

5

Rapport "LOLF story"

Rapporteur :	Marc MEYER
Membres du groupe de travail	Christian BERASTEGUI Jean-Jacques BOUR Bruno CODARINI Olivier GRANGETTE Dominique JAUMARD Maxime JEBALI Sandrine LEFEBVRE-GUILLAUD Gérard MOQUILLON Philippe SKOWRON Régis SOENEN

PLAN

1. Rappels généraux
 - 1.1 Une nouvelle architecture budgétaire pour un Etat plus transparent et plus lisible
 - 1.1.1 Les missions
 - 1.1.2 Les programmes
 - 1.1.3 Les actions
 - 1.1.4 Les sept titres de dépenses
 - 1.2 Une nouvelle gestion publique pour un Etat plus efficace et plus performant
 - 1.2.1 Vers une logique de résultats
 - 1.2.2 Grâce à une globalisation et une fongibilité des crédits
 - 1.3 Une nouvelle organisation des choix stratégiques en matière de finances publiques
 - 1.3.1 Le renforcement du rôle du parlement : mythe ou réalité ?
 - 1.3.2 Un rôle renforcé jusque dans la définition de la nouvelle architecture budgétaire
 - 1.4 S'agissant du basculement de l'ancien au nouveau système budgétaire
- 2 LOLF action de réforme ou outil de réforme ?
 - 2.1 La LOLF et son époque
 - 2.2 Les Stratégies Ministérielles de Réforme
- 3 LOLF et organisation de l'Etat
 - 3.1 Le cas des DAC : resserrement et réorganisation
 - 3.2 La réorganisation de l'échelon régional
 - 3.3 Vers la mise en place d'une DDADDT !
 - 3.4 Et le réseau scientifique et technique
- 4 LOLF et gestion des ressources humaines
 - 4.1 L'apparition des responsables de programme
 - 4.2 La nouvelle répartition des rôles au niveau central
 - 4.3 La "régionalisation" de l'action de l'Etat
 - 4.4 La multiplication des lieux de dialogue

En 2002, le SNITPECT publiait un rapport intitulé "la nouvelle loi organique relative aux lois de finances et ses conséquences". Ce rapport présentait la nouvelle "constitution financière" de la France, votée le 1^{er} août 2001, et exposait les premières analyses du syndicat notamment autour des insuffisances de la loi, de ses conséquences sur les modes de fonctionnement et les pratiques de gestion de l'administration et de ses dérives potentielles, notamment en matière d'avenir des structures et de gestion des ressources humaines.

Deux ans après, alors que le processus de changement initié en 2001 commence à prendre forme, que l'on connaît la nouvelle architecture du budget de l'Etat, que les contours des futures structures administratives associées se révèlent, que la diffusion des nouveaux modes de gestion s'organise, il appartient au SNITPECT de faire un bilan d'étape sur la mise en œuvre de cette réforme majeure.

Après quelques rappels généraux, le présent rapport reviendra sur la stratégie de l'Etat associée à cette réforme budgétaire, puis présentera les impacts de la LOLF en matière de structuration et d'organisation des services et enfin en matière de gestion de l'administration et des personnels.

Rappels généraux

Sans constituer une nouvelle ⁽¹⁾ présentation de la loi, la présente partie se propose de rappeler quelques-uns des grands principes qui caractérisent cette loi organique ⁽²⁾ qui doit conduire l'État « vers la nouvelle gestion publique » ⁽³⁾ :

- celle de la transparence et de la lisibilité et non plus celle de l'opacité,
- celle du résultat et de la performance et non plus celle des moyens,
- celle des choix stratégiques et non plus celle des prés carrés.

1.1 Une nouvelle architecture budgétaire pour un Etat plus transparent et plus lisible

Depuis 1959, le budget de l'État s'articule autour de onze titres de dépenses et 850 chapitres budgétaires et n'est guère compréhensible que par quelques experts du ministère des Finances et quelques acteurs de la chaîne budgétaire et comptable qui passent, d'ailleurs, un temps non négligeable à mettre du sens dans des lignes de crédits cryptées.

La LOLF a pour ambition de simplifier et clarifier ce dispositif en le recentrant autour de 47 missions, comprenant 158 programmes, subdivisés en actions et selon sept titres de dépenses.

	Budget général	Budgets annexes et comptes spéciaux ⁽⁴⁾
Missions	34	13
Programmes	132	26
Actions	580	?

1.1.1 Les missions

Les missions constituent le socle des politiques publiques sur lesquelles l'Etat est légitime à intervenir : transport, écologie et développement durable, enseignement scolaire, justice...

Les grandes masses budgétaires et les effectifs sont répartis au niveau de ces missions par le gouvernement.

Ces dernières relèvent d'un ou de plusieurs ministères selon leur nature plus ou moins transversale et à n'en pas douter selon la composition des gouvernements qui verront, comme chaque fois, émerger des portefeuilles ministériels plus ou moins bien remplis.

Les principales missions du budget général de l'Etat dans lesquelles les ITPE sont amenés à exercer leurs métiers sont ainsi les missions :

- **Développement et régulation économiques, (prévention des nuisances et des risques industriels...)**

(1) Cf. rapport du SNITPECT de novembre 2002.

(2) Une loi organique est un dispositif prévu par la constitution qui permet d'élaborer un texte législatif relatif à l'organisation ou au fonctionnement des pouvoirs publics. Une loi organique a presque une valeur constitutionnelle car elle s'impose aux lois ordinaires. Dans le cas présent la LOLF s'impose aux lois de finances.

(3) « vers la nouvelle gestion publique » est le sous-titre donné à la MODERFIE, chantier de mise en œuvre de la LOLF.

(4) Les budgets annexes sont au nombre de trois et correspondent à des budgets assis sur des ressources financières spécifiques : contrôle et exploitation aériens, journaux officiels, monnaies et médailles. Les comptes spéciaux sont divisés en deux catégories : les comptes d'affectation spéciale (les pensions par exemple) et les comptes de concours financiers (prêt à des états étrangers par exemple).

- **Ecologie et développement durable, (prévention des risques industriels et des pollutions, des risques naturels, gestion des déchets, gestion des milieux et biodiversité, développement durable...)**
- **Politique des territoires (aménagement, urbanisme, ingénierie publique, information géographique et cartographique...)**
- **Recherche et enseignement supérieur (recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources, recherche dans le domaine des transports de l'équipement et de l'habitat, recherche dans le domaine des risques et des pollutions...)**
- **Transport (réseau routier national, sécurité routière, transports terrestres et maritimes, transports aériens, sécurité et affaires maritimes...)**
- **Ville et logement (rénovation urbaine, équité sociale et territoriale, aide au logement, développement et amélioration de l'offre de logement...)**

1.1.2 Les programmes

A l'intérieur de chaque mission sont identifiés plusieurs programmes correspondant à chacune des politiques publiques. On trouve par exemple dans la « mission transport » les politiques :

- du réseau routier national,
- de la sécurité routière,
- des transports terrestres et maritimes,
- de la sécurité et des affaires maritimes,
- des transports aériens
- de la météorologie

Unité de mise en œuvre des politiques publiques, de spécialisation des crédits et d'évaluation de la performance, le programme est l'enveloppe budgétaire globale dans laquelle s'organise librement l'action de chaque porteur de politique publique.

Les masses budgétaires et salariales de chacune des missions sont réparties programme par programme par le gouvernement en concertation avec le parlement.

Le programme est aussi un lieu central pour rendre des comptes sur la bonne utilisation des deniers de l'Etat. Des objectifs à suivre et des résultats à atteindre sont fixés pour chaque programme. Tous les ans, ils font l'objet d'une évaluation devant permettre l'évaluation du rapport coût/efficacité de la politique mise en œuvre.

