du contrôle de gestion et, s'agissant des BOP territorialisés, avec l'appui et sous

l'égide des préfets ou des ambassadeurs dans la limite de leur domaine de compétence.

En filigrane, bien sûr, on lit « déconcentration ». Et cela, toutes les administrations centrales ne l'ont pas entendu de la même façon ou, en tout état de cause, au même rythme. On retrouve ici le constat de Monsieur ALVENTOSA sur le degré d'association très variable selon les ministères des directions opérationnelles, des services déconcentrés ou des opérateurs dans la définition de la maquette budgétaire.

Ces règles de gestion, cette déconcentration, cette nouvelle nomenclature : il faut apprendre à s'en servir. On ne peut attendre 2006 et espérer un big-bang miraculeux.

Pour cela, il faut former et il faut communiquer. Des dispositifs de formation « généralistes » et de formation métiers ont été mis en place. Un dispositif d'animation régional et de suivi va être déployé présidé par les préfets de régions et animés par les TPG. De nombreux outils de communication sont lancés.

Surtout, il faut poursuivre et **amplifier les expérimentations**. C'est sans doute un des messages les plus forts du ministre d'Etat, N. Sarkozy, comme ça l'était pour A. Lambert, un des pères de la LOLF.

Depuis plusieurs années, certaines mêmes avant la LOLF, des administrations souvent déconcentrées ont expérimenté ces nouveaux modes de gestion. Depuis 2004, tous les ministères réalisent une expérimentation de gestion globalisée des moyens. Pour 2005, il faudra encore « changer de braquet » : l'ensemble des ministères expérimenteront au moins un programme sur tout ou partie du territoire avec les différents volets de la réforme (BOP, indicateurs, prévision et suivi de la masse salariale, plafond d'emploi, gestion des autorisations d'engagement) avec, le cas échéant, une fongibilité complète des dépenses ordinaires et des dépenses en capital.

#### 4. Les systèmes d'information

Quelques mots sur les systèmes d'information. Pour des motifs d'intérêt général, la PRM a décidé de ne pas donner suite au projet ACCORD 2. Pour autant, les ministres ont demandé que les dispositions soient prises pour lancer une nouvelle consultation qui permette de doter l'Etat du support informatique indispensable à la modernisation de sa comptabilité et de la gestion de sa dépense. Le déploiement du dispositif devra être réalisé par étapes et permettre, dans ce nouveau contexte, la mise en œuvre de l'essentiel de la LOLF dès 2006.

#### Conclusions :

##### Une modification dans les pratiques budgétaires actuelles

- Issues de la LOLF : Exemple : justification des crédits demandés au premier euro
- Dans le calendrier gouvernemental et les modalités de préparation budgétaire
- Dans les conditions de débat au Parlement.

##### Les conditions de succès

- Une implication au plus haut niveau et une large mobilisation des équipes
- Une intégration des responsables de programme dans le dispositif de gestion de projet
- Une association des personnels notamment par l'intermédiaire des CTP
- Une nouvelle répartition des rôles entre administration centrale et déconcentrée
- Une tutelle avec les opérateurs repensée
- La diffusion d'une culture de responsabilité et la formation de managers publics.



# La mise en œuvre de la LOLF au Minéfi

## Damien Leroux, CFDT Finances

Le réalisme me pousse à prévenir ceux qui attendent quelque chose de mon intervention que mes propos seront très superficiels. Ils seront superficiels car la connaissance que j'ai de la mise en œuvre de la LOLF au Minéfi provient soit d'interlocuteurs ministériels de la fédération qui en disent le moins possible soit d'interlocuteurs locaux des militants syndicaux qui eux parlent beaucoup d'un sujet qu'ils connaissent peu.

Les sources d'information des personnels et de leurs représentants sont donc de mauvaise qualité. Elles sont en outre totalement contradictoires. Le niveau le plus élevé, celui des ministres, de la direction du Trésor parle de « révolution budgétaire » et d'horizontalités, le niveau en dessous celui des directions générales parle de continuité et de verticalité. Quant au niveau le plus bas, celui des responsables locaux, il tente de faire de la LOLF un mythe transcendantal justifiant n'importe quelle décision.

Cette situation ne gêne absolument pas nos partenaires syndicaux de FO. Ayant identifié dans la LOLF une source de changements, ils l'ont combattue dès l'origine. Les autres grandes organisations syndicales du ministère, la CGT et la FDSU, considèrent la LOLF comme un nouvel avatar du néo libéralisme mondialisé.

La CFDT Finances a, dans un premier temps accueilli avec une défiance modérée une réforme dont l'objectif de démocratie et de performance serait louable s'il n'était mis au service de majorités parlementaires opposées au développement du service public. Il en résulte une sorte de pragmatisme consistant à essayer de déterminer quels sont les nouveaux lieux de pouvoirs pour tenter d'en faire également des lieux de négociation.

De ce point de vue, l'organisation du Minéfi qui regroupe de grandes directions générales quasi indépendantes sera peu touchée à une exception près, de taille il est vrai : celle de la DGCP. Il semble donc que c'est l'évolution des modes de gestion qui touchent le plus les agents. C'est à cela que ma fédération s'est attachée à réagir.

### 1. Les structures sont apparemment peu touchées

Il était intéressant de voir comment la structuration de la LOLF en programmes tournés vers la mesure de performances allait percuter un ministère très cloisonné. La CFDT Finances, à la différence de ses partenaires syndicaux est depuis toujours favorable à une plus grande interdirectionnalité. Elle espérait un peu de la LOLF pour bousculer les frontières entre directions et l'autonomie de leur gestion.

Il est hélas clair que les directions générales se sont employées victorieusement à bloquer tout ce qui pouvait remettre en cause le statu quo. L'exemple le plus frappant est la tentative avortée de regrouper en un seul programme les missions fiscales du ministère. Les deux grandes directions générales qui se partagent ces missions, à savoir la DGI et la DGCP, se sont alliées avec leurs syndicats majoritaires respectifs pour refuser un programme commun fiscal que le parlement avait pourtant demandé.

Les programmes respectent ainsi largement le découpage des directions générales. Il n'est pas non plus question que les directeurs de programme fassent de l'ombre aux directeurs généraux. Le profil de directeurs de programme qui ne fâchent personne est si difficile à réaliser qu'un ancien directeur général des impôts, André Barilari, a pu s'amuser en consacrant un éditorial à « l'oiseau rare » que doit être le directeur de programme. Cet oiseau est d'ailleurs tellement rare qu'il est envisagé d'en prendre un seul pour la plupart des programmes du ministère en la personne de son secrétaire général.

### 2. La LOLF contribue à la transformation de la DGCP

En réalité la seule direction à réseau véritablement touchée dans son organisation par la LOLF est la DGCP. La LOLF va profondément transformer le rôle du comptable public.

En effet, la culture de résultats qui est au centre de la LOLF a pour corollaire la responsabilisation des gestionnaires.

Le carburant nécessaire à cette nouvelle mécanique est la connaissance et la maîtrise des flux financiers par les responsables c'est-à-dire par les ordonnateurs. Le gouvernement a logiquement souhaité que les ordonnateurs aient une plus grande maîtrise des opérations comptables les concernant.

Les ministères ont exigé et obtenu d'avoir auprès d'eux un comptable qui connaisse bien leur fonctionnement et qui soit en capacité de fournir les données nécessaires à un pilotage actif. Cela conduit à la création, à partir des effectifs de la DGCP, d'agences comptables qui agissent sous l'autorité de l'ordonnateur et non plus sous l'autorité de la DGCP. En outre, les ordonnateurs effectueront un certain nombre d'opérations comptables de bases qui étaient auparavant réservées aux services de la comptabilité publique.

Dans les départements, ce sont les TPG qui agiront sous l'autorité des collectivités locales comme s'ils étaient leur agence comptable.

Mais la LOLF va modifier le rôle du comptable public d'une deuxième manière, peut être encore plus importante.

Le contrôle exhaustif des comptes qui était la règle, du moins en théorie, n'est pas compatible avec l'existence de patrons administratifs maîtres et responsables de leur action. La responsabilisation selon la LOLF repose en effet sur la levée des entraves administrative à un fonctionnement efficace.

Toute la philosophie du contrôle des comptes publics s'en trouve modifiée

- Le contrôle a priori, synonyme de défiance est supprimé au profit de contrôles a posteriori ;
- Les ordonnateurs effectuant eux même une part des opérations comptables seront également associés à un contrôle qualifié de partenarial ;
- Par ailleurs, les moyens n'existant plus pour un contrôle intégral, on introduit les notions de contrôle en fonction des enjeux et de contrôle par sondage.

