



Jean-Pierre Peretti

Les extensions des démarches LOLF aux collectivités locales

Débat

Michel Magimel : à votre avis, qu'est-ce qui est novateur et qu'est ce qui va changer dans les habitudes de gestion grâce à la LOLF ?

Jean-Pierre Peretti : je pense que c'est la segmentation stratégique et l'alignement de la stratégie (écrite et non écrite) politique, jusqu'aux activités de services, sur une organisation missions - programmes – actions (MPA). Ça peut être très intéressant au niveau du service public local.

Michel Magimel : et pour l'État ?

JPP : je ne sais pas si j'ai la vue d'ensemble nécessaire pour répondre à cette question. Je travaille essentiellement avec des clients locaux. Mais je pense qu'au niveau de l'État, la LOLF peut être un vrai outil de modernisation. Une loi de finances organisée autour de la recherche de performance et du dialogue budgétaire permet un axe naturel de responsabilisation, chacun devant dire : « Voilà mes moyens et ce que j'en ai fait. » C'est un bon outil qu'il faudrait partager à tous les niveaux. La communication a bien été faite, mais l'adhésion des agents au projet LOLF est mitigée. Je pense qu'il faudrait plus de diffusion du sens de la LOLF.

Isabelle Massin : j'ai été maire de 1989 à 1996 et nous pratiquions déjà, d'une certaine façon, un fonctionnement par missions - programmes - actions, même si nous ne l'appelions pas ainsi. Je ne vois pas vraiment comment la LOLF changerait les choses à notre niveau.

Jean-Pierre Peretti : quand vous avez parlé de votre programme politique en 1989, êtes-vous sûr qu'il a été porté jusqu'au niveau de vos services ?

Isabelle Massin : c'est une question de pilotage, cela n'a rien à voir avec la LOLF.

JPP : la LOLF donne le cadre légal pour ces pratiques.

Jean-Luc Sadorge : au fond, est-ce que ce n'est pas l'État qui formalise et exprime des choses que les collectivités locales expérimentent depuis dix ans ?

JPP : c'est bien ce que j'ai dit dans mon intervention. Mais je pense qu'il existe en outre un vrai travail de fond mené par l'administration centrale de l'État et que les collectivités locales peuvent s'en inspirer.

Patrick Minder : vous avez dit que les comptes administratifs sont passés à la va-vite. Mais au niveau régional, les conseils économiques et sociaux régionaux donnent un avis sur ces comptes, les choses ne se passent pas si vite que cela.

JPP : d'accord, mais il s'agit d'un niveau différent de celui des collectivités locales.

Q : le compte administratif est un fort moment de débat politique au niveau régional, on doit rendre des comptes détaillés. On a dit tout à l'heure que, jusqu'en 2004, seulement 6% des crédits faisaient l'objet d'un vote détaillé, contre 100% des crédits aujourd'hui. Mais cela ne correspond pas à la réalité. En quoi la LOLF permettrait-elle à terme d'aller plus loin, ce que je ne crois pas ?

JPP : je ne me permettrai pas de commenter sur ce point. Il est vrai que 100% des crédits sont votés, au sens où l'unité de vote est la mission. Aujourd'hui, dans les collectivités locales, beaucoup considèrent que les marges de manœuvre sont très limitées parce qu'il existe beaucoup de dépenses obligatoires. Sur un milliard de crédits, environ 900 millions correspondent à des dépenses obligatoires. Mais ce n'est pas parce que j'ai 900 millions de dépenses obligatoires qu'on ne doit pas s'intéresser à leur mise en application par mes services. L'utilisation des ressources internes est un facteur essentiel de modernisation.

Q : l'État s'appuie de plus en plus sur les collectivités locales pour mettre en œuvre un certain nombre d'actions. Quand on évalue l'efficacité de l'action de l'État, on devrait donc s'intéresser au rebonds politiques de cette action au niveau local.