Les programmes et responsables de programme du futur Ministère de l'Équipement des Transports, de l'Aménagement du Territoire du Tourisme et de la Mer :

Mission ministérielle : transports	
Réseau routier national	Directeur des routes
Sécurité routière	Directeur de la sécurité et de la circulation routières
Transports terrestres et maritimes	Directeur des transports terrestres
Passifs financiers ferroviaires	Directeur des transports terrestres
Sécurité et affaires maritimes	Directeur des affaires maritimes et des gens de mer
Transports aériens	Directeur général de l'aviation civile
Météorologie	Président-directeur général de Météo-France
Soutien des politiques d'équipement	Directeur du personnel, des services et de la modernisation

Mission interministérielle : politique des territoires

Stratégie en matière d'équipement	Directeur des affaires économiques et internationales
Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
Information géographique et cartographique	Directeur général de l'institut géographique national
Tourisme	Directeur du tourisme

Mission interministérielle : recherche et enseignement supérieur universitaire

Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	Directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques
---	---

Mission interministérielle : régimes sociaux et de retraite

Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	Directeur des transports terrestres
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	Directeur de l'établissement national des invalides de la Marine

Mission ministérielle hors budget général : contrôle et exploitations aériens

Soutien aux prestations de l'aviation civile	<i>non communiqué</i>
Navigabilité aérienne	<i>non communiqué</i>
Surveillance et certification	<i>non communiqué</i>
Formation aéronautique	<i>non communiqué</i>

Les programmes et responsables de programme du Ministère de l'écologie et du développement durable :

Mission : écologie et développement durable

Prévention des risques et lutte contre les pollutions	Directeur de la prévention, de la pollution et des risques
Gestion des milieux et biodiversité	Directeur de la nature et des paysages
Soutien aux politiques environnementales et développement durable	Directeur général de l'administration des finances et des affaires internationales

Mission : recherche et enseignement supérieur

Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	Directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale
---	--

Les programmes et responsables de programme du Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (extrait)

Mission : ville et logement

Rénovation urbaine	Délégué interministériel à la ville
Équité sociale et territoriale et soutien	Délégué interministériel à la ville
Aide à l'accès au logement	Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
Développement et amélioration de l'offre de logement	Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

Les programmes et responsables de programme du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (extrait)

Développement et régulation économiques

Développement des entreprises	Vice-président du Conseil général des mines
Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	Directeur général des entreprises

Les programmes des services du Premier ministre (extrait) :

Mission : politique des territoires

Aménagement du territoire	Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
Interventions territoriales de l'Etat	Gestion par le MISILL : Secrétaire général

1.1.3 Les actions

Chaque programme est enfin décliné en actions. Ces dernières sont de plusieurs ordres.

Dans certains cas, elles permettent d'identifier de manière assez opérationnelle, le contenu physique du programme. Par exemple, le programme « Réseau routier national » comprend trois actions essentielles : la politique technique nationale et internationale, l'entretien et l'exploitation et le développement du réseau.

Dans d'autres cas, elles permettent d'identifier des données essentielles qui serviront à rendre compte de certaines réalités. Par exemple le programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » comprend quatre actions du type : Appui technique aux collectivités et tiers, appui technique au ministère chargé de l'écologie, appui technique au ministère chargé de la ville et du logement et appui technique aux autres ministères. Ce découpage permettra de rendre compte de l'action des services de l'Équipement qui relèvent de la mission « politique des territoires » mais qui, travaillant sur des champs transversaux, seront imputés sur des politiques environnementales, sur des politiques du logement...

Dans tous les cas, les actions ne constituent pas un niveau de spécialisation des crédits mais plus un niveau d'information sur la destination des dépenses, afin de faciliter l'évaluation des politiques publiques.

1.1.4 Les sept titres de dépenses

Les sept titres de dépenses permettent aussi de rendre compte de la destination des crédits (voir tableau ci-après) Il s'agit dans ce cas de détailler la nature de la dépense (personnel, investissement, fonctionnement, intervention...) plutôt que sa finalité.

Dotations des pouvoirs publics	Parlement, Sénat...
Dépenses de personnel	les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales, les prestations sociales et allocations diverses
Dépenses de fonctionnement	les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel, les subventions pour charges de service public
Charges de la dette	les intérêts de la dette financière négociable, les intérêts de la dette financière non négociable, les charges financières diverses
Dépenses d'investissement	les dépenses pour immobilisations corporelles de l'État, les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État
Dépenses d'intervention	les transferts aux ménages, les transferts aux entreprises, les transferts aux collectivités territoriales, les transferts aux autres collectivités, les appels en garantie
Dépenses d'opérations financières	les prêts et avances, les dotations en fonds propres, les dépenses de participations financières

Avec l'apparition de ces notions de mission, programme et action, la LOLF veut marquer une étape significative vers une démocratisation de l'architecture budgétaire de l'État.

Cette réforme est à ce titre, un acte de « relooking » qui vise à révéler à tous, le sens et le coût de l'action de l'État, tout en assurant la nécessaire compilation et classification des dépenses.

Sans amoindrir cette nouvelle lisibilité, on notera que cette approche favorise un certain cloisonnement des missions du « service public État » par rapport aux réalités de terrain, notamment celles qui constituent le cœur de métier des ITPE :

L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLES DU TERRITOIRE

1.2 Une nouvelle gestion publique pour un Etat plus efficace et plus performant

1.2.1 Vers une logique de résultats ...

Finie la gestion de l'Etat au jour le jour où chaque responsable essayait de se débrouiller du mieux possible avec les crédits et les moyens qui lui étaient alloués pour exercer un ensemble de tâches plus ou moins bien définies. Les responsables publics devront dorénavant s'engager, dans leur domaine d'intervention clairement identifié, sur des objectifs et des résultats.

Il s'agit là, de la mise en place d'une véritable culture de l'efficacité.

Cette logique de performance s'applique au niveau des programmes où chaque responsable se doit de préciser son projet annuel de performance (PAP) et de rendre compte de son action dans un rapport annuel de performance (RAP).

La loi précise, dans son article 51, que ce projet annuel de performance présente par programme :

- « La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;
- L'évaluation des dépenses fiscales ;
- La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieures ;
- L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ».

De la même manière la loi précise, dans son article 54 que « les rapports annuels de performances, font connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

- Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;
- La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;
- La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs [...], ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois [...] ainsi que les coûts associés à ces mesures ».

Au-delà de cette responsabilisation de niveau central, la loi reste muette, mais on peut s'attendre à voir descendre cette responsabilité au plus près du terrain. Ces objectifs et résultats seront vraisemblablement déclinés à tous les niveaux de toutes les administrations : services centraux, services déconcentrés, services spécialisés... dans l'esprit de ce que l'on pratique déjà avec les Plans Orientations Mesures au sein du ministère de l'Équipement.

Espérons que cela sera fait dans une logique de territorialisation des objectifs et des indicateurs de performance, afin de prendre en compte les besoins spécifiques des territoires, plutôt que dans une

logique de déconcentration et de dilution des responsabilités ou des contraintes.

1.2.2 ...grâce à une globalisation et une fongibilité des crédits

En accompagnement de cette nouvelle culture de la performance, **les règles comptables seront assouplies « significativement »** afin de donner aux gestionnaires de programmes de véritables marges de manœuvres financières pour tenir leurs engagements.

L'ensemble des crédits affectés par programme sera dorénavant fongible afin qu'il existe le moins possible de freins comptables à l'action des managers publics. Pour les rédacteurs de la LOLF, l'argent public ne doit plus être dépensé en fonction de natures de dépenses mais bien en fonction d'un objectif à atteindre et dans une logique de performance.

On notera cependant que cette marge de manœuvre est limitée pour ce qui est des crédits de personnel. La loi a en effet introduit un mécanisme de fongibilité asymétrique qui permet de « ponctionner » la masse salariale et les crédits sociaux pour passer des commandes de matériel, réaliser des travaux, voire subventionner des tiers, sans que l'inverse ne soit possible.

Dans le premier bilan ⁽⁵⁾ des expérimentations, on voit par exemple la Trésorerie générale de la Somme se féliciter de la fongibilité asymétrique qui lui a permis de transférer des crédits affectés à la masse salariale pour renouveler son parc informatique et réaménager des bureaux. Il y a là un exemple à suivre pour les services exsangues en crédits de fonctionnement : organiser une vacance des postes à la hauteur des besoins en crédits pour payer de nouveaux ordinateurs, pour refaire les peintures. Bien sûr cela entraînera momentanément une surcharge de travail et de stress pour les agents en poste du fait d'intérim multiples. Mais cela ne sera que passager. Au final chacun aura la satisfaction de disposer d'un poste de travail rénové !!!

Inversement, si un service dégage des marges de manœuvre budgétaire grâce à une gestion exceptionnelle et une implication forte de chacun dans la recherche de l'efficacité et de la performance, la loi ne prévoit aucun retour pour les personnels responsables de ce succès.

On voit ici les limites et aberrations d'un tel dispositif. Avec une fongibilité complète, le manager public, en gestionnaire responsable, aurait pu bénéficier de marges de manœuvres supplémentaires, pour atteindre avec encore plus d'efficacité ses objectifs, sans pour autant remettre en cause la pérennité du dispositif notamment par une inflation non maîtrisée de la masse salariale. En effet de nombreux « gardes fous » sont là pour éviter ce genre de dérive (plafond d'emplois par mission, plafond de dépenses de personnel par programme, statut général des fonctionnaires...) Il n'était donc pas nécessaire d'en créer un de plus sauf à vouloir mettre en œuvre une autre réforme ; une réforme qui vise à réduire l'emploi public et au-delà le service public lui-même.

