



Restructuration de l'État, politiques publiques et loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

Patrick Le Galès : nous allons poursuivre notre réflexion sur les territoires en traitant ce matin de la LOLF, qui est un moteur puissant de la restructuration de l'action publique en France. Deux intervenants nous présenteront des aspects différents de la question : Isabelle Veillet, qui présentera le point de vue du Ministère de l'économie et des finances, et Jean-Pierre Peretti, du cabinet KPMG, qui nous parlera de la mise en œuvre de la LOLF dans les collectivités locales. Cet après-midi, dans la même veine, je ferai des comparaisons européennes sur la restructuration de l'action publique, notamment en Grande-Bretagne.

La LOLF et sa mise en œuvre

Isabelle Veillet

Discussion :

Q : vous avez parlé de 48 missions, dont 34 sont des missions sur le budget général de l'État. Quelles sont les autres ?

IV : ce sont les budgets annexes des concours financiers et des fonds d'affectation spéciaux. Ces missions sont aussi découpées en programmes, mais elles sont moins au cœur de l'action directe de l'État. En outre, elles se sont mises en place avec un peu de retard par rapport aux autres. On a donc davantage communiqué sur les missions générales. Mais elles sont maintenant toutes dans la LOLF, consultables sur le site Internet du ministère des Finances et téléchargeables.

Jean-François Savy : 2006 était une année expérimentale pour la LOLF et cela a entraîné beaucoup de désordre dans les régions. Je tiens à souligner que le système est bien léché et qu'il a introduit une culture de la performance que tout le monde n'avait pas, ce qui est une bonne chose. Mais il y avait 139 programmes en 2006, ce qui est beaucoup trop et réduit la lisibilité. Quand on les divise en BOP, cela n'a plus de sens de tenir des réunions en région : au bout d'un moment, ces réunions sont trop longues et personne ne fait plus attention. Il faudrait un nombre plus raisonnable de programmes.

La LOLF pose un autre problème : elle réintroduit trop de verticalité entre l'administration centrale et les régions. Quant à la globalisation, elle a de l'intérêt, mais à force de réduire les effectifs de l'administration, tout le monde va y passer. La fongibilité asymétrique est moins intéressante quand on a trop dégraissé. Le système est, certes, admirable et constitue une bonne architecture, mais je constate que pour 2007, qui sera la première année non expérimentale, on a déjà balayé le premier principe de la LOLF : le Parlement avait voulu sanctuariser les crédits pour éviter que, comme auparavant, les délégations de crédits soient accordées au décibel des voix des préfets de région. Il faut éviter de dévier maintenant des principes de la LOLF, qui étaient d'être mieux informés et de

savoir ce que devient l'argent des Français. Si cela devient un grand orgue géré depuis Paris, cela présentera moins d'intérêt. Il ne faut pas changer les règles en cours de route.

IV : il faudra du temps pour que tout le monde intègre les principes directeurs de la LOLF et applique bien les règles.

Q : dans la presse, je constate que différents spécialistes disent des choses différentes sur la LOLF. En ce qui concerne l'objectif de transparence, porte-t-il seulement sur l'évolution des missions et des programmes, ou aussi sur l'ensemble du budget ? Sait-on de combien il augmentera l'année prochaine ?

IV : normalement, tous les chiffres sont donnés dans le bleu budgétaire du Ministère des finances.

Q : mais si les spécialistes tirent des conclusions très différentes des effets de la LOLF. Il y a déjà un problème de transparence.

IV : les parlementaires et les journalistes spécialisés dans les questions économiques et financières font aussi partie des gens qui devront intégrer les nouvelles règles.

Q : pensez-vous qu'on peut avoir des indicateurs de performance annuels, alors que les programmes viennent de se mettre en place ?

IV : quand on met en place des indicateurs, il arrive qu'on ne puisse pas tout mesurer de façon complète dès le début. Mais ils sont nécessaires pour avoir une idée de ce vers quoi on veut aller. Le fait de donner une valeur cible n'est pas une prévision, mais une projection : on s'engage simplement à rendre compte de l'écart entre la valeur cible et ce qui se fait vraiment, mais il n'y a pas d'obligation d'atteindre cette valeur. L'intérêt d'une valeur cible est de tirer l'action dans le bon sens. Dans certains cas, on a même mis des fourchettes comme valeurs cibles. Avec l'évaluation annuelle qui se fera, on pourra affiner les chiffres. L'enjeu est de bien dépenser et de mettre des moyens budgétaires limités sur des priorités.

Q : je ne peux m'empêcher de faire le lien avec la performance individuelle. Quel lien a-t-elle avec l'évaluation de la performance collective, des objectifs ? Ce sont des hommes qui font vivre le système et il faudrait peut-être les évaluer avant d'évaluer la performance globale.