JPP : il y a eu des discussions interne à KPMG sur la déclinaison locale de la LOLF. J'ai dit que je ne comprenais pas pourquoi les collectivités locales qui avaient des obligations n'avaient pas une forme de représentation, que ce soit par missions – programmes – actions ou autrement. Mais on m'a fait remarquer que s'il y avait un costume à taille unique, il faudrait de toute façon une déclinaison en fonction des spécificités locales. Je n'ai pas la réponse, mais il serait intéressant de faire une comparaison pour voir comment les collectivités locales appliquent les politiques obligatoires comme l'éclairage public ou la politique de soins.

PLG : vous n'avez pas parlé des indicateurs au niveau local.

JPP : vous mentionné tout à l'heure les effets pervers des indicateurs. Je pense qu'au niveau local, il faudrait éviter un effet premier de la classe, en se fixant trop sur un indicateur à suivre et pas assez sur la mise en œuvre d'un programme dans les services. En outre, il peut y avoir des services qui participent à la performance sans agir directement au niveau des indicateurs. Ceux-ci peuvent jouer un rôle, mais il ne faut pas se laisser aveugler et ne voir qu'eux.

PLG : je vois bien le problème posé par l'effet premier de la classe, mais je pense que dans 90% des cas, c'est ce qui se passe. Je ne vois pas comment l'éviter.

JPP : on peut l'éviter par le management. Si on évalue non seulement en fonction des indicateurs, mais en fonction de la gestion, du management des ressources humaines, on utilise différents critères de qualité pertinents. Mais si l'indicateur est le seul critère d'évaluation, on aura un effet premier de la classe.

PLG : oui, mais je pense qu'on risque de ne pas prendre le temps de bien évaluer différents aspects de l'action. Dans ce cas, on risque de dériver vers l'effet premier de la classe.

JPP : c'est l'intérêt du système Indigo. C'est une démarche d'évaluation des indicateurs de gestion pour suivre les activités des services d'une préfecture. Ce système utilise un ensemble de critères mis en place dans la durée, qui continuent à évoluer et qui sont tous pertinents.

Q : je suis un peu perturbé. On parle beaucoup du fait que la LOLF est un outil performant, mais je rappelle que dans une entreprise, un outil est au service d'une vision. Ici, où est la vision ? Une démarche qualité est faite pour un client. Où est le client ? Qui fait l'évaluation de la démarche qualité, qui fait le contrôle ?

JPP : je peux difficilement répondre à ces questions.

Isabelle Veillet : la LOLF est le résultat d'une initiative parlementaire pour répondre au déficit. Le budget ne pouvait plus augmenter et l'idée était donc de trouver un moyen de dépenser mieux. Les « clients » de la LOLF sont les élus et les citoyens, qui, en tant qu'usagers et contribuables, souhaitent que l'argent de l'État soit mieux dépensé. Enfin, il y a bien un contrôle, au moyen de l'audit effectué par la Cour des Comptes. Tout cela se retrouve dans la LOLF, mais on est encore dans une culture de moyens et il faudra du temps pour évoluer.

Q : comment mobilise-t-on les troupes pour mettre en œuvre la LOLF au quotidien ? Pourquoi dépenser ?

Isabelle Veillet : c'est la raison d'être de l'action publique.