En résumé, les maîtres mots ⁽⁶⁾ de cette nouvelle gestion budgétaire publique pourraient être « responsabilité » et « liberté » des managers afin de donner la priorité à l'action dans le sens fixé par le gouvernement et le parlement. **Espérons que le SNITPECT n'aura pas trop souvent à rappeler que « la liberté de chacun commence là où finit celle des autres » notamment celle des personnels telle qu'elle résulte de leurs droits et de leurs statuts.**

(5) Voir revue service public n°107, septembre 2004.

(6) Cf. présentation de la LOLF par la DAFAG.

1.3 Une nouvelle organisation des choix stratégiques en matière de finances publiques

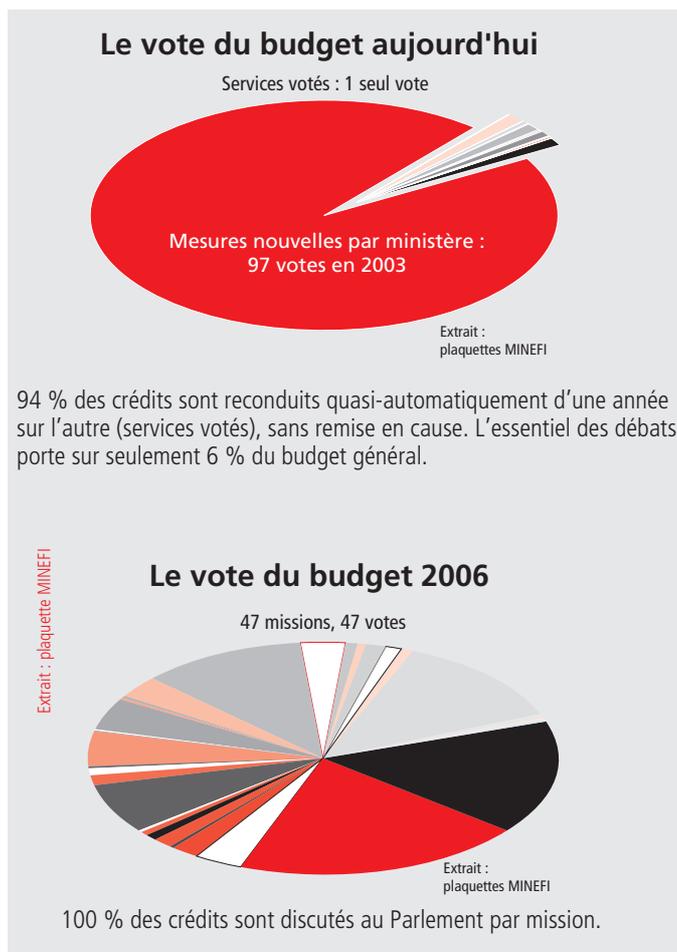
Au-delà de la volonté de renforcer le sens et l'efficacité de l'action publique, la LOLF a aussi pour but de renforcer le processus démocratique. En effet, pour certains, le « nouveau look » du budget général de l'Etat et la nouvelle culture de gestion introduite par la LOLF sont des avancées majeures et légitimes dans la mesure où elles relèvent (7) « d'un esprit révolutionnaire ».

Il s'agirait, dans le cas présent, de donner toute sa place à la représentation nationale qui dans les textes révolutionnaires (8), toujours en vigueur dans le préambule de notre Constitution, se doit de consentir de manière éclairée à la levée de l'impôt et à son utilisation.

En simplifiant la maquette budgétaire, le gouvernement a donné les moyens au parlement, voire même aux citoyens, aux usagers et aux contribuables, diraient certains, de comprendre et d'avoir un avis à partager sur la répartition et l'utilisation de l'impôt : belle utopie !!!

1.3.1 Le renforcement du rôle du parlement : mythe ou réalité ?

Avec la LOLF, le parlement est mieux associé à la définition du budget de l'Etat. La discussion autour du vote du budget général donne lieu à un vote par mission et un vote global pour les plafonds des autorisations d'emplois au lieu d'un vote global pour les services votés (9) et d'un vote par mesures nouvelles.



(7) Cf. intervention du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie lors de l'université de printemps des finances publiques, Paris, 27 avril 2004.

(8) Cf. article 15 de la déclaration de droits de l'Homme et du citoyen : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

(9) Services votés : reconduction des mesures (nouvelles) votées par le passé et maintenues, les fameux « prés carrés » des administrations.

Avec cette réforme, les parlementaires devraient pouvoir discuter des priorités du gouvernement en modifiant la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission, voire en créant ou supprimant des programmes au sein d'une même mission.

Cela veut dire qu'un jour, on pourrait voir des parlementaires demander la suppression par exemple des crédits du programme « météorologie » de la mission transport pour les affectés au programme « Passifs financiers ferroviaires ». Il est vrai que la prévision météorologique n'est pas à proprement parlé une mission régaliennne de l'Etat mais plus un service universel (10), pouvant être assuré par un tiers, par exemple, pour dégager la ressource nécessaire à la résorption des dettes de Réseau Ferré de France !

Cette réforme est non seulement source d'une instabilité budgétaire plus grande mais aussi d'une instabilité des structures administratives chargées de mettre en œuvre ces programmes.

Les administrations seront obligées de piloter encore plus à vue, du fait de l'annualité budgétaire étendue dans sa gestion aux parlementaires. Pire, ces mêmes administrations pourraient se voir privées d'une grande partie de leurs ressources financières grâce au vote des crédits au premier euro et non plus sur les 6% de mesures nouvelles. Y a-t-il quelque chose qui empêche l'assemblée nationale ou le Sénat, en fin de nuit, de « dissoudre budgétairement » une partie d'un ministère ?

C'est aussi dans le suivi de l'exécution du budget que le rôle du parlement est renforcé. En effet, ce dernier dispose de pouvoirs forts en matière de transferts budgétaires et de validation de la loi de règlement de l'année n-1 :

- les virements et transferts qui peuvent être effectués entre programmes d'une même mission ou de missions différentes sont effectués par décret pris suite au rapport du ministre chargé des finances, après information du Parlement ;
- le projet de loi de finances de l'année n+1 ne pouvant être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, du projet de loi de règlement de l'année n-1, il est impératif que le suivi du budget soit effectué dans la plus grande transparence et en étroite collaboration avec le parlement, sous peine de voir se bloquer le processus d'élaboration du budget de l'année suivante.

1.3.2 Un rôle renforcé jusque dans la définition de la nouvelle architecture budgétaire

Le gouvernement a souhaité associer le parlement à la finalisation de la nouvelle architecture du budget de l'Etat. Une concertation (11) étroite et serrée s'est ainsi engagée pendant les premiers mois de 2004 entre le gouvernement et les parlementaires.

(10) Au sens propre comme au figuré – voir la notion « européenne » de service universel, cf. rapport du SNITPECT Europe 2003.

(11) Extrait des débats parlementaires de la séance du 8 avril 2004 - M. Carrez : « J'incite l'ensemble de nos collègues, et notamment les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis, à se plonger dans un travail qui ne doit en aucun cas rester l'apanage de l'administration.

Prenez l'exemple du ministère de l'Equipement. Qu'y a-t-il de plus politique que de choisir entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne ? Entre l'entretien des routes et leur construction ? La sécurité maritime est-elle une priorité en soi ou est-ce plutôt le développement des infrastructures portuaires ? La sécurité routière relève-t-elle d'une mission interministérielle ou bien d'un simple programme du ministère de l'équipement ? Même question pour la politique de la ville.

Les fonctions support doivent-elles être préservées pour garder la meilleure flexibilité possible des crédits déconcentrés ou bien faut-il rechercher la vérité des coûts complets par programme ?

Cet immense chantier, qu'il faut aborder rapidement et avec pragmatisme, est un chantier éminemment politique, et les délais de la LOLF sont extrêmement courts : le budget pour 2006 devra être discuté suivant la nouvelle nomenclature.»

Dans le cadre de ce dialogue renforcé, on notera la sortie fin avril 2004 du rapport de la mission d'information sur la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (mission d'information mise en place en janvier 2003 et composée de trois membres de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale : M. Michel Bouvard (UMP), M. Didier Migaud (SOC), M. Charles de Courson (UDF).

Dans leur rapport, ces trois députés réclament :

- une meilleure identification des politiques publiques afin de simplifier les structures administratives,
- une plus grande cohérence entre les programmes pour renforcer la capacité de contrôle du parlement,
- une garantie sur la responsabilisation des acteurs pour améliorer l'efficacité de la gestion publique.

Concrètement cela se traduit par des propositions de rationalisation des missions au-delà des périmètres traditionnels des ministères et par une démultiplication de programmes afin de mieux suivre la mise en œuvre de certaines politiques.

Dans la continuité, on notera aussi la sortie, le 5 mai 2004, du rapport d'information n° 292 de MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, fait au nom de la commission des Finances du Sénat.