Si j'ai insisté si lourdement sur ces évolutions concernant la DGCP, c'est que cette direction qui regroupe 60 000 agents va voir son identité radicalement changée sous le coup de la réforme du comptable public qui vient s'ajouter à une autre évolution tout aussi fondamentale qui est la diminution de son rôle dans le recouvrement des recettes de l'Etat. Il s'agit là d'un autre sujet. Mais la vraie question réside dans le traumatisme que

provoquent ces changements auprès des personnels par ce qu'il n'est accompagné d'aucun traitement social.

### 3. L'inconnue sur les modes de gestion

Si on y voit à peu près clair en matière de structures, il n'en va pas de même à propos de la gestion des administrations du ministère. Les contradictions entre les objectifs politiques, les contingences administratives et les contraintes sociales sautent aux yeux. Je citerai deux contradictions majeures.

Première contradiction, l'opposition entre la politique économique gouvernement et la gestion prévisionnelle des administrations. La DGI et la DGCP ont conclu avec la direction du budget des contrats pluriannuels garantissant des moyens budgétaires et des effectifs en contrepartie d'objectifs précis. L'avantage évident est de donner une continuité à la gestion de ces directions tout à fait conforme à l'esprit de la LOLF. L'inconvénient est que les moyens étant fixés, le gouvernement ne dispose plus d'aucune marge de manœuvre budgétaire. C'est peut être la raison pour laquelle les voix parlementaires qui exigeaient la généralisation des contrats se font moins entendre.

Deuxième contradiction, entre la déconcentration et les garanties sociales. Est-il réellement possible de concilier la déconcentration, la responsabilisation des gestionnaires locaux avec des règles de carrière, de mutation qui sont nationales ? La réponse est évidemment non. Aussi le ministère recourt à ce qu'il faut bien appeler un double langage en assurant aux responsables locaux qu'ils auront la maîtrise de leurs recrutements dans le cadre de la fameuse fongibilité asymétrique des crédits et en jurant aux syndicats que les mutations nationales pour convenances personnelles resteront inchangées.

Sur le terrain cela se traduit par des expérimentations de la LOLF extrêmement curieuses. La fongibilité est ainsi testée officiellement dans les services sans que les responsables d'expérimentations aient un quelconque droit à réduire les crédits de personnels. Pour tenter d'expliquer cette bizarrerie, le ministère a inventé à une assez risible distinction entre fongibilité active et fongibilité passive à laquelle les auteurs de la LOLF n'avaient certainement pas pensé. Il y aurait ainsi une fongibilité active que je serais tenté de qualifier de réelle et qui serait trop risquée pour être mise en œuvre et une fongibilité passive qui mériterait le nom de virtuelle car elle serait possible mais pas mise en œuvre. Les pauvres directeurs qui veulent agir sur les crédits de personnels ont souvent pour seule ressource les crédits de

titulaires non dépensés du fait de grève. Il y a peut être mieux que la grève pour améliorer les politiques publiques.

#### 4. Une tentative de réponse syndicale

La réponse syndicale dans un cadre aussi confus est loin d'être aisée. Du point de vue défensif d'abord, la CFDT et, il faut le reconnaître, la CGT ont tenté de combattre la délégitimation des syndicats à laquelle conduit la LOLF. En donnant plus de prise au Parlement sur le budget, en donnant au gouvernement un meilleur contrôle de la performance, la LOLF rapproché la décision budgétaire du domaine politique. Les ministres et leurs représentants rejettent quasi systématiquement les demandes de négociation sur la définition des missions, des programmes, des objectifs, ou sur les modalités de mise en œuvre de la LOLF par l'argument d'autorité selon lequel les syndicats n'ont pas de légitimité à interférer avec des décisions des issues de majorités élues. En ce domaine les résultats de l'action syndicale sont minces. Les syndicats sont au mieux informés et toujours après les arbitrages politiques. La volonté de la confédération CFDT de contractualiser à l'Etat ne rencontre toujours pas d'écho.

Reste tout de même un petit espoir dans le domaine des indicateurs. La CFDT Finances a élaboré une revendication qui lui est propre à partir de l'idée que

si les services publics travaillent pour les usagers et non pour les personnels, les politiques publiques doivent intégrer les conditions de travail des agents. Le seul moyen de s'en assurer est que les administrations rendent compte au parlement et aux citoyens des conditions de travail à travers un indicateur public. Dans un domaine aussi subjectif, il doit s'agir d'un ressenti mesuré par sondage auprès des intéressés. Après Alain Lambert, Nicolas Sarkozy s'est dit intéressé par cette idée. Nous saurons lors du CTPM qu'il présidera le 15 juin 2004, s'il veut passer des paroles aux actes.

En guise de conclusion, je rappellerai que réforme ne rime pas avec réussite à Bercy. L'échec qui avait conduit au départ de Christian Sautter avait trouvé son origine dans l'incapacité du ministère à prendre en compte la dimension sociale de la réforme. Pourtant le pilote de cette tentative, Thierry Bert avait engagé un processus de rencontres avec les agents et les organisations syndicales sans précédent.

Quelques années après, Bercy n'essaie même plus d'intégrer la dimension sociale.

J'ignore si, en fin de compte la LOLF sera une révolution pour le budget, mais la mise en œuvre de la LOLF est marquée une régression de la conduite du changement.

# L'expérimentation LOLF dans l'académie de Rennes

## Bruno Jaouen, secrétaire général du Sgen-CFDT Bretagne

L'académie de Rennes, c'est 45 700 salariés dans le service public d'éducation. C'est 321 établissements public locaux d'enseignement, 1 620 écoles et près de 60 services.

L'expérimentation porte sur 20 000 emplois, soit l'ensemble des programmes premier degré et support et les personnels non enseignants du second degré. L'ensemble de ces crédits de rémunérations se monte à près de 480 millions d'Euros. Les crédits pédagogiques et sociaux sont aussi concernés pour une enveloppe de 40 millions d'euros.

Ma présentation s'articulera autour de trois thèmes :

- Quelle réalité de l'expérimentation pour l'ensemble des personnels ?
- Quelle réalité pour les cadres ?
- Quelle réalité pour les militants ?

Pour la grande majorité des personnels, la LOLF n'a pas encore de véritable traduction concrète.

Il est important de rappeler dans quelles circonstances l'annonce de l'expérimentation a été faite.

Printemps 2003, l'Education Nationale est traversée par un conflit social important. Dans l'académie de Rennes, la quasi totalité des organisations syndicales rejettent l'expérimentation et la loi elle-même.

La LOLF est même désignée comme le début de la marchandisation de l'École. Les réformes étant souvent peu partagées dans notre fonction publique, on peut imaginer le chemin à parcourir pour réussir cette réforme budgétaire ambitieuse.

Dès le printemps 2003, notre organisation s'est démarquée de ce positionnement et notre bureau régional a décidé d'investir ce vaste chantier.

Informers les personnels, expliquer la réforme, c'est une des premières actions que nous avons menée et

très vite nous avons signifié au Recteur d'académie qu'un effort très important devait être fait sur ce point.

A ce jour, seulement une seule information en direction des personnels a été effectuée par le rectorat. Il s'agit d'un 4 pages expliquant les enjeux de la réforme. Enfin sur l'intranet du site du rectorat, des informations sont disponibles pour les personnels.

Pour autant notre organisation pense que cela ne sera pas suffisant pour faire partager la réforme, son expérimentation puis son application. Les enjeux majeurs de la LOLF, puisqu'elle concerne la carrière des personnels et le fonctionnement des services, écoles et établissements, méritent et nécessitent un investissement important d'information et de formation des salariés.

Pour les personnels d'encadrement, les réalités sont bien différentes. Cadres des services déconcentrés, personnels de direction, gestionnaires de services ou d'établissements investissent progressivement la réforme. Les services déconcentrés (IA et Rectorat) assurant le pilotage de l'expérimentation ont engagé de lourdes formations pour leurs personnels.

Pour les établissements (collèges, lycées et lycées professionnels), personnels de direction et gestionnaires ont reçu informations et formations et commencent à entrer concrètement dans l'expérimentation.

Un point particulier, le fonctionnement des conseils d'administration des établissements du second degré. Notre organisation fait trop souvent le constat que le dialogue social fonctionne mal dans ces instances, voire est inexistant.

Plusieurs explications :

- manque d'intérêt des personnels pour les politiques budgétaires ;
- désinvestissement dans la politique des projets ;

- insuffisance de la gestion des ressources humaines.

Or il nous semble que pour réussir cette réforme, il faudra rétablir des pratiques de dialogue social. La formation des élus des personnels doit être prioritaire, de même que celle des élus des usagers car les parents sont des partenaires indispensables de l'École.