IV : l'évaluation collective se fait sur les programmes, avec des indicateurs clairs et « auditables ». Si nécessaires, ils seront audités pour vérifier que les chiffres donnés par les responsables de programmes sont bons. Il est évident que les objectifs individuels donnés aux agents devront être cohérents avec l'objectif global.

Q : Oui, mais qui est responsable ? Qui est évalué ?

IV : c'est le responsable de programme.

Q : est-ce que c'est défini, avec une personnalisation de l'évaluation, ou bien est-on dans une démarche d'évaluation collective ?

IV : le responsable de programme rend compte au Parlement.

Q : qui est ce responsable quand il s'agit d'un programme interministériel ?

IV : chaque programme relève d'un seul ministère.

Jean-François Savy : il n'y a pas encore d'évaluation individuelle, mais, à terme, il y aura un lien entre la contribution individuelle à l'objectif collectif et la rémunération.

IV : la LOLF est dans une démarche de performance, de résultat. Il y a là des éléments de responsabilité individuelle. Si les services sont cohérents, on fera attention à ce que la mise en œuvre par les individus concoure à atteindre l'objectif global, mais cette notion n'est pas directement associée à la LOLF.

Pierre Veltz : je suis sceptique sur la notion de performance dans ce cas. La notion de performance implique l'existence d'un moteur de la performance. Dans le cadre de la LOLF, comment cela se fait-il ? Comment éviter des jeux pervers sur des systèmes d'indicateurs autodéfinis ?

Ma deuxième remarque est que la LOLF est une bonne chose et qu'il fallait commencer par cela. Mais, à titre de comparaison, un groupe comme General Motors, ne sachant plus trop s'il fait des camions ou des voitures de luxe, décide de se réorganiser pour les actionnaires et rationalise l'ensemble, sans se soucier de ce qui se fait à la base, alors que la vraie performance est dans les usines.

C'est un peu ce qui se fait ici. J'avais fait un *benchmark* entre l'École des Ponts et une usine de Danone et j'avais comparé le traitement des factures, en voyant combien de gens travaillaient sur le circuit de paiement de la facture. Le rapport de productivité entre l'École des Ponts et l'usine Danone était de 1 à 30. Un tel écart est absurde. On a des niveaux de performance désastreux à cause de la multiplication des réglementations. A l'École des Ponts, le traitement des frais de mission coûte plus que les frais eux-mêmes. Le fait de traiter de l'architecture générale avec la LOLF est une bonne chose, mais si on parle de performance, il est essentiel de voir ce qui se fait à la base.

IV : l'enjeu de la performance est aussi que le Parlement se saisisse des indicateurs et que la discussion porte sur ce qui est fait.

Michel Magimel : on risque de se noyer dans la multiplication d'indicateurs bureaucratiques alors que le Parlement a besoin d'indicateurs politiques lisibles, par exemple le pourcentage d'une classe d'âge qui atteint tel niveau d'éducation ou tel diplôme, ou le temps qu'il faut pour qu'une affaire juridique soit jugée. La multiplication d'indicateurs bureaucratiques risque seulement de faire enfler le dispositif.

Q : je souhaite rebondir sur cette question. S'agissant de la responsabilité du responsable de programme, l'indicateur sert à voir si l'objectif est atteint, ce qui rétroagit sur les crédits accordés au programme. La responsabilité du responsable de programme n'est pas bien définie, mais elle est surtout de ne pas être insincère. Mais si les indicateurs sont de bons éléments de débat, il n'est pas facile de les utiliser pour mesurer une politique, parce que de nombreux autres facteurs interviennent. En ce qui concerne le manque d'efficacité dans l'organisation dont parlait Pierre Veltz, la LOLF ne peut pas tout faire. On pourrait résoudre ce problème en mettant en place un contrôle de gestion.

Pierre Veltz : je suis d'accord. Je ne voulais pas dire que la LOLF devait tout faire, mais simplement qu'elle ne suffirait pas si on ne réglait pas les problèmes à la base.

IV : en ce qui concerne les indicateurs d'efficacité et d'efficacités, le Parlement a demandé qu'on les rééquilibre pour qu'il y ait plus d'indicateurs d'efficacité et de qualité. Il faudra en développer davantage, ce qui est un des enjeux du projet de loi de finances 2008. La France n'a pas choisi de faire la budgétarisation par la performance, mais d'associer la performance à la procédure budgétaire. Il y a une volonté d'allier le montant du budget à la valeur des indicateurs et de vérifier

que le budget va bien sur les priorités qui ont été définies, mais il n'y a pas de relation directe entre la performance et le budget. En matière de performance, je vous remercie d'avoir mentionné le contrôle de gestion. La LOLF doit être de l'aide au pilotage et pas autre chose.