Ce rapport insiste sur la nécessité :

- de mieux garantir les compétences du parlement par la suppression des missions mono-programmes et de scinder les « méga-programmes » notamment ceux des missions « Défense », « Enseignement scolaire » et « Agriculture, pêche et affaires rurales »
- d'accroître la lisibilité de l'action de l'Etat en rendant plus cohérent le périmètre des politiques publiques notamment pour certaines missions interministérielles, comme celles de la sécurité, de l'écologie et en identifiant de nouvelles missions interministérielles, notamment autour de l'aménagement du territoire...

Au final on notera que la nouvelle architecture budgétaire de l'Etat a connu quelques évolutions significatives entre sa version initiale et sa version définitive, notamment avec le transfert de nombreux programmes d'une mission vers une autre :

- La mission « sécurité » a pris tout son sens avec le transfert du programme « gendarmerie nationale » depuis la mission défense vers cette dernière.
- La mission « logement, aménagement et tourisme » a été rebaptisée « politique des territoires » avec la disparition du programme « logement » et l'apparition des programmes « aménagement du territoire » et « intervention territoriale de l'Etat ».
- Dans le même temps, la mission « ville » est devenue mission « ville et logement » avec le transfert et le dédoublement du programme « logement » en « aide à l'accès au logement » et « développement et amélioration de l'offre de logement ».
- Et la mission « Premier ministre », limitée aux programmes « coordination du travail gouvernemental » et « fonction publique, réforme de l'Etat et prospective », est devenue la mission « direction de l'action du gouvernement ».

Par contre, d'autres politiques sont restées plus confuses et ceci malgré les propositions du parlement. Par exemple, la prévention des risques industriels se retrouve à la fois dans le programme « prévention des risques et luttés contre les pollutions » de la mission « écologie et développement durable » et dans le programme « Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel » de la mission « Développement et régulation économiques »

L'intervention du parlement a ainsi permis d'apporter un regard extérieur à celui du gouvernement et à ceux des ministères, dans l'établissement de la nouvelle architecture budgétaire de l'Etat.

Il en résulte une plus grande cohérence du dispositif, même s'il reste des missions encore un peu confuses et si certaines priorités gouvernementales, notamment autour du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et autour de celui de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, sortent étoffés au détriment d'autres politiques de l'Etat comme celle de l'aménagement et du développement durables des territoires.

Le SNITPECT déplore d'ailleurs que cette nouvelle donne se traduise par une « non avancée » voire un recul de l'Etat dans le domaine de l'aménagement et du développement durables des territoires et se demande si cette prééminence de la finance et de la cohésion sociale dans les politiques publiques n'annonce pas la fin de l'Etat opérateur au service d'administrés égaux en droit, pour ne laisser la place qu'à un Etat régulateur, chargé de maintenir une équité minimale entre les différentes populations et catégories sociales.

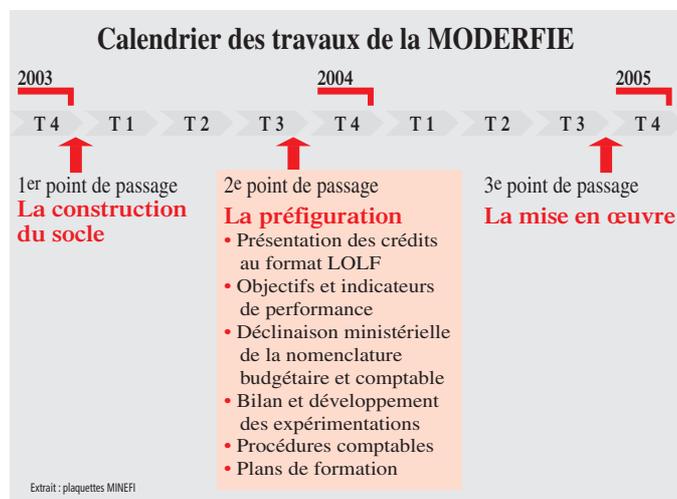
Cette réforme budgétaire ne porte-t-elle pas en elle les germes d'autres réformes qui viseraient à transformer le modèle sociétal français dans un sens plus « néo-libéral » que « providence » ?

1.4 S'agissant du basculement de l'ancien au nouveau système budgétaire

L'année 2004, ou année de définition du nouveau budget de l'Etat, s'achève.

2005 sera une année de test grandeur nature. L'Etat continuera à fonctionner selon l'ancienne architecture budgétaire mais suivra en parallèle l'exécution de son budget dans le nouveau système et préparera le premier véritable budget « Iollien » : le PLF 2006 (12). Il est prévu des expérimentations grandeur nature, sur un ou plusieurs programmes, afin de tester les différents aspects de la réforme. Cela veut dire qu'un périmètre, qu'un responsable de programme, seront désignés pour expérimenter le projet annuel de performance, les objectifs quantifiés, les indicateurs de programme, le rapport annuel de performance, les budgets opérationnels de programme, la gestion des crédits fongibles...

2006 verra l'ensemble des administrations fonctionner selon le nouveau dispositif budgétaire et comptable.



(12) Le projet de Loi de Finances 2006 sera le premier PLF à être préparé, discuté, voté et exécuté en application du nouveau dispositif.

LOLF action de réforme ou outil de réforme ?

Pour présenter la LOLF, certains ⁽¹³⁾ n'hésitent pas à parler de « coup de tonnerre » dans le paysage administratif français et attribuent à la LOLF le soin d'assurer « la revitalisation de notre démocratie » et d'imposer « la révolution du management public ». D'autres, au contraire, voient dans cette réforme budgétaire un simple outil mis à la disposition des managers publics pour accompagner la réforme de l'Etat, et la décentralisation. Dans tous les cas, les personnels de l'administration sont au cœur d'importantes et rapides mutations qu'il convient d'analyser en les replaçant dans un contexte plus général.

La présente partie s'attache à présenter la stratégie globale de l'Etat qui anime les différentes réformes en cours.

2.1 La LOLF et son époque

S'agissant d'une loi organique, la LOLF a été adoptée par les deux assemblées en termes identiques (Assemblée nationale : 8 février et 21 juin 2001, Sénat : 13 et 28 juin 2001) à une très large majorité, dans le cadre d'une démarche bipartite ⁽¹⁴⁾, au terme d'une procédure parlementaire qui n'aura duré que six mois, sans aucun amendement du gouvernement.

Il s'agit là d'un événement assez rare qui trouve sa raison d'être, certainement dans la matière traitée, mais aussi dans un contexte très favorable à une refonte complète de la gestion financière et comptable de l'Etat, d'autant que l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui définissait le cadre de l'organisation des finances publiques n'avait jusque là, été modifiée que sur des points mineurs.

La réflexion ⁽¹⁵⁾ qui s'est engagée au Parlement, à partir de 1998 autour de l'efficacité de la dépense publique et du rôle des assemblées en matière budgétaire, a ainsi vu naître **une volonté politique consensuelle de moderniser les règles budgétaires et comptables** posées par l'ordonnance organique de 1959, en instaurant un « nouveau modèle de gestion publique » inspiré de celui adopté par de nombreux pays, notamment anglo-saxons.

Ces derniers avaient mis en place au sein de leur service public, dès les années 70, parfois de manières différentes, un « système de gestion de la performance », c'est-à-dire un « système de pilotage et de contrôle de l'action publique qui, en principe, comprend les fonctions suivantes :

- l'explicitation des objectifs des politiques publiques et l'identification des structures administratives responsables de leur mise en œuvre ;

(13) Juin 2003, Revue Française de Finances Publiques - articles de M. Cannac, président de la commission « observatoire de la dépense publique » au sein de l'Institut de l'entreprise et membre du conseil économique et social : « imaginons un instant que soit introduit dans la Constitution un article nouveau qui stipulerait : « Désormais, sauf exception justifiée, l'Etat sera géré comme une entreprise », quel coup de tonnerre ce serait ! Eh bien c'est à peu près ce qui s'est produit en 2001, sous la majorité précédente avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances... »

(14) Seul le groupe communiste s'est abstenu à l'Assemblée nationale.

(15) En 1998, se met en place un groupe de travail parlementaire présidé par M. Laurent Fabius sur l'efficacité de la dépense publique qui produit début 1999 un rapport intitulé « Contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins ». Dans le courant de l'année 1999, M. Dominique Strauss-Kahn, alors ministre de l'Économie et des Finances, confiera à l'Inspection des finances une « mission d'analyse comparative des systèmes de gestion de la performance et de leur articulation avec le budget de l'État ». L'auteur du rapport, M. Henri Guillaume, inspecteur des Finances, un des artisans de la politique économique des années 1982-1983, déclarait alors : « il est incontestable qu'un nouveau modèle de gestion publique émerge. Il gagne du terrain en Europe où il tend à s'ériger en norme. Notre administration ne pourra durablement rester à l'écart ».