De même les cadres de notre fonction publique devront recevoir la formation et le soutien indispensable dans la gestion des ressources humaines et le renouveau du dialogue social.

Il s'agit là des revendications que nous portons auprès du Recteur d'académie.

Depuis avril 2003, nous avons engagé un dialogue avec le Recteur, tant sur la réforme que l'expérimentation. A l'automne, l'ensemble des militants des commissions exécutives de nos quatre syndicats et de nos élus dans les CTP ont rencontré le secrétaire général de l'académie pour un temps d'information-formation sur la LOLF. A ce jour, nous sommes la seule organisation à avoir investi d'une manière si importante ce dossier. Tout au long de l'année nous avons échangé avec le recteur sur l'avancée de l'expérimentation.

De nos premières réflexions, deux questions émergent :

- Dans le cadre de l'expérimentation, nous déplorons le manque d'échanges institutionnels entre Recteur et syndicats sur des aspects fondamentaux : le contour et le contenu des programmes, les indices de performances et les critères d'évaluation, les décisions budgétaires et les choix académiques dans les premiers programmes expérimentés.

Si notre organisation a fait le choix de suivre et évaluer l'expérimentation, nous regrettons qu'à ce jour aucune évaluation collective n'ait été effectuée.

- La place des élus du personnel et le rôle des CTP est la deuxième question que nous posons. Un renouveau du dialogue social sera aussi nécessaire dans les CTP pour qu'ils deviennent de véritables lieux de négociation et de décision. Le paritarisme tel qu'il fonctionne aujourd'hui dans notre fonction publique ne répond plus aux enjeux de la LOLF. La mise en place de cette réforme devra être accompagnée d'une réflexion sur les relations entre partenaires sociaux.

Le Sgen-CFDT Bretagne est un peu isolé dans le paysage syndical sur ce dossier, car seul à s'interroger publiquement, seul à être engagé dans un dialogue avec le Recteur. Ce dialogue constructif jusqu'à maintenant doit franchir une nouvelle étape, si l'Etat souhaite réussir cette réforme qui engage le fonctionnement du service public d'éducation pour les années à venir.

# En quoi l'évolution des formes de contrôle peut-elle favoriser la responsabilité des gestionnaires et le développement de la culture de résultats voulue par la LOLF ?

Elisabeth Kahn, contrôleur d'État

Cette question simple recouvre des interrogations multiples :

- Quels sont les objectifs actuels des contrôles ?
- Sont-ils compatibles avec les nouveaux modes de gestion prévus par la LOLF ?
- À quelles conditions peuvent-ils influencer réellement sur les comportements de gestion et les modifier ?
- Quels changements ces nouvelles missions vont-elles induire dans les corps de fonctionnaires chargés de les exercer ?
- Quelles propositions la CFDT peut-elle articuler à cet égard ?

Sous le vocable LOLF, je propose d'inclure l'ensemble des dispositifs, souvent antérieurs à la loi organique elle-même, comme Accord et l'instruction sur la généralisation du contrôle de gestion (plan 2002-2006) qui concourent au même objectif de lisibilité, de mesure des performances et des résultats de l'action administrative et d'élaboration d'outils de pilotage des actions par les résultats.

En les adoptant, l'administration reprend à son compte et tente d'implanter une culture des résultats, issue des modes de gestion de l'entreprise et supposée en garantir l'efficacité. Si ces modes d'intervention sont bien codifiés, ils ne sont pas transposables tels quels. D'où la nécessité de reconnaître les spécificités et les complexités de la décision administrative et du service public. Pour cela le regard que l'administration porte sur elle-même à travers ses propres mécanismes de contrôle, est également spécifique.

**1. Dans leur configuration actuelle, et pour des motifs divers, les contrôles actuellement pratiqués par administration sur elle-même sont imparfaitement adaptés à la responsabilisation des gestionnaires et à l'évaluation de la performance**

Ils se caractérisent en effet traditionnellement par :

● **Une grande faiblesse des contrôles internes des ministères**, en raison de :

- la prépondérance de la comptabilité budgétaire et de caisse ;

- la quasi-absence de systèmes propres d'information de gestion, comme d'autres interventions l'ont illustré.

● **Des contrôles externes parfois redondants, qui seront impactés par la LOLF à des degrés divers :**

- **Un contrôle a posteriori juridictionnel, celui de la cour des comptes** : le plus solidement enraciné dans l'histoire financière publique, il est généralement très postérieur aux actes de gestion jugés et porte sur les comptes, non sur la performance ; il sanctionne des erreurs de gestion au sens comptable et financier. La LOLF, en confiant à la cour de très lourdes responsabilités de certification des comptes de l'Etat, enserrées dans les délais stricts de dépôt de la loi de règlement, ne la rend pas nécessairement disponible pour de nouvelles tâches d'évaluation.

- **Un contrôle concomitant, ponctuel et disciplinaire, celui de l'inspection des finances** : son périmètre est très large mais ses interventions sont

ponctuelles ; contemporaines des actes elles sont, selon les textes, fondées sur la suspicion et donc par construction ni sur la confiance, ni nécessairement sur la responsabilisation. La LOLF n'impacte pas ses modes opératoires mais certainement la philosophie de certaines de ses interventions.

- **Le contrôle a priori budgétaire exercé par les contrôleurs financiers** : axé sur le visa préalable sur les actes, sur le contrôle de régularité juridique ainsi que la vérification du respect de la spécialité budgétaire et de la disponibilité des crédits, il est le plus impacté par la LOLF. En effet,

- la responsabilité du contrôle de la régularité juridique sera transférée à l'ordonnateur ;

- la spécialité budgétaire, se déployant dans un cadre plus large puisque qu'elle passe du chapitre au programme, sera en principe contrôlée de manière automatisée par Accord.

Dès lors, toutes choses égales par ailleurs, la régulation budgétaire, qui n'est pas à proprement un contrôle, deviendrait le centre de leur activité.

**La prévention des risques de gestion des organismes enfin, assuré par le contrôle d'Etat** : ce contrôle de qualité de la gestion pâtit, au niveau de sa visibilité, du fait que son champ est extérieur à celui de l'administration centrale puisqu'il porte sur des organismes de la sphère publique de statuts très divers. Pourtant, son mode opératoire le met en grande sympathie avec la LOLF et même en préfigure l'application, en raison :

- de sa proximité avec l'entreprise : il en connaît les mécanismes, les modes de gestion, dont la logique de la LOLF est largement inspirée ; il en connaît aussi les imperfections et les écueils,

- et de son mode opératoire, fondé sur la prévention des risques de gestion, et le contrôle de deuxième niveau sur la qualité des procédures ; il s'oriente de plus en plus vers la mesure de la performance.

S'exerçant sur des entités, créées par l'Etat mais souvent plus innovantes que lui quant aux modes de gestion et à ses normes de qualité et d'efficacité, l'expérience du contrôle d'Etat pourrait à mon sens être mieux mise à profit en dehors de son strict champ de compétence.

**2. Quels changements doivent intervenir dans les modes de contrôle de l'administration sur elle-même qui soient susceptibles de favoriser cette appropriation de la culture de résultats, dans la responsabilisation des gestionnaires et le respect du service public ?**

Il faudra **renforcer, cela va sans dire, le contrôle interne de gestion, spécialement en administration centrale. La qualité des programmes en dépend**, et notamment la définition des indicateurs et la construction des instruments de pilotage directement adaptés aux besoins du service.

Pour cela, il y a nécessité urgente, me semble-t-il, de recruter de jeunes agents à formation initiale orientée dans ces domaines et de faire plus largement appel aux compétences nées dans l'administration déconcentrée et territoriale où l'expérimentation déjà ancienne de la globalisation des crédits a engendré des savoir-faire dont l'administration centrale ne peut pas se priver.

**Mais surtout les contrôles externes seront amenés à se recentrer sur l'évaluation et le conseil.**

La LOLF formule des exigences lourdes en matière d'évaluation, enserrées dans des délais très stricts, aussi bien pour l'information du Parlement que pour la mesure interne de la performance ; tous les acteurs sont mis à contribution (comptables, cour des comptes, gestionnaires chargés de l'élaboration des PAP et RAP).

Les corps de contrôle sont appelés à valider la pertinence des outils, le réalisme des engagements et la fiabilité de la restitution des résultats.