Q : la LOLF peut aussi être un outil de déconcentration via les responsables de budgets. Quelle sera la part de la masse déconcentrée par rapport au budget central ?

IV : je n'ai pas les chiffres.

Auditeur : il y a 2300 BOT au niveau national et 2000 au niveau déconcentré.

Auditeur : le BOT ne veut rien dire, il faut voir quelles sont les masses.

Jean-François Savy : l'intérêt de la LOLF réside dans le dialogue de gestion. L'année dernière, on en était encore au stade expérimental. Mais nous sommes maintenant en novembre et aucun responsable régional ne connaît son enveloppe pour 2007, ce qui n'est pas normal. Il ne faut pas perdre de vue le fait que l'objectif est de donner au Parlement ce qu'il a demandé : 95% des enveloppes doivent être connues en début d'année, il doit y avoir un véritable dialogue de gestion, et il faut donner aux responsables de programmes les moyens d'atteindre leurs objectifs.

IV : la mise en place définitive de la LOLF prend un certain temps. L'objectif est de démarrer la gestion au début de l'année. Cet objectif n'a pas été atteint en 2006, mais tout ne se fait pas du premier coup. Il y a des réticences à vaincre, un climat de confiance à instaurer, tout cela va se développer progressivement.

Patrick Minder : on nous dit que l'objectif de la LOLF est d'augmenter la transparence et l'efficacité. Parmi les documents qui nous ont été remis sur la LOLF se trouve une présentation du programme 112, qui porte sur l'aménagement du territoire. A la page 123 du document, parmi les indicateurs de performance, on trouve le nombre de citations de rapports de la DIACT dans la presse ou le nombre d'emplois prévus associés au projet. Avec des indicateurs de cette nature, on ne risque pas d'avancer.

IV : il existe de nombreux autres indicateurs. Ils ne sont pas tous de même nature et d'égale importance. C'est en faisant que l'on apprend. Il est bien d'avoir des objectifs et des indicateurs dans le paysage et de voir progressivement quels sont les bons. Cela va se réguler, parce qu'on verra quels sont les mauvais indicateurs. Il y aura aussi une sélection en fonction de la réaction d'acteurs comme les parlementaires.

PLG : il y a quelque chose qui me gêne dans ce processus. Il y a une croyance impressionnante dans l'architecture de ce dispositif, mais il faut relativiser les indicateurs. Certains peuvent avoir des effets pervers. Je suis surpris par l'analyse consistant à dire que les bons indicateurs vont automatiquement chasser les mauvais. Si certains intérêts sont assez puissants, ils peuvent avoir intérêt à garder les mauvais indicateurs de performance, comme je le montrerai dans ma présentation du cas britannique. Il n'y a malheureusement pas de régulation naturelle en la matière. Pourquoi ne pas instaurer une discussion avec différents acteurs, des groupes d'intérêt variés et des associations sur la pertinence des indicateurs, et pas seulement avec les services de l'État ? Il est très important d'avoir une discussion collective au départ sur ce qu'est un indicateur de qualité, parce qu'il n'y a aucune raison pour que le processus soit naturellement vertueux. Quand on voit qui a élaboré les indicateurs dans certaines administrations, on n'est pas surpris par la présence de certains indicateurs, qui vont jouer un rôle de protection de certaines carences et déficiences et être volontairement maintenus.

IV : il faut que le Parlement prenne la main sur cette question et s'occupe de mieux définir les indicateurs. Je suis optimiste sur cette question parce que mon expérience du premier contrat d'objectif dans mon administration a été positive : après le premier contrat, on a pu mieux redéfinir certains indicateurs au regard des premiers résultats.

PLG : d'accord, mais je pense qu'il faudrait vraiment associer les entreprises, les syndicats et les associations à l'élaboration des indicateurs de qualité et rendre ce processus d'élaboration plus transparent.

IV : des indicateurs sont déjà en train de remonter des associations.

Q : je me félicite de la mise en place d'objectifs précis pour les programmes. Parmi les 34 missions du budget général, s'est-on donné une hiérarchie ? Y a-t-il une priorisation pour la pondération de certaines missions ?

IV : non. L'enjeu est d'améliorer la performance dans tous les domaines d'activité de l'État.

Jean-Luc Sadorge : La réflexion sur la pertinence des indicateurs devrait se faire au Parlement, qui a les commissions adéquates pour cela.

IV : je suis d'accord. L'enjeu est que tous les acteurs, y compris les parlementaires, s'approprient la démarche. Cela prend du temps.

PLG : au fond, on peut faire la même remarque que l'on a faite hier sur la régulation : on a du mal à associer différents groupes d'intérêt à la réflexion.