- la définition de normes de performance traduisant un engagement sur le degré de réalisation de ces objectifs et sur les moyens qui y sont consacrés ;
- la mesure des résultats obtenus et leur reporting ⁽¹⁶⁾ ;
- l'octroi de souplesses de gestion aux responsables en contrepartie de leurs engagements sur les résultats (contrats de performance) ;
- l'intégration des données de performances dans les décisions d'affectation des ressources, l'élaboration de budgets de résultats ;
- les modalités d'audit et d'évaluation, le contrôle a posteriori des structures administratives ⁽¹⁷⁾.

Mais ces réformes ont toujours résultées d'une volonté politique forte, portée au plus haut niveau de l'exécutif. Selon les auteurs de « Gestion publique. L'Etat et la performance » ; « La démarche de la performance a été initiée dans la majorité des cas par les ministères des Finances ».

D'une manière générale, la « réforme », que vise ou qu'accompagne la LOLF, s'inscrit dans ce contexte idéologique international marqué par la diffusion des idées et représentations du « *New Management Public* » (NMP). Dans ce courant de pensée, certains thèmes et concepts sont récurrents selon l'analyste Christopher Pollit :

- la décentralisation, la délégation et la déconcentration ;
- la qualité et les normes ;
- la culture et l'organisation ;
- les citoyens, les acheteurs, les clients et les utilisateurs.

Et en matière de gestion publique cela donne la recherche du moindre coût ⁽¹⁸⁾, en même temps que la recherche d'une administration qui améliore la qualité de ses services.

Avec cette analyse, comment ne pas lier LOLF et décentralisation ? D'ailleurs les diverses expériences de modernisation que nous avons vécues à l'Équipement jusqu'à présent, ont souvent été adossées au processus de décentralisation engagé dans les années 80.

D'une manière générale cette « contrainte » de la décentralisation a été intégrée dans les politiques de « modernisation », et en particulier, elle a été utilisée comme ressource par certains acteurs du ministère dans leurs stratégies de « modernisation » (investissement important dans la formation et sa structuration, mise en place de nouveaux instruments comptables, management ⁽¹⁹⁾, relations nouvelles entre les administrations centrales et les services extérieurs ⁽²⁰⁾, etc.). C'est bien dans un environnement incertain instauré (notamment) par la décentralisation que la « modernisation » s'est affirmée avec force dans notre ministère...

L'action publique a connu ainsi de profondes transformations dans les années 90. La dimension « territoriale » des politiques publiques s'affirme progressivement, alors que les « problèmes

(16) « Reporting » où en français dans le texte : « compte rendu ».

(17) *Gestion publique. L'Etat et la performance*, Henri Guillaume, Guillaume Dureau, Franck Silvent, préface de Alain Lambert et Didier Miguau, Paris, Dalloz, Presses de Sciences Po, 2002.

(18) Actuellement on constate même que pour certains le moindre coût d'un service public, c'est le coût zéro. D'ailleurs certains ne se privent pas de dire que le meilleur service public, c'est l'absence de service public.

(19) Voir par exemple la gestion personnalisée des cadres.

(20) Voir par exemple l'instauration d'une mission de la vie des services à la DP dès la fin des années 70. Voir encore la démarche SARIA (Session d'Accueil, de Réflexion, d'Incitation et d'Aide) soutenue par Serge Vallemont.

publics" s'expriment de moins en moins en termes techniques ; ils deviennent plus diffus, plus transversaux, plus "collectifs". Les collectivités locales bénéficient du transfert de certaines compétences auparavant détenues par l'Etat, de ressources et instruments supplémentaires, et assurent à ses côtés la gestion de nouveaux enjeux (l'exclusion sociale par exemple et ses nouvelles formes). Les scènes d'action locales se complexifient, associant de multiples partenaires fortement interdépendants (acteurs privés, associatifs, Union européenne (21), grandes villes, structures intercommunales...). Par ailleurs, les premiers effets de la politique européenne de la concurrence se font ressentir.

Dans ce contexte l'Etat doit se repositionner et les thèmes du New Management Public vont rencontrer un certain écho. Au niveau central de l'appareil administratif, des structures s'institutionnalisent peu à peu (par exemple, remplacement du Commissariat à la Réforme de l'Etat par la Direction Interministérielle à la Réforme de l'Etat, intégrée au ministère de la Fonction Publique), prônant la séparation entre des instances, (politiques et administratives), en charge de fonctions stratégiques de décision, conception, évaluation et des instances assumant la mise en œuvre et la gestion des politiques publiques.

L'idée de *contrat* entre les services extérieurs et les administrations centrales (la Direction du personnel tout particulièrement) va encore se diffuser dans ces années 90, dans un ministère qui centre davantage sa réflexion sur le contenu de politiques publiques territorialisées. Le transfert de pouvoir aux collectivités locales va ainsi être accompagné par l'octroi d'une plus grande autonomie aux services extérieurs (22).

Cette décentralisation amorcée dès 1982 par l'Etat au bénéfice des collectivités locales est un processus indissociable de la crise économique (et celle de l'"Etat-providence"), deux processus qui vont se cumuler et faire peu à peu évoluer les modalités de coopération entre l'Etat et les collectivités locales (23).

La politique de *Renouveau du service public* lancée par le Premier ministre Michel Rocard, dès le mois de juin 1988, va consacrer une valeur de *responsabilisation* dans l'administration (24), qui va susciter dans les services extérieurs le développement des projets de service et des centres de responsabilité (voir chez nous la multiplication des contrats d'objectifs, les contrats de performance, les POM). Cette politique du *Renouveau du Service Public* emprunte bien au registre intellectuel du *New Management Public*.

On ne peut pas, par ailleurs, passer sous silence la prégnance d'une doctrine néo-libérale qui, à partir des années 80, va influencer les élites sociales du monde développé et les politiques publiques mises en œuvre (25).

La LOLF a ainsi des ferments intellectuels indissociables d'un contexte historique de remise en cause des structures en charge de l'action publique et d'émergence d'un **impératif récurrent de "modernisation" ou "réforme" de l'Etat**, le thème de l'*accountability*, ou du rendre compte, s'imposant avec force, ainsi que celui des contraintes budgétaires. Cependant les réformes entreprises par les différents pays qu'étudie Henri Guillaume (voir note n° 18) (Canada, États-Unis, Royaume-Uni, Suède, Finlande, Pays-Bas, Danemark, Italie) n'avaient pas consisté à mettre en place un outil de régulation budgétaire de fait tel que la LOLF. Pour leurs promoteurs, ces réformes devaient seule-

ment mettre la "performance" au cœur du pilotage et du contrôle de gestion des services administratifs. En outre, ces réformes n'interviennent pas non plus dans les arbitrages politiques sur les grands choix budgétaires.

Pour finir, on notera que la mise en place d'un outil de régulation budgétaire avait déjà été expérimentée en France avec la RCB ("*Rationalisation des Choix Budgétaires*").

Cette expérience, portée par le ministère des Finances dans les années 70 visait à développer la planification budgétaire (les budgets de programme) et donnait la priorité à l'évaluation *ex-ante*...

A l'Équipement la RCB était notamment soutenue par la Direction des Routes, qui avait bâti le premier programme finalisé (sur la Sécurité routière). De nombreux observateurs considèrent que l'expérience RCB a échoué dans l'administration française.

Pour mieux souligner les spécificités franco-françaises de la LOLF, certains analystes l'interprètent encore comme une des marques tangibles de la mutation progressive des institutions de la Ve République... **Le débat reste ouvert.**

2.2 Les Stratégies Ministérielles de Réforme

Pour donner corps à ces mutations rapides de l'Etat, chaque ministère s'est vu confié le soin de décliner sa feuille de route dans un document intitulé « stratégie ministérielle de réforme ».

Pour ce qui concerne l'Équipement, la stratégie ministérielle de réforme des années 2004 à 2007 a été présentée au CTPM du 21 novembre 2003

Dans un premier temps ce document présente les futures missions du ministère, à savoir mettre en œuvre les politiques de l'Etat en matière d'aménagement et d'équipement des territoires dans un cadre partenarial.

Ces politiques ont une dimension régaliennne ainsi que partenariale et visent à une cohésion d'ensemble du territoire national.

Le document rappelle ensuite l'organisation de ce grand ministère, fruit de l'histoire (depuis 1716), avec des directions centrales essentiellement sectorielles, un réseau territorial unifié de niveau régional et départemental (depuis 1967) et un réseau scientifique et technique prégnant, mais regrette que sa dimension européenne soit peu claire.

Ensuite, il insiste sur l'importance du vaste chantier de la modernisation, engagé au sein de l'Équipement depuis de nombreuses années et développe la nécessité de poursuivre ce chantier dans un nouveau contexte : demande des citoyens, nouvelle gestion publique, décentralisation et GRH.