Ces évaluations ont été confiées au comité interministériel de l'audit des programmes - CIAP (CIRE du 15/11/2001), qui réunit, sous la présidence d'un inspecteur des finances, un représentant de chaque corps ministériel de contrôle ; il est chargé de veiller à la compatibilité des programmes avec la logique LOLF, en relation avec la DRB ; il a un rôle de diffusion des normes (il préfère parler de contrôle de qualité), en deux temps bien distincts :

**Pour les audits initiaux**, des équipes d'inspecteurs audient à titre de test un programme par ministère en 2004 pour évaluer leur compatibilité avec la LOLF sur le plan de :

- l'articulation avec l'architecture globale des programmes ;

- la clarté des objectifs, leur caractère stratégique et représentatif des politiques publiques,

- la pertinence, lisibilité et mesurabilité des indicateurs retenus ;

- leur impact sur la gestion interne des entités, la mise en place de système d'information et d'outils de pilotage. Un guide méthodologique a été élaboré par le CIAP à cet effet.

**S'agissant des audits au long cours**, le même besoin de contrôle de qualité existera pour les

projets et les rapports annuels de performance que prescrit la LOLF au titre de la mesure annuelle de la performance. Le dispositif d'évaluation est donc amené à se maintenir et s'amplifier, justifiant la mise en place d'un dispositif d'envergure, systématique, pérenne, et doté d'une méthodologie harmonisée.

Plus largement, au-delà de ses exigences directes en matière d'évaluation, la LOLF, en raison des bouleversements de structures et de modes opératoires qu'elle implique à court et moyen terme, induira nécessairement un besoin de conseil en réingénierie des procédures et conduite du changement.

La tentation est grande, portée par la mode mais aussi par l'absence de force organisée de conseil publique, de recourir au coup par coup à de coûteux conseils extérieurs, pas nécessairement au fait des spécificités du service public. Pour exercer ces nouveaux métiers, l'administration doit au contraire, à mon sens, mettre à contribution les agents qui, comme les contrôleurs d'Etat, nous l'avons vu, les exercent déjà dans l'entreprise et les organismes publics ou comme les contrôleurs financiers qui seront disponibles pour de nouvelles fonctions.

La LOLF est à cet égard une chance de construire différemment les carrières des cadres de l'administration centrale en permettant de mettre en place une véritable seconde carrière, structurée autour de métiers où l'expérience administrative est réellement valorisée, et s'appuyant sur un plan cohérent d'enrichissement des connaissances tout au long de la vie administrative.

**En guise de conclusion, je souhaiterais formuler quelques réflexions sur les conditions d'efficacité d'une réforme des modes de contrôle :**

**L'intervention des contrôles devrait servir avant tout à créer les conditions de l'appropriation des méthodes LOLF par les utilisateurs**, en obtenant que soit davantage reconnue la place de l'initiative autonome des services et de l'expérimentation : aucun autre Etat n'a opté pour une formule aussi générale, simultanée et centralisée d'implantation d'un système de gestion par la performance.

À côté des avantages liés à la dynamique politique et à l'émulation, cette démarche comporte en effet le

risque que le souci de la cohérence, et spécialement de la cohérence budgétaire, prenne le pas sur tout le reste, le risque aussi que la crainte de perdre le contrôle amène à se crispier sur des contrôles plus tatillonnés. D'où la nécessité de lutter, par le biais de contrôles pragmatiques et respectueux de l'autonomie des gestionnaires, contre le risque de surenchère technicienne.

**Faire appel à l'expérience des agents**, compter sur les forces internes de l'administration publique, en organisant la formation continue est une condition pour que la complexité et la spécificité de la décision publique soient respectées. **La culture de résultats est légitime à condition que la culture de service public soit préservée.** Sinon, la mise en place de la LOLF risque d'être l'occasion de plaquer sur les services publics français les recettes standardisées de cabinets de conseil anglo-saxons peu au fait de leur personnalité,

**Il est indispensable d'assurer la cohérence des méthodes et la mutualisation des bonnes pratiques**, de contrôle comme de gestion, non pas seulement par circulaires mais aussi par la création de lieux d'échanges méthodologiques, de liens fonctionnels entre les agents chargés des différentes formes de contrôle, **ouvrant la voie à des rapprochements organiques.**

Ces réflexions émises à titre personnel puisent néanmoins à la réflexion collective menée par la section syndicale CFDT du contrôle d'Etat qui a consacré au thème du rôle des corps de contrôle pour la réussite de la LOLF son séminaire annuel à Bierville en octobre 2002 et concluait déjà à la nécessité de parvenir à une fédération des contrôles, en attendant plus et mieux.

Nous en sommes là : la fusion décidée des corps du contrôle d'Etat, du contrôle financier, de l'IGIC et de l'IGPT, c'est-à-dire de tous les corps de contrôle du ministère des finances à l'exception de l'inspection générale des finances est, nous le souhaitons, une étape dans la constitution d'une force de contrôle, d'évaluation et de conseil crédible et professionnelle adaptée aux besoins nouveaux de conduite du changement dans la sphère publique que crée la LOLF.



# Faire vivre la gestion des ressources humaines au travers de la globalisation des crédits

## Christophe Desdevises, CFDT Interco Préfectures, préfecture de Seine-Maritime

La visite de Dominique de Villepin, Ministre de l'Intérieur, le 17 mai 2004 à la préfecture de Région Haute-Normandie, préfecture de Seine-Maritime a apporté des éclairages sur les orientations suivantes :

- Une répartition plus claire des missions entre l'administration centrale et l'administration territoriale.
- Les services centraux fixent les objectifs, déterminent la stratégie nationale et évaluent les politiques mises en œuvre au plan local ; la directive nationale d'orientation fixera les moyens de fonctionnement nécessaires, ainsi que les conditions de la modernisation de la gestion des ressources humaines.
- Une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences renouvée pour permettre notamment de mesurer l'impact des nombreux départs à la retraite et d'adapter les besoins à l'évolution des missions des préfectures.
- Des efforts à engager : action sociale, formation, améliorations indemnitaires, promotion et requalification étroitement liées à la reconnaissance de la valeur professionnelle, amélioration de l'évaluation, adaptations statutaires adéquates, telles que la fusion des corps, pour favoriser les déroulements de carrière et la mobilité au sein du ministère de l'Intérieur mais aussi entre les ministères dans un contexte budgétaire difficile.
- Une autonomie de gestion des préfectures
  - la latitude d'action confiée aux préfectures pour « choisir les modes d'intervention les mieux adaptés au terrain » est plus importante ;
  - l'exigence de responsabilisation dans le cadre de la globalisation ;
  - le nécessaire dialogue social.

La globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunérations en préfecture de Seine-Maritime constitue une démarche contractualisée qui conduit nécessairement à s'interroger sur chacune de ces orientations, d'en mesurer l'efficacité et de dégager les perspectives à la lumière de l'expérimentation élargie depuis 2000 et généralisée au 1<sup>er</sup> janvier 2004 à l'ensemble des préfectures.

### I - L'adaptation progressive à une nouvelle démarche de gestion

#### 1. Genèse et fondements

Au cours de l'année 1999, les règles expérimentales de la globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunérations ont été définies et contractualisées entre le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Finances, en direction de quatre préfectures pilotes (Doubs, Finistère, Isère et Seine-Maritime) selon trois axes :

- un périmètre des emplois (497 emplois pour la préfecture de Seine-Maritime) ;
- une masse indiciaire (179 288 points) ;
- une enveloppe globale comprenant les charges de personnel du périmètre et les crédits de fonctionnement (Prévision 2004 : 19 264 743 • dont 76 % en rémunérations, mais gel de 5% de la dotation et gel des reports 2003).

Le ministère de l'Intérieur s'engageait à présenter régulièrement à Bercy des rapports d'étape requis auprès des préfectures expérimentales et à mettre en place une ventilation analytique et un contrôle de gestion.

#### 2. Les enjeux et les atouts

La préfecture de Seine-Maritime se voyait dès lors confier la mission de gérer en autonomie une masse

d'emplois, d'indices et de crédits fongibles intégralement à charge de garantir :

- une visibilité et une transparence auprès du contrôle financier central et en région sur le suivi des personnels et des crédits adossés ;
- une couverture annuelle des charges de personnels et de fonctionnement ;
- une mise en place d'outils de gestion optimisée selon deux plafonds à respecter impérativement (sauf exceptions très spécifiques, comme le retour de congé parental) que sont le volume d'emplois et la masse indiciaire budgétaire.

La centrale s'engageait par ailleurs à couvrir les mesures nouvelles ne relevant pas d'aléas de gestion ou de stratégies des décideurs locaux (augmentation de la valeur du point, valorisation du régime indemnitaire et politique de rattrapage, renforcement de missions en personnels...).

Enfin, le report automatique des crédits disponibles de fin de gestion était garanti.