Jean-François Savy : on a longtemps travaillé dans les administrations sans mesurer ce qu'on faisait et sans réellement chercher à savoir si les méthodes et l'organisation étaient bonnes. La LOLF part d'un principe excellent, qui est d'informer le Parlement sur ce qu'on fait des impôts des Français. Mais je me demande si le mieux n'est pas l'ennemi du bien. Dans ma préfecture, on m'a imposé 180 indicateurs. Cela prend du temps de travail, mais cela permet aussi de savoir comment fonctionne la structure. Je suis d'accord avec Jean-Pierre Peretti sur le fait qu'Indigo est un très bon indicateur de bon fonctionnement au niveau des préfectures. On peut aujourd'hui mesurer ce qui se fait indicateur par indicateur, voir si on s'améliore, si on stagne ou si on régresse, et prendre les mesures appropriées. Pour qui connaît l'administration, c'est une véritable révolution. Je crains cependant une dérive. Le vrai problème de l'État sera de parvenir à une réduction des dépenses publiques. S'il le fait par voie directe, il devra faire face à des grèves et des manifestations. Il peut donc être tenté de le faire par voie indirecte. Il faut un Parlement qui sache ce qu'on fait de l'argent public et une fonction publique qui se modernise, avec une rémunération au mérite et une évaluation de la performance des agents. Si la LOLF mène à cela, ce sera très bien. Mais je crains qu'il n'y ait des déviations en cours de route, que Bercy y voie le moyen de tenir tout le monde et que chaque ministère y voie le moyen de tenir tout le monde jusqu'au niveau des régions.

Michel Magimel : j'ai mis longtemps à comprendre le sens de cette réforme. Je pense que le message donné est trop ambitieux. On ne peut pas dire aux agents qu'on a adopté la LOLF parce que le budget de l'État dérivait. On a donné aux agents chargés de mettre en place ce dispositif des explications trop générales, si bien qu'ils n'ont pas fait le rapport entre ces grands principes, ces grands objectifs et leur activité au quotidien. J'admets que le nouveau dispositif fonctionne, mais je ne le trouve pas moins bureaucratique qu'avant. Je pense qu'il faudrait améliorer la communication vis-à-vis des agents.

Jean-François Savy : si on veut que la LOLF aboutisse, il faut en effet une vraie adhésion des agents. Il faut donc garder une réelle marge de manœuvre au niveau local, sous peine de les démotiver. Le fait d'avoir 180 indicateurs au niveau de ma préfecture me coûte déjà un contrôleur de gestion. Si les gens ne voient que la lourdeur de la LOLF, ils perdront toute motivation et tout intérêt pour que ce

dispositif soit bien mis en œuvre. Il faut maintenir la motivation collective et individuelle si on veut éviter des dérives dans l'application de la LOLF.

Q : par rapport aux moyens, a-t-on évalué ce que la LOLF a coûté au niveau des services de l'État ? Au niveau du législateur, une approche de contrôle des dépenses pourrait-elle être corrélée à la fiscalité, avec une réflexion sur l'efficacité de la fiscalité ? Je ne pense pas qu'on puisse séparer les deux.

Isabelle Veillet : je n'ai pas d'éléments de réponse sur la première question. En ce qui concerne la deuxième question, les dépenses fiscales sont maintenant ajoutées dans les programmes. Le lien entre dépenses et recettes est fait dans la présentation du budget de l'État. La nomenclature d'exécution sera la même que la nomenclature budgétaire, ce qui permettra des comparaisons. En ce qui concerne le volet fiscal, les dépenses fiscales (réductions d'impôts, aides) sont valorisées et affectées chacune à un programme.

Pierre Veltz : il n'est pas étonnant que dans les collectivités, ce soient les directions générales des services qui portent cette démarche. Une politique publique locale est avant tout une politique et il n'est pas évident de décliner une stratégie politique sous la forme de la LOLF, qui est quand même un peu technocratique. Or, une politique locale sérieuse est, par définition, très intersectorielle. La logique de la politique locale est que l'on rend des services à des électeurs. La LOLF déclinée au niveau local risque de renforcer une sectorisation de l'action, alors que la politique locale doit se penser comme un ensemble des questions d'habitat, de transport, etc.

Isabelle Veillet : je tiens à préciser que la LOLF permet de gérer des politiques transversales. Il en existe huit dans le budget de l'État, concernant, par exemple, la sécurité routière... Il existe un document de stratégie avec des indicateurs pour développer de manière cohérente les différents volets de ces politiques transversales.