• Demande des citoyens

Plus fortes exigences : de sécurité, de logement, de concertation qui doivent conduire à une amélioration continue de la qualité des services rendus.

• LOLF

Lien entre budget et résultats, réorganisation des services, responsabilisation, nouvelle GRH, le lien central local amélioré.

• Décentralisation et déconcentration

Une décentralisation décidée par le politique. Un impact fort dans le domaine routier. Trente mille agents concernés par le droit d'option. Montée en puissance de l'Europe, de la région (création de huit pôles des services de l'Etat dont « équipement et aménagement de l'espace ») et de l'intercommunalité.

• Evolution démographique et marché de l'emploi

Renouveler les compétences à l'occasion des départs à la retraite.

• Nouvelles technologies et services télématiques

Le document présente enfin la feuille de route des années 2004 à 2007 qui tourne autour de QUATRE AXES STRATEGIQUES DE REFORME (voir encadrés ci-après).

(21) Voir la montée en régime des fonds structurels de l'Union européenne.

(22) Dans un contexte de forte contrainte budgétaire.

(23) Voir Duran P., Thoenig J-C, "L'Etat et la gestion publique territoriale", Revue Française de Science Politique, octobre 1996.

(24) Voir l'ouvrage du politologue Lionel Chaty, *l'administration face au management : projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française - Paris : L'Harmattan, 1997.*

(25) De manière très paradoxale : voir les déficits publics pratiqués par Reagan, la persistance d'une politique industrielle aux États-Unis d'Amérique...

Tracer l'avenir

• Définir les missions de demain

Oui, mais il faut attendre la loi de décentralisation. Toutefois, les pistes suivantes peuvent être esquissées : qualité d'ensemble du réseau routier (doctrine, sécurité, cohérence, connaissance statistique), prévention et gestion des crises, sécurité dans les transports, l'aménagement et le développement durables (intermodalité, ressources naturelles, réseaux numériques). Les services déconcentrés ont un rôle important à y jouer. Ne pas oublier la dimension européenne des sujets.

Des missions doivent être réorientées : l'exploitation des routes par itinéraires et professionnalisée, ingénierie publique (peu de conviction), rénovation urbaine (flou en terme de positionnement), police de l'eau [abandonnée depuis !!!].

Des missions doivent être abandonnées : ATESAT (?), ingénierie publique non prioritaire, actes d'urbanisme (centrés sur les petites communes).

Des missions doivent être transférées : routes nationales d'intérêt local, services agissant sur les RD, voies d'eau à petit gabarit, ports...

La réflexion sur les missions sera menée avec les agents avant juillet 2004 [pas de nouvelles !!!].

• Organisation des services

Des principes d'évolution doivent être établis avant la fin juin 2004.

En centrale : repositionnement en amont, transversalité (développement durable et intermodalité), pilotage des établissements publics.

Niveau régional : prépondérant, pôle "équipement et aménagement", lien entre stratégie nationale et stratégie territoriale.

Niveau départemental : profonde évolution, adaptable, rapprochement avec écologie et agriculture.

Améliorer l'efficacité des actions

Les nouveaux POM (plus de connaissance des territoires, de mesure des résultats et de ressources humaines, lien avec la centrale). La démarche OSER depuis 2001, qui préfigure l'application de la LOLF au niveau régional. Engagements des chefs de services en prise de poste.

• Développer la responsabilisation et la contractualisation

L'échelon régional propose une répartition des effectifs entre les services de leur région. Une nouvelle forme de contractualisation sera expérimentée avant 2006 : entre un gestionnaire de programme LOLF et un niveau de responsabilité local. Notion d'indicateurs territoriaux et nationaux.

• Poursuivre le développement du contrôle de gestion et du contrôle hiérarchique

Prévoir un plan pluriannuel de développement du contrôle de gestion avant fin 2005. Guide du contrôle hiérarchique avant fin juin 2004.

• Renforcer les pratiques d'évaluation des politiques publiques

Constitution d'un conseil de l'évaluation du ministère. Lien avec les rapports de performances de la LOLF. Développement de l'évaluation au niveau régional.

Professionnaliser les méthodes de travail. Développer les liens entre les différentes structures. Renforcer la culture économique.

Accompagner le changement et mobiliser les compétences

• Accompagner le changement

Droit d'option, indemnisation si changement de résidence, passerelles Etat – Collectivités Locales – établissements publics. En parallèle, revalorisation des carrières et reconnaissance accrue des compétences.

• Renforcer le dialogue social et développer la gestion partagée des ressources humaines

Améliorer le recrutement et la formation professionnelle. Moderniser l'évaluation et la reconnaissance

Mieux répondre aux attentes des bénéficiaires

• Placer la qualité au cœur de l'action de l'Etat

Le ministère s'est doté d'une charte qualité nationale en août 2001. Elle est déclinée localement dans les nouveaux plans orientations mesures. Environ quinze expérimentations "d'engagements de services".

Mise en place de fonctions d'animation des relations avec les usagers dans les services.

Besoins d'une deuxième phase : généralisation des engagements de services et mise en place de référentiels de qualité dans tous les domaines d'activité.

• S'engager vis-à-vis des usagers et des collectivités

Il faut améliorer l'accueil. Mise en place de la charte Marianne auprès de six services "tests" avant juin 2004, puis généralisation début 2005.

• Poursuivre le développement des démarches qualité

Deux objectifs : adapter le service rendu aux attentes à partir d'objectifs concertés et mesurables, améliorer la relation avec les usagers.

En services déconcentrés, viser un niveau intermédiaire entre la démarche qualité "autoproclamée" et la certification ISO : notion de "label Equipement".

Trois domaines prioritaires : accueil, ATESAT et ADS. Des auditeurs seront mis en place avant 2006.

Dans le réseau scientifique et technique, continuer les démarches entreprises. En centrale, s'inspirer de ce qui précède en service déconcentré.

• Simplifier la réglementation

Adapter le niveau de décision, créer des télé-procédures, Un programme d'actions ministérielles vient d'être adopté. Bilan pour fin 2005.

LOLF et organisation de l'Etat

La réforme budgétaire actuelle, passée au crible du « nouveau management public », revêt donc des spécificités nationales, qui ne se comprennent qu'au regard d'une organisation administrative particulière en pleine mutation. Cette dernière se métamorphose du fait de la décentralisation, de la réforme de l'Etat, de l'évaluation des politiques publiques, entre autres choses.

Jugée salubre par certains et « kafkaïenne » par d'autres, cette transformation se retrouve aussi dans la LOLF notamment avec :

- l'évolution des portefeuilles budgétaires des différents ministères et l'adaptation des directions d'administration centrale (DAC) à ces nouveaux périmètres d'action ;
- la notion de performance et de pilotage par objectifs au cœur même de la chaîne budgétaire et comptable, et cela, jusque dans les échelons les plus déconcentrés de l'administration, ainsi que dans l'ensemble du réseau scientifique et technique.

Mais attribuer ces changements à l'une ou l'autre de ces réformes n'est pas chose facile, tant ces réformes se cumulent et se complètent les unes les autres. La présente partie évoque donc les mutations possibles des structures administratives au-delà du simple impact de la LOLF.

3.1 Le cas des DAC : resserrement et réorganisation

En promouvant une administration d'Etat focalisée sur des missions préalablement identifiées, déclinées en programme d'actions, et en mettant en arrière plan l'indispensable structuration et organisation de l'appareil administratif, chargé de garantir à tous l'égalité d'accès à tous les biens et droits fondamentaux, la LOLF est en train de façonner une nouvelle organisation administrative. Les changements les plus significatifs sont attendus à l'échelon central avec un resserrement et une réorganisation des DAC.

Le 2 mars 2004, lors de sa rencontre avec les directions d'administration centrale, le ministre de l'Équipement évoquait déjà **la nécessité de limiter le morcellement des DAC, notamment grâce à la création de directions générales, calées au mieux par rapport aux nouveaux programmes et missions de la LOLF.**

Il visait, par exemple, le rapprochement de plusieurs directions d'administration centrale notamment dans les domaines :

- des transports : regroupement de la direction des transports terrestres avec celle du transport maritime des ports et du littoral, et celle de la direction des affaires maritimes et des gens de mer ;
- et des activités supports : regroupement de la direction des affaires financières et de l'administration générale avec celle du personnel, des services et de la modernisation.