### 3. Les limites et les difficultés

- des outils de gestion en stabilisation et adéquation hésitantes
- des doctrines et des pratiques diverses
- des restitutions évolutives et axées essentiellement sur des résultats chiffrés au détriment d'une gestion stratégique et autonome des ressources humaines
- une connexion hésitante entre la gestion des effectifs et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

## II - Les évolutions et le fruit de l'expérience

### 1. Les premiers enseignements

Les exercices 2000 et 2001 ont dégagé des marges de manœuvre qu'il est possible d'expliquer pour l'essentiel par :

- une gestion prudente de la prévision glissante du tableau des emplois, de la masse indiciaire et de l'enveloppe de rémunérations définie localement
- un produit mécaniquement généré par la gestion frictionnelle de l'emploi
- un gel initial sur les crédits de fonctionnement requis par le contrôleur financier en région pour garantir la couverture des rémunérations à l'année
- des délégations de crédits tardives, en particulier au cours de l'exercice 2000

- une programmation immobilière incertaine hésitant entre la gestion sur l'exercice et la pluriannualisation

- une stratégie délibérée pour traiter des opérations lourdes suspendues à des décisions aléatoires sur d'autres chapitres budgétaires (Programme National d'Équipement, Fonds de Réforme de l'État, crédits centraux de la DSIC...)

La réactivité de la centrale, concentrée sur les premières préfectures globalisées et les préfectures rentrant dans les extensions successives a permis de traiter les besoins en personnels de façon satisfaisante ; s'agissant des flux d'activité, ils ont pu être traités avec souplesse, rapidité et flexibilité par l'apport de vacataires, adossés à des crédits de rémunérations en volume suffisant.

### 2. Le bilan du contrat globalisation

Les apports des mécanismes de la globalisation de 2000 à 2003 sont indéniables, en particulier en matière de gestion des ressources humaines :

- une autonomie de gestion encadrée mais réelle ;
- une objectivation, dans un cadre statutaire maintenu et garanti, de l'utilisation des moyens mis à disposition de la préfecture ;
- une collaboration forte avec la centrale et le contrôleur financier ;
- une transparence de la stratégie sur les emplois ;
- un dialogue social renforcé.

Toutefois, des limites méritent d'être signalées :

- des décisions suspendues au double visa du contrôleur financier central et du contrôleur financier en région ;
- une gestion peu déconcentrée des recrutements, en particulier sur concours, mutations et détachements, avec le souci de préserver des équilibres nationaux ;
- une démarche de rebasage des emplois et des enveloppes indiciaires et financières, dans un contexte macrobudgétaire de réduction de la charge publique ;
- des mesures imposées unilatéralement par la centrale sur le recrutement sur emplois à profil (exemple : contrôleur des travaux que la préfecture n'a jamais pu obtenir en trois ans).

### 3. Les perspectives

Le nouveau contrat de globalisation, qui se veut une préfiguration de la mise en œuvre de la LOLF, est assez nettement en retrait par rapport à la phase d'expérimentation.

Ce phénomène s'explique par la négociation de la généralisation de la globalisation à toutes les préfectures dans un contexte contraint (réorientations des politiques publiques, gels de crédits en 2003 et en 2004, objectifs fixés à la source avec ou sans concertation sur une base nationale de réduction des dépenses de fonctionnement...).

Le report de gestion, limité par la LOLF à 3 %, n'est plus de facto garanti (à titre indicatif, des mesures de gestion ont été prises en préfecture de Seine-Maritime pour ramener ce report à un taux de 1,5 % en bouclage 2003).

La fongibilité est désormais asymétrique, dans la logique de la LOLF, pour éviter, hors mesures nouvelles adoptées par le Parlement, les risques de dérapages sur les dépenses de personnel.

Corollaire majeur, l'enveloppe globale prévisionnelle débloquée par le ministère est scindée en crédits de personnel et crédits de fonctionnement, ce qui a nécessité une négociation en début d'exercice 2004, pour réaliser les objectifs de gestion du tableau des emplois définis.

Les outils de gestion se développent de façon parfois artisanales, mais avec le souci constant de répondre au principe de contractualisation avec Bercy, d'une part, et le gestionnaire local, d'autre part (ARCADE, par exemple, constitue une base de dialogue de gestion sur les emplois et leur répartition par missions et fonctions des préfectures).

On constate, non sans soulagement, des progrès dans la concertation et la collaboration entre les différentes directions de la centrale du ministère de l'Intérieur, notamment par la création d'un secrétariat général et une mise en cohérence progressive de la démarche de reporting (balingo sur les indicateurs d'activité, de qualité et de performance, CONCORDE sur les ratios financiers, ventilation analytique des emplois et des ressources financières, remontées et restitutions sur les emplois, le développement stratégique de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, le contrôle de gestion).

## Conclusion

Les décideurs nationaux et locaux disposent d'une batterie de plus en plus développée et fine d'aide et d'accompagnement à la décision pour piloter la structure et rendre des arbitrages, dans le dialogue de gestion.

Les stratégies de déploiement des emplois sur le fondement des missions des préfectures, des compétences existantes ou à acquérir, peuvent se

développer de manière beaucoup plus adéquate, négociée et contractualisée.

En préfecture de Seine-Maritime, le périmètre, par essence évolutif, d'un socle des effectifs par services, a été négocié et arrêté avec les instances représentatives locales.

Ces démarches, en dépit des difficultés et atermoiements, qu'il ne faut pas occulter, sont de nature à anticiper de façon optimisée les changements, en particulier adossés à la Directive Nationale d'Orientations, par l'implication de tous les cadres et les personnels de la préfecture.

Un collège des cadres a été constitué dès 1999 pour intégrer et accentuer une véritable culture de gestion et un comité de gestion -au sens large- a été mis en place cette année, qui dépasse le champ d'action dévolu en 2000 au comité de pilotage local de la globalisation.

La centrale doit pleinement jouer son rôle de régulateur des équilibres, développer dans la transparence et le dialogue la solidarité entre les préfectures.

La globalisation a généré un foisonnement d'idées et de pistes à explorer et à mutualiser, dans les bonnes pratiques, qu'il s'agisse :

- de la mise en place de la réforme de l'évaluation et de la notation
- du référentiel des emplois dans le cadre de la GPEEC
- de l'identification et de la valorisation des métiers
- de la formation des personnels
- de la valorisation des compétences et la spécialisation
- de la fixation des objectifs contractualisés sur les missions au cœur des politiques de l'Etat
- de la simplification et de la réactivité efficiente des procédures (par exemple, tableau de mutations glissant annualisé pour donner de la fluidité à la gestion de la mobilité géographique des personnels
- valoriser et accompagner la mobilité professionnelle des personnels (la création d'une cellule mobilité constitue à cet égard une bonne démarche)
- la mutualisation régionale, interrégionale voire interministérielle (la globalisation et la LOLF, pour développer pleinement ses effets devront dépasser la cadre de l'entité de base).

Pour atteindre les objectifs ambitieux que le ministère de l'Intérieur s'est fixés, il faudra veiller à maintenir un niveau de moyens en personnels (et en moyens de fonctionnement courant, mais en gestion

du parc immobilier et des opérations de modernisation, par exemple la gestion électronique des documents, les gestionnaires de file d'attente, les applications nationales et spécifiques...).

En un mot, préserver dans le dialogue de gestion avec Bercy et les acteurs locaux, la ressource dans le souci permanent d'optimisation et d'adéquation aux évolutions des missions de l'Etat.

A défaut, les préfectures se verraient dans la situation critique du grand écart entre les objectifs affichés de modernisation, de simplification et de lisibilité des politiques de l'Etat et la carence des moyens incompressibles pour y parvenir.

Tel est le redoutable enjeu auquel nous sommes plus que jamais confrontés.

# Reconstruire la gestion des Ressources humaines à l'Education nationale

---

## Chantal Pélissier, chef de service à la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (Education nationale)

### I - L'univers Education nationale et les modes de gestion en vigueur

#### 1. L'univers Education nationale : un univers complexe et largement déconcentré

- la dépense de personnel : 95% du budget de l'Education nationale ;
- les IATOS : + 240 000 personnes ;
- répartis en 50 corps environ ;
- dont la gestion individuelle et collective est d'ores et déjà largement déconcentrée (C et B).

*NB : les IATOS seront répartis en 4 programmes :*

- enseignement du second degré
- enseignement supérieur
- soutien de la politique de l'Education nationale
- vie de l'élève

#### 2. Pour autant, les décisions majeures de GRH se prennent à l'échelon national

- les demandes budgétaires dans le cadre des PLF, se calibrent au plus fin au niveau national (par corps, par grade),
- la réglementation statutaire s'élabore évidemment au niveau national, souvent en interministérielle,
- les décisions relatives aux transformations d'emploi,
- les décisions relatives aux ouvertures de concours, les arbitrages entre les différentes voies de recrutements, les calibrages des contingents de recrutements, toutes ces opérations, même si elles font l'objet d'une itération intense avec les recteurs d'académie sont conduites par l'administration centrale selon une logique descendante qui vise à faire respecter les contraintes statutaires et à promouvoir certaines politiques publiques (ex. : résorption de l'emploi

précaire, rationalisation des processus de recrutement par la réduction du nombre de concours...),

- l'exercice de cadrage et de répartition des possibilités de promotions obéit à la même logique : pour chaque corps et grade le nombre de possibilités d'avancement est fixé au niveau national. Il résulte de l'écart des emplois inscrits en Loi de Finances et de la situation prévisionnelle d'occupation de ces grades.

Ne nous leurrions pas cette méthode, rigoureuse certes, ne doit pas masquer l'arbitraire de la situation. En effet, le contingent annuel dépend des aléas successifs des discussions budgétaires, des sorties du corps et de grade (retraites et autres...).

Le contingent national d'avancements est ensuite réparti entre les académies au prorata de leurs ayants-droits. C'est ce mécanisme qui garantit le principe, inscrit dans le statut général, d'égalité sur tout le territoire dans le déroulement de leur carrière pour les agents d'un même corps ; principe qu'il conviendra de sauvegarder dans l'univers LOLF.

La mise en œuvre de la LOLF vient perturber ce bel ordonnancement et conduire à une redéfinition des responsabilités respectives de l'administration centrale et des responsables de programmes.

### II - Les effets de la LOLF sur la conduite des politiques de RH et ses processus opérationnels

#### 1. Les innovations majeures apportées par la LOLF

L'article 7 de la LOLF prévoit que « les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois

rémunérés par l'Etat. Les plafonds sont spécialisés par ministère ».

- un seul plafond d'emplois exprimé en ETP par ministères ? Déclinable par programme et BOP ;
- une masse salariale limitative (fongibilité asymétrique) ;
- la disparition des pyramidages budgétaires.

La LOLF, dans son principe de globalisation des crédits peut offrir des marges de responsabilités accrues aux responsables locaux de programme qui peuvent se traduire par (exemple) :

- arbitrage entre nombre d'emplois et nature des emplois ;
- arbitrage entre différentes composantes de la dépense de personnel ;
- arbitrage en faveur de politiques spécifiques de promotion ;
- arbitrage sur les volumes de recrutements...

Pour autant, le statut général n'est pas remis en cause et une politique de GRH ne correspond pas à l'agrégation exacte des politiques locales.

Il s'agit de définir les règles d'une gestion respectueuse d'une part du principe de liberté / responsabilité associé à la mission du responsable de BOP (le plus souvent au niveau académique) et d'autre part d'un pilotage national de la gestion des corps qui préserve un déroulement de carrière équitable et la mobilité des personnels, principe inscrit dans le statut général.

Il s'agit donc de définir les marges de liberté accordées aux Recteurs pour la politique de l'emploi et de ressources humaines, dans la limite du plafond d'emplois et de la masse salariale qui lui auront été délégués.

Cela nous conduira, à penser, plus en profondeur encore que nous ne le faisons aujourd'hui, notre politique de RH.

En effet, dans la mesure où les responsables locaux de programmes auront des instruments adaptés pour conduire une politique locale, les politiques nationales ne s'imposeront pas d'elles-mêmes comme c'est le cas aujourd'hui. L'Etat, devra, beaucoup plus qu'aujourd'hui, fonder sur des bases solides la légitimité de sa politique publique en matière de RH.

## **2. Un socle de compétences que conservera l'administration centrale**

Un certain nombre de prérogatives ne semblent pas pouvoir être partagées, en particulier :

- la préparation des travaux budgétaires,
- la réglementation statutaire : statut des corps, indiciaire, indemnitaire, et ce d'autant que pour partie ces sujets relèvent de l'interministérialité,
- la réglementation relative aux modes de recrutements,
- la réglementation sur le temps de travail, le droit syndical, etc...

## **3. Une ligne de partage des compétences à préciser et un rôle de pilotage de l'administration centrale à redéfinir**

Il y a fort à parier que nous serons plus dans une logique purement descendante. L'initiative se déplacera sur de nombreux sujets, vers le terrain, vers le responsable local de programme.

Plus subsidiaire, l'administration centrale se verra probablement renforcée dans son rôle de régulateur (garant des principes statutaires, garant de la continuité de l'Etat, des équilibres territoriaux, etc...) et de pilotage.

L'espace de liberté offert aux académies aura indiscutablement des effets importants sur la structure des emplois, les volumes et les niveaux de recrutement, les besoins de formation, les promotions et la carrière des agents.

Une tentation «libérale» pourrait nous conduire à considérer que les acteurs du terrain sont les mieux habilités à connaître leurs besoins et donc à adopter une position extrêmement en retrait.

Ce serait la fin d'une GRH nationale et il pourrait y avoir autant de politiques de GRH que d'académies.

Ce n'est pas la solution qui me semble devoir être retenue.

En revanche, il s'agit de trouver un équilibre subtil entre initiative locale qui a une légitimité forte, spécificité académique d'une part et pilotage, régulation au niveau national d'autre part. Quelques domaines dans lesquels l'administration centrale doit avoir un positionnement fort (stratégie ou / et de régulation) paraissent s'imposer :

- l'Etat a la responsabilité de la politique de l'emploi public et notamment du recrutement (même si les actes sont déconcentrés) des fonctionnaires à moyen - long terme. Il doit être le garant de la continuité dans le temps du service public et de l'adéquation des compétences aux besoins de l'institution. Il doit tenter de concilier les éventuelles et légitimes préoccupations à court terme des acteurs locaux aux considérations de plus long terme.

En d'autres termes, si la GPEC prend son ancrage dans les situations locales, la stratégie globale de GPEC s'exerce au niveau national.

- L'Etat doit être le garant du principe de mobilité et veiller aux équilibres territoriaux.

Ce contexte nouveau conduira l'administration centrale à intervenir selon des modalités qui restent à définir : cadrage général, fixation d'objectifs et évaluation, contractualisation, dialogue de gestion.

En résumé, les nouveaux espaces de liberté en matière de GRH s'exerceront au regard de plusieurs contraintes :

- la soutenabilité budgétaire : respect de la masse salariale et du plafond d'emplois,

- le respect du statut général et notamment du principe d'égalité de traitement des agents d'un même corps, sachant que certains corps seront transversaux à plusieurs programmes,

- le droit à la mobilité, sachant que l'Etat devra veiller aux équilibres démographiques sur l'ensemble du territoire (par exemple, la maîtrise de la carte des emplois pour les responsables de BOP ne devra pas conduire à un excès de flux migratoires Nord - Sud de nature à créer des crises de recrutement dans les régions structurellement déficitaires.

Si le mode opératoire entre l'administration centrale et les académies devait être inversé afin de mieux répondre aux objectifs des politiques publiques et aux besoins fonctionnels, il demeure plusieurs interrogations :

- comment développer une démarche de responsabilisation dans un environnement statutaire complexe lié au nombre excessif de corps ?

- comment s'organisera le dialogue social, à quels niveaux et pour quels types de décisions ?

La démarche de réduction du nombre de corps gérés engagée par le ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche depuis une dizaine d'années devrait s'accélérer afin d'offrir une meilleure lisibilité du paysage statutaire qui favoriserait une gestion fonctionnelle accordant toute sa place aux notions d'emplois, de métiers et de compétences.

Le dialogue social devrait également être réorganisé. Les CTP ministériels et académiques devraient se prononcer plus systématiquement sur les grandes orientations de politique d'emploi et de ressources humaines. Le niveau national pourrait débattre des politiques nationales (ayant une incidence statutaire et réglementaire, la supervision de la préservation des garanties attachées à la carrière, les recommandations ministérielles générales aux services déconcentrés et établissements d'enseignement supérieur). Le niveau local se prononcerait sur la politique de GRH académique, la carte des postes, les BOP et leur impact sur la gestion.

Enfin, je terminerai en soulignant combien demain plus encore qu'aujourd'hui les démarches de GPEC seront fondamentales. En effet, dès lors que la structure des emplois ne sera plus figée, dès lors que la vacance d'un emploi n'entraînera pas automatiquement un recrutement de même type, les démarches, comme celle conduite par le ministère actuellement qui consistent à répertorier son patrimoine de compétences, à projeter le patrimoine de compétences dont le service a besoin et mettre en œuvre les voies et moyens pour disposer de ses compétences, deviennent totalement structurantes d'une politique de RH maîtrisée.