Au final, on évoque une administration centrale recentrée autour de seulement sept directions d'administration centrale. Ces **resserments « lolfiens » devraient s'accompagner d'une certaine déconcentration des tâches vers les échelons régionaux et départementaux afin de recentrer les administrations centrales sur le pilotage et l'évaluation des politiques publiques.**

3.2 La réorganisation de l'échelon régional

Au niveau régional, les changements prévisibles n'ont pas été longs à se concrétiser. Le resserrement de l'Etat engendré par l'acte II de la décentralisation, la territorialisation des enveloppes budgétaires par masses de crédits fongibles, mis en exergue par la LOLF, ont été des éléments de premier ordre dans le déclenchement de la réorganisation de l'administration régionale.

Aujourd'hui, resserrée autour du préfet de région, chef d'orchestre de l'état déconcentré, l'administration régionale est résolument positionnée sur le registre de l'observation et de la stratégie et sur celui du pilotage des ressources humaines et financières.

Les nouveaux décrets sur le pouvoir des Préfets de Région et de Département en sont une illustration forte :

Resserrement de l'unité territoriale de l'Etat :

- mise en place de huit pôles régionaux dont le pôle « équipement et aménagement de l'espace » chargé de la mise en œuvre au niveau régional des politiques publiques ;
- création d'un « état major resserré » autour du préfet de région : le comité de l'administration régionale (CAR) qui réunit les préfets de département et les chefs de pôle.

Renforcement du rôle des préfets de région :

- Outre le pouvoir de direction qu'il exerce sur les services à compétences régionales, il acquiert le rôle de coordination et d'animation des préfets de département.

Il doit aussi être tenu informé par les établissements publics de sa zone d'influence, de toutes décisions susceptibles d'affecter de façon importante la conduite des politiques de l'Etat au niveau local.

- Il devient le maillon fort du dialogue de gestion « lolfien » entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée, mais aussi entre le responsable du Budget Opérationnel de Programme (niveau régional) et les Unités Opérationnelles (niveau départemental) chargées de l'exécution des dépenses envisagées.

Il acquiert en outre le droit de faire des propositions directement au Gouvernement lors de l'élaboration du projet de loi de finances.

Au sein des services déconcentrés de l'Équipement, cela se traduit par la création des Directions Générales Régionales de l'Équipement et le retour à une Direction Départementale de l'Équipement dans le département chef lieu de région en lieu et place d'une « DRDE ».

A l'heure où est écrit ce rapport, il est encore difficile de déterminer avec précision les rôles respectifs de la DGRE, voire des DRE et des DDE de la zone d'influence, même si l'on voit bien se créer une structure pour le pilotage des services et des ressources, une structure pour l'observation et la stratégie et des structures plus opérationnelles.

3.3 Vers la mise en place d'une DDADDT !

LOLF, décentralisation, réforme de l'Etat, toutes les raisons sont bonnes pour revoir ⁽²⁶⁾ l'organisation de l'échelon départemental de l'Etat et construire les DDE de demain. Mais passé ces affirmations péremptoires, les véritables projets porteurs d'une vision forte de l'avenir sont rares.

Le seul discours qui sorte vraiment du brouhaha ambiant porte sur la réorganisation de l'échelon infra départemental et ici encore, pas de projet, seulement la nécessité impérieuse de réduire, « de

(26) Le 3 mars 2004, une lettre conjointe du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, adressée à l'ensemble des directeurs du personnel et de l'administration des ministères techniques invitait chacun à contribuer à l'élaboration des orientations générales de la réorganisation de l'échelon départemental. Aucune suite concrète ne semble en être sortie.

manière drastique »⁽²⁷⁾ le nombre de subdivisions. Il est vrai qu'avec les transferts imposés par la loi de décentralisation, c'est une grande partie de l'activité de ces structures qui disparaît même s'il reste à assumer, pour le compte des collectivités locales, de nombreuses productions obligatoires (l'ADS, l'ATESAT⁽²⁸⁾...) et d'autres plus ou moins obligatoires, si l'on cherchait véritablement à répondre aux besoins et sollicitations du terrain.

Dans tous les cas, La LOLF proposant de substituer au pilotage par les moyens, le pilotage par la performance, le SNITPECT veillera à ce que chaque directeur de programme, responsable de la bonne exécution de ces prestations de base, mette en place, au bon niveau, les moyens de production adaptés à l'obtention du meilleur service public possible.

Pour encadrer tout cela et donner du sens à l'édifice, certains veulent structurer les niveaux arrondissement et siège des DDE autour de quatre piliers⁽²⁹⁾ lolfiens :

- « la connaissance, l'aménagement du territoire et l'urbanisme ;
- l'habitat, le logement, la politique de la ville et les constructions publiques ;
- l'environnement et les risques ;
- la politique des transports, la sécurité des transports, particulièrement la sécurité routière, la sûreté ainsi que l'ingénierie et la gestion des crises ».

Comme « mise en boîte », on ne fait pas mieux !!! Cette approche réductrice, notamment pour l'ingénierie publique (pas de programme pour l'ingénierie publique donc pas de service d'ingénierie publique), présente l'avantage de s'articuler exactement avec la LOLF. Même si celle-ci n'impose rien de tel. Il est vrai qu'il est plus facile de chercher à rentrer dans le rang plutôt que de justifier et rendre compte de son action par rapport à des objectifs qui sont imposés.

Face à ce type de propositions, nous devons réagir en exigeant de véritables réorganisations qui soient l'occasion de mettre en place les bonnes compétences aux bons niveaux notamment par un recentrage des DDE autour de plus de services et d'arrondissements, mieux à même de s'adapter et réagir aux sollicitations mouvantes de la tutelle et du terrain⁽³⁰⁾.

3.4 Et le réseau scientifique et technique

Sans approfondir un sujet déjà traité cette année dans le rapport « Le RST (avenir, rôles futurs, évolutions nécessaires...) », le présent document se devait de rappeler les mutations pressenties, dont certaines sont potentiellement déstabilisatrices pour ce puissant réseau d'Etat au service de l'aménagement et du développement durables des territoires.

En effet, avec la LOLF et la décentralisation, le RST est confronté à une triple évolution : d'abord celle de son pilotage, ensuite celle de ses ressources et pour finir celle de sa gouvernance.

Pour ce qui concerne le pilotage, le RST est aujourd'hui encadré par la DRAST, responsable de la coordination de structures très variées (STC, CETE, Ecoles, organismes scientifiques et techniques) oeuvrant toutes au sein d'un grand réseau chargé de développer la recherche et l'innovation, la formation et de faire des études dans de nombreux domaines liés aux missions du ministère de l'Équipement. Mais demain qu'en sera-t-il ?

La DRAST deviendra-t-elle une puissante direction de la recherche au sein du Secrétariat Général ou finira-t-elle comme une direction prestataire de service pour le compte des puissantes directions de programme ?

Comme pour le réseau des ressources humaines, le SNITPECT revendique, pour le réseau « de la matière grise » de l'Équipement, un pilotage par une structure puissante, préoccupée de l'intérêt général du ministère et non de sa seule feuille de route pour l'année à venir.

Cette structure devra être capable d'imposer aux directeurs de programme d'être tantôt à la rame, tantôt à la manœuvre, mais dans tous les cas, dans l'équipage chargé de maintenir et développer toujours plus, le haut niveau scientifique et technique de ce réseau d'exception.

Cela passe déjà par l'abandon du projet de création de « SINOVA », Services INterrégionaux d'Ouvrages d'Art de la future direction des routes qui éloignent du RST la nouvelle structure chargée du RRN, en matière d'ouvrages d'art.

4

LOLF et gestion des ressources humaines

Pour certains, l'acte II de la décentralisation avec son imparable « redistribution de personnels entre les fonctions publiques de l'Etat et de la Territoriale, constitue une opportunité pour rénover les règles mais aussi les pratiques [de gestion des personnels], qui ne répondent plus tant aux exigences d'adaptation du service public qu'aux attentes des fonctionnaires »⁽³¹⁾.

Pour d'autres, la LOLF semble être l'occasion de déclencher une réforme profonde et brutale de la gestion des personnels de l'Etat.

Dans tous les cas, l'évolution de la gestion des « ressources » humaines ne pourra pas se faire sans renouvellement du dialogue social car, avant d'être un élément essentiel de la réussite d'une réforme, cette ressource regroupe une somme d'individus organisés pour faire valoir leur droit à être écoutés et associés, dans le cadre des évolutions de leurs conditions et cadres de travail.

Avec la LOLF, les principes de transparence et d'efficacité ont été poussés à l'extrême de façon à rendre compte de l'action de l'Etat jusque dans ses moindres détails. Cette loi s'est efforcée d'identifier, politique publique par politique publique, c'est-à-dire programme par programme, le niveau d'efficacité à atteindre. Et comme rien n'arrête le progrès (!!!), cette recherche absolue de la performance est en train d'être déclinée jusqu'aux échelons opérationnels de ces programmes, (les BOP : budgets opérationnels de programme), et même dans la manière dont ils sont exécutés au sein des unités opérationnelles (UO).