# LOLF et gestion des ressources humaines

## Yves Chevalier, chef de service à la direction générale de l'administration et de la fonction publique

La LOLF ne comporte **aucune disposition explicite relative à la GRH**. Les articles traitant de la dépense de personnel et de la détermination du nombre des emplois rémunérés par l'État n'ont pas, quant à eux, donné lieu à une discussion parlementaire très développée. On pourrait dès lors être tenté de considérer que la LOLF n'induit pas d'évolution significative de la GRH.

Un tel jugement serait au moins aussi hâtif qu'imprudent dans la mesure où **la LOLF n'est pas seulement une réforme de la procédure et de la nomenclature budgétaire** ; elle constitue **avant tout une réforme de la gestion publique** structurée autour de la notion de **performance**, réforme **qui concerne donc nécessairement la GRH**. Les personnels sont en effet le moyen d'action essentiel de la plupart des administrations de l'État qui se doivent donc d'en optimiser la gestion.

A premier examen, ce sont moins les nécessités techniques inhérentes à l'entrée en vigueur de la LOLF le 1<sup>er</sup> janvier 2006 que **la dynamique de gestion** qu'elle devrait entraîner qui justifie la conception et la mise en œuvre d'une gestion des ressources humaines tendant à **mieux satisfaire à la fois les aspirations des personnels et les attentes des employeurs publics** et de gagner ainsi en motivation et en efficacité.

Le paradoxe de la période actuelle est que chacun sent que des choses importantes peuvent changer mais, la perspective du changement étant souvent associée à la notion de risque, le débat public nécessaire pour l'aborder aussi sereinement que possible peine à s'engager.

Avant d'esquisser ce en quoi pourrait consister une nouvelle ( ? ) GRH, il est nécessaire de revenir sur les mesures qui, dans la LOLF, appellent un changement notable de l'approche de la gestion du personnel.

### 1. La LOLF comporte deux puissants moteurs de changement : la logique de performance et le changement de nature de l'autorisation budgétaire en matière de dépenses de personnel

#### 1.1. L'impact de la logique de performance.

Les crédits ne seront plus **votés** selon une approche organique et par nature (par titre et ministère mais en fait par ministère et par titres) mais par mission, c'est-à-dire en fonction des politiques publiques ministérielles ou interministérielles (par destination). Les crédits seront **spécialisés** dans le cadre de programmes ministériels qui succéderont aux chapitres et c'est à ce niveau que des **objectifs** précis seront formulés et des **indicateurs** de résultats élaborés afin d'évaluer le résultat des politiques menées et la performance des organisations et de leurs responsables.

La LOLF met ainsi en cohérence le niveau d'autorisation et de spécialisation des crédits et le niveau d'appréciation des responsabilités des gestionnaires.

Les **directeurs d'administration centrale chargés des programmes** et les responsables des budgets opérationnels de programme (BOP), pleinement responsabilisés sur les résultats de leur gestion, seront **nécessairement conduits à réclamer une plus grande place dans les processus de GRH** : gestion des emplois, recrutement lato sensu (concours, promotion interne, mutation, détachement), avancement de grade, discipline, gestion des rémunérations. D'une manière générale, les responsables de programmes seront plus exigeants en matière d'adéquation profil-poste (rapidité et qualité du recrutement, formation) et de gestion des carrières par la compétence.

**Or, aujourd'hui, la gestion des personnels obéit largement à une logique descendante et administrative** malgré les avancées, encore modestes et surtout très différentes d'un ministère à l'autre, de la



politique de déconcentration. Elle s'effectue dans le cadre de **corps trop nombreux** dont les membres peuvent être affectés au mieux au sein de l'ensemble des services d'un ministère (souvent uniquement en administration centrale, en services déconcentrés voire au sein d'une seule direction d'un ministère).

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, il y aura **fréquemment une dissociation entre le périmètre de la gestion des corps et le périmètre de la gestion budgétaire et opérationnelle**, un même service pouvant être concerné par plusieurs programmes. Les agents d'un même corps affectés au sein d'un même service pourront être rattachés à des programmes différents et s'inscrire dans des logiques managériales différentes.

La question de la **répartition des rôles** entre le DRH et le Directeur de programme se trouvera ainsi posée et nécessitera, plus globalement, de définir un nouvel équilibre entre les directions verticales qui mettront en œuvre les politiques publiques et les directions horizontales (Finances, RH) qui, au sein d'un même ministère, veilleront à la cohérence de la gestion.

## 1.2. L'impact de l'évolution du traitement budgétaire de la dépense de personnel.

En matière de dépense de personnel, **la nature de l'autorisation budgétaire et les modalités de sa gestion conduiront à une inversion de la logique qui prévaut depuis 1959.**

**Aujourd'hui, le statut des personnels et la grille de la fonction publique structurent une autorisation budgétaire rigide et les effectifs budgétaires sont présentés de manière détaillée par corps et grade.** La notion de masse salariale n'existe qu'ex-post lorsque l'on retraite et consolide les dépenses.

**En application de la LOLF, la gestion statutaire et la gestion budgétaire seront totalement déconnectées.** Le calcul de la masse salariale constituera l'essentiel de l'autorisation budgétaire et sera effectué à l'intérieur des programmes, les crédits regroupés au sein du titre II (dépenses de personnel) constituant un plafond soumis au principe dit de « fongibilité asymétrique ». Un plafond ministériel global des emplois autorisés sera également fixé afin d'informer le Parlement sur la totalité des effectifs employés et rémunérés exprimés en ETP, qu'il s'agisse de titulaires, de non titulaires employés à temps plein sur longue durée ou pour satisfaire des besoins de remplacement. Sa gestion s'effectuera également en masse et s'inscrira dans une logique de fongibilité autorisant des arbitrages en cours d'année.

**L'autorisation budgétaire en emplois ne jouera donc plus le même rôle qu'aujourd'hui et une notion aussi structurante que celle de vacance d'emploi** (qui a notamment un impact sur la gestion des mutations, la gestion des avancements, les conditions de réintégration après avoir occupé telle ou telle position statutaire) **sera plus difficile à identifier.** Les gestionnaires de programmes ou de budgets opérationnels de programme (BOP) pourront, dans le cadre d'une **autorisation globale de dépense et de consommation d'emplois**, effectuer des **arbitrages** à l'intérieur de l'enveloppe de crédits et d'emplois qui sera mise à leur disposition : arbitrages sur les effectifs entre les catégories ou les corps.

Ainsi, tant pour des motifs techniques de court terme qu'en raison de la dynamique inhérente à la gestion par la performance, la LOLF devrait exercer très rapidement une influence sur la gestion des personnels. Il reste à déterminer laquelle, dans quelle mesure et à quel rythme étant entendu que la LOLF ne met pas en cause le statut général des fonctionnaires mais invite plutôt à repenser la gestion des personnels telle qu'elle s'effectue aujourd'hui dans le cadre des corps.

## 2. La LOLF nécessite de passer d'une gestion administrative des personnels à une véritable approche GRH

Ainsi formulé, l'objectif peut passer pour une évidence ou pour une provocation. Évidence que répètent tous les observateurs de la fonction publique depuis 15 ans qui considèrent que les évolutions sont trop lentes et trop partielles. Provocation, parce que certains ministères ont développé une approche GRH, parfois de longue date, et pourraient considérer que la réaffirmation de l'objectif fait fi de leurs efforts. La vérité se situe sans doute entre les deux mais force est de constater :

- que **la gestion des personnels est encore très lourde et procédurale** : le ratio nombre effectifs de gestionnaires de personnel/effectifs gérés est le plus souvent supérieur à 4% et la fonction RH est peu qualifiée (prédominance des agents de catégorie C) ;
- que **la gestion personnalisée des carrières et des parcours professionnels est encore balbutiante** sauf, dans certains ministères, pour les cadres. Or, cette gestion est au moins autant nécessaire que dans le secteur privé dès lors que l'on recrute pour toute une vie professionnelle et qu'il est essentiel de garantir le niveau de compétences et de motivation aux différents stades de la carrière. De fait, aujourd'hui, **on gère d'abord des postes** puis on satisfait des

vœux de mutation et, enfin, on recrute par concours sans que ces diverses modalités de recrutement et d'affectation obéissent à une logique de gestion individuelle des parcours professionnels ;

- que **les décisions importantes en matière de management** (avancement par exemple) **remontent trop souvent au niveau central** : assez développée en catégorie C, la déconcentration l'est moins en catégorie B et est pratiquement inexistante en catégorie A.

Sur la base de ce constat, et sans entrer dans les détails des processus RH, le problème essentiel est sans doute de **concilier la nécessaire déconcentration du pouvoir de décision entre les mains des managers de terrain et le non moins nécessaire besoin de pilotage stratégique et de régulation** inhérent à la gestion d'une fonction publique de carrière.

### 2.1. La nécessaire déconcentration des responsabilités et du dialogue social en matière de RH

Le thème de la déconcentration est trop souvent traité de manière incantatoire et doctrinaire sans qu'une analyse précise de la nature des actes déconcentrés et de leur impact managérial soit réalisée. Or, ce n'est pas la déconcentration de l'octroi de telle ou telle catégorie de congés ou de l'autorisation de travailler à temps partiel qui produit de l'efficacité, mais la déconcentration des décisions de **recrutement**, **d'affectation**, la gestion des **avancements** et des **positions statutaires** (à condition que tous les ministères avancent au même rythme) ou du **pouvoir disciplinaire** qui, parce qu'ils responsabilisent les gestionnaires, peuvent induire une nouvelle dynamique.

Or, force est de reconnaître que le mouvement de déconcentration des RH impulsé depuis 1992 par la Charte de la déconcentration s'est notablement essoufflé.

Les blocages actuels tiennent tout d'abord à **l'existence d'assiettes de gestion insuffisantes** qui ne permettent pas d'atteindre le seuil de 50 agents jugé nécessaire par le Conseil d'État pour apprécier les mérites respectifs des agents tout en respectant le principe d'égalité de traitement des fonctionnaires d'un même corps. Ils résultent également de certaines **réticences syndicales** : la déconcentration des pouvoirs appelle en effet une déconcentration du dialogue social qui fait perdre aux CAP nationales une partie de leur influence.

Pour lever cet obstacle au développement de la déconcentration, deux hypothèses non exclusives l'une de l'autre peuvent être avancées :

- faire de **l'échelon régional** le niveau de droit commun de la déconcentration ;

- donner à la politique de **fusion des corps** un nouveau souffle.

Ces deux pistes ne permettraient de résoudre la plupart des difficultés que si la fusion des corps pouvait intervenir sur une grande échelle, sans doute en allant plus loin qu'une simple fusion entre corps d'administration centrale et corps de services déconcentrés d'un même ministère.

On peut dès lors légitimement **s'interroger sur les limites d'une gestion par corps**, limites qui résultent des cloisonnements excessifs qu'elle induit tant pour les fonctionnaires eux-mêmes que pour les employeurs publics. De ce point de vue, l'organisation de la fonction publique territoriale en cadres d'emplois peut constituer une référence dans la mesure où elle permet de conjuguer garanties statutaires et pouvoir de décision des employeurs sur la gestion des emplois et des nominations.

### 2.2. Une nouvelle répartition des rôles entre les gestionnaires de programmes et les DRH.

Le souci d'efficacité de court terme des gestionnaires de programmes devra nécessairement être articulé avec la perspective de long terme inhérente à la gestion d'une fonction publique de carrière. En outre, la déconcentration des responsabilités en matière RH ne s'accompagnera pas nécessairement de la constitution de pôles de compétences RH développés dans tous les services déconcentrés : une telle orientation pourrait même générer des déséconomies d'échelle du moins tant que la GRH publique demeure soumise à un fort encadrement juridique et procédural.

C'est pourquoi les DRH devraient être appelées à jouer un **triple rôle** de :

- **prestation de services** : réduire le délai entre l'expression d'un besoin de recrutement et sa satisfaction, amélioration de la qualité du recrutement, gestion de la formation initiale et continue... ;

- **pilotage stratégique** : synthèse des plans de GEPEEC, élaboration et suivi des SIRH ;

- **régulation juridique et sociale** : la DRH devra garantir le respect du droit statutaire à tous les stades des processus de GRH (recrutement de titulaires sur les emplois permanents, équilibre des différentes voies de recrutement, aspects sociaux des politiques de mutation géographique...). Elle devra également définir des **politiques générales RH** précisant l'équilibre entre les marges de manœuvre données aux responsables locaux, notamment en ce qui concerne la gestion des avancements et la modulation indemnitaire (définition d'une politique et de bonnes pratiques en matière

d'évaluation) et les règles nécessaires à la bonne gestion de la mobilité (politique de formation, d'acquisition de compétences, gestion des réintégrations, accompagnement de la mobilité). La DRH devra également, et peut-être avant tout, garantir l'égalité de traitement des personnels au sein d'un même périmètre de gestion.

La gestion du changement en matière de RH suppose d'accorder au **dialogue social** une plus grande place pour surmonter les craintes des acteurs et les responsabiliser. Une GRH moins bureaucratique, avec des textes qui donnent de plus grandes marges de manoeuvre aux gestionnaires, nécessite en effet un **dialogue préalable à la définition des**

**règles du jeu** et une totale **transparence sur leur mise en œuvre**.

Au fond, la question à laquelle il faudra répondre est la suivante : **qu'est ce que les fonctionnaires peuvent espérer gagner à être gérés de manière moins anonyme et plus exigeante en matière de formation, d'acquisition de compétences et de mobilité ?**

Du sens, de la légitimité, des carrières plus motivantes car plus ouvertes et des perspectives d'évolution des rémunérations individuelles et collectives proportionnées aux efforts accomplis et aux résultats obtenus : bref, une entrée dans le siècle.

## Quel rôle pour la CFDT ?

### Marie-Claude Kervella, secrétaire générale de la CFDT Fonctions Publiques

Lorsqu'une réforme de l'ampleur de celle dont nous parlons aujourd'hui se met en place, ce qui n'arrive pas fréquemment, quel rôle et quelle place pour une organisation syndicale comme la nôtre ? Comment peut-elle intervenir ? Quelles conséquences sur sa politique revendicative ? Quels changements dans son fonctionnement doit-elle anticiper ?

Pour répondre à ces questions, je développerai mon intervention en deux points : la nécessité d'un dialogue social rénové d'une part et l'affirmation de notre politique revendicative, d'autre part.

#### Nécessité d'un dialogue social rénové

La modernisation de la fonction publique et la mise en place de la LOLF, qui doit y contribuer, ne peuvent se faire sans les agents et encore moins contre les agents.

Or, aujourd'hui, les agents sont en-dehors de toute réflexion sur la mise en place de la LOLF.

Pour en assurer la réussite, il va pourtant bien falloir prendre en compte la dimension humaine du projet et en évitant les craintes en matière de changement du contenu du travail, en matière d'évolution des carrières et des métiers, en matière même de vie personnelle (lieux de travail, horaires...).

Tout cela n'est pas fait jusqu'à présent.

Le dialogue doit débiter le plus en amont possible et ne pas intervenir seulement pour régler les questions de mise en œuvre.

De plus les règles du jeu et les outils du dialogue social, qui sont totalement obsolètes, doivent être rénovés :

1 - En définissant et en listant les thèmes qui relèvent de l'information, de la consultation, de la concertation et enfin de la négociation ;

2 - En rendant obligatoire la négociation et en donnant force juridique aux accords ;

3 - En changeant le mode de calcul de la représentativité : actuellement basé sur les élections CAP (forcément corporatistes et partielles) il faut le faire reposer sur des élections de type CTP, sur liste, au niveau local. La CFDT fait le pari que, en conséquence, les pratiques syndicales changeront forcément ;

4 - En faisant évoluer les CTP vers des CTE, afin de responsabiliser l'administration et de mettre en exergue les positionnements des organisations syndicales ;

5 - En créant de nouveaux lieux de négociations au niveau local, régional, notamment, répondant ainsi à un principe auquel nous tenons : pas de lieux de décisions sans lieux de concertations-négociations ; dès 2005, la CFDT demande des expérimentations.

#### Affirmer notre politique revendicative

En matière de politique revendicative, il nous faut :

1- Repenser notre action. Qu'est-ce que les agents attendent de la CFDT ? Comment concilier la garantie offerte par le statut tout en permettant une gestion statutaire et des ressources humaines déconcentrée ?

2- Affirmer notre politique revendicative :

- regrouper les corps dans des cadres d'emplois

correspondant aux filières professionnelles, de façon interministérielle et, pourquoi pas, inter-fonctions publiques.

- travailler sur les questions de mobilité, deuxièmes carrières, nouvelles modalités de recrutement, formation, validation des acquis de l'expérience, contrats, performance et mérite...
- nous organiser en conséquence, au niveau local et inter ministériel, afin de former et animer nos

mandatés (créer des relations ascendantes et non plus seulement descendantes).

### **Pour conclure :**

Rénover le dialogue social et la gestion des ressources humaines, dans la fonction publique, deux actions qui sont indispensables ; la LOLF est un levier que nous devons utiliser.