En contre partie de cette responsabilisation poussée à l'extrême, chaque gestionnaire s'est vu accorder plus d'autonomie en matière comptable dans la conduite de ses actions. Mais cela sera-t-il suffi-

(27) Voir discours du ministre du 2 mars 2004.

(28) On notera au passage la nécessité de retirer du contenu légal de l'ATESAT, le conseil en matière de route communale. En effet le projet de réorganisation de la filière route semble déjà avoir enterré l'existence d'une compétence route et ouvrages d'art en DDE. Il s'agit, à n'en pas douter, d'un changement sans précédent pour l'administration des ponts et des chaussées que le SNITPECT ne peut accepter en l'état.

(29) Voir discours du ministre du 29 juin 2004.

(30) Et de garantir des postes deuxième niveau au contenu riche et valorisant.

(31) cf. note de problématique de « l'Association Services Publics » - juin 2004.

sant ? Ne va-t-on pas voir aussi émerger des demandes d'autonomie de chaque gestionnaire de programme en matière de recrutement et de gestion des ressources humaines ?

Cette prise de pouvoir potentielle des gestionnaires de programmes en matière de responsabilités managériales, cumulée à la gestion par masse salariale des crédits de personnel, sont aujourd'hui les deux puissants facteurs d'évolution potentielle de la gestion des ressources humaines.

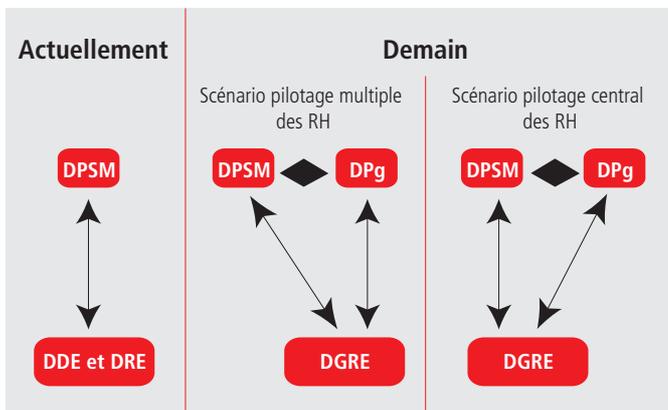
4.1 L'apparition des responsables de programme

Il est inévitable que la répartition des rôles entre le futur directeur des ressources humaines du ministère et les futurs directeurs de programme ne sera pas la même qu'entre le DPSM actuel et les DAC existantes. Déjà, chaque responsable de programme devra construire et piloter son propre budget de personnel alors que, jusqu'à aujourd'hui, les responsables de DAC ne pilotaient et ne géraient que leur budget de fonctionnement, hors dépenses de personnel.

La mise en œuvre de la LOLF conduira ainsi chaque responsable de programme à acquérir de nouvelles compétences dans un domaine éminemment complexe et sensible, dans lequel existent de nombreuses règles qui garantissent le meilleur fonctionnement possible pour une administration.

Pour le SNITPECT, cette redistribution des rôles ne peut en aucun cas conduire à une situation extrême d'un ministère polycéphale, avec d'un côté chaque responsable de programme qui serait prescripteur en matière de gestion des ressources humaines, et de l'autre côté, un responsable d'une instance trans-programme chargée d'assurer, tant bien que mal, une certaine régulation et cohérence entre toutes ces politiques de gestion des ressources humaines.

Cette situation condamnerait à terme l'indispensable égalité de droits et de traitement d'un fonctionnaire d'Etat d'un même corps dans le déroulement de sa carrière.



4.2 La nouvelle répartition des rôles au niveau central

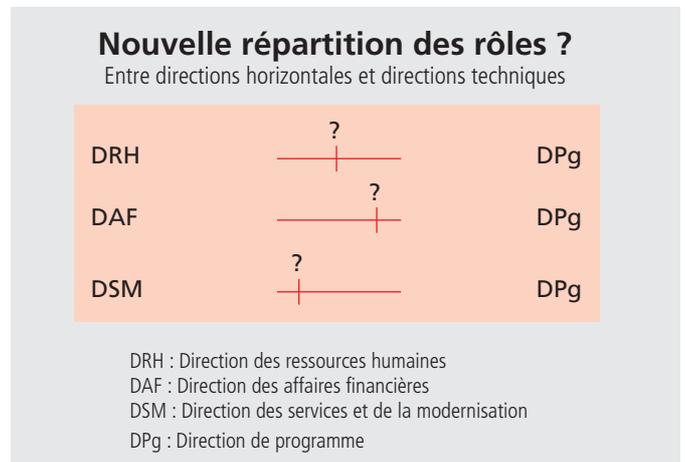
En promouvant une logique verticale, la LOLF remet en cause l'organisation de l'Etat au niveau central.

Ce dernier est maintenant piloté par les programmes et les actions et non plus en fonction de ces grandes finalités. Chaque responsable de programme devient une sorte de « vice-ministre », chargé de justifier de l'utilisation de ses moyens (financiers mais aussi en personnel), selon les objectifs qui lui sont assignés, non pas devant le Parlement, mais auprès de son ministre qui, lui, rendra compte au Parlement.

La gestion devenant un élément indispensable de la performance, il faut s'attendre à voir émerger des demandes fortes de

toute puissance et d'indépendance des responsables de programmes, que ce soit dans la gestion de « leurs services opérateurs » mais aussi dans la gestion de « leurs personnels ».

Avec cette potentielle nouvelle répartition des rôles, il ne serait pas étonnant de voir le pouvoir se déplacer vers les directeurs de programme. Le graphique ci-dessous présente une analyse du nouveau rapport de forces possible entre les directions d'administration centrale.



Cette première approche qui préfigure de futures évolutions est loin de laisser apparaître tout l'éventail des possibles. Par exemple, dans le cadre du resserrement des directions d'activités supports, plusieurs scénarios sont évoqués dont celui de la création d'un Secrétariat Général en charge d'assurer le pilotage transverse du ministère pour le compte du ministre et de son cabinet et d'une Direction Générale des Personnels et de l'Administration chargé de gérer les hommes et les crédits.

Pour le SNITPECT l'objectif est de voir le ministère géré par un puissant Secrétariat Général garant :

- de la cohérence globale et de la pérennité de l'adaptation des structures ;
- de la gestion du personnel de l'Equipe ;
- et chargé de défendre l'intérêt général partout où il est remis en cause par des approches « cloisonnantes » et partisans ;
- plutôt que par plusieurs vice-ministres en fonction de leurs préoccupations sectorielles.

C'est pourquoi le SNITPECT revendique la création d'un puissant Secrétariat Général des Personnels et de l'Administration (SGPA regroupant le SG et la DGPA) plutôt que la création d'un Secrétariat Général sans levier et d'une Direction Générale des Personnels et de l'Administration sans pilote.

4.3 La « régionalisation » de l'action de l'Etat

La LOLF n'échappe pas au concept de « régionalisation », en vogue dans les réformes de ce début du XXI^e siècle.

Ce concept apparaît dans l'identification des niveaux de déclinaison des objectifs, actions et moyens des programmes. En effet s'il existe une seule politique nationale, il n'y a pas deux territoires qui nécessitent le même investissement pour sa mise en œuvre. La LOLF a donc prévu la création de BOP (Budgets Opérationnels de programme), au niveau le plus adapté pour une mise en œuvre optimale des politiques publiques.

En croisant les notions de territorialisation des politiques publiques et de limitation des lieux de pouvoir déconcentrés ⁽³²⁾ de manière à pouvoir en assurer un pilotage depuis le niveau central, la LOLF a vu émerger des périmètres de BOP le plus souvent de niveau régional, voire, dans certain cas ⁽³³⁾, interrégional. Il s'en suit, à nouveau, un risque de demande d'autonomie franche et massive de ces responsables régionaux de BOP en matière de gestion des ressources humaines.

Le risque, ici, est de voir se former non pas un ministère poly-céphale, mais plutôt un ministère polymorphe, dans lequel légalité de droits et de traitement d'un fonctionnaire d'un même corps dans le déroulement de sa carrière dépendrait largement de son lieu d'exercice. C'est d'ailleurs avec cet éclairage qu'il convient d'analyser le dispositif GUEPARH qui se met actuellement en place au ministère de l'Équipement et sur lequel le SNITPECT a émis les plus vives réserves.

Il est donc plus qu'essentiel de voir se créer une structure centrale puissante, capable de maintenir une cohésion du ministère, et cette structure ne peut être que le SGPA évoqué précédemment.

4.4 La multiplication des lieux de dialogue

Il n'en reste pas moins qu'en structurant l'État autour de 158 programmes divisés en BOP, eux même subdivisés en unités opérationnelles, la LOLF n'a pas fait que modifier l'architecture budgétaire de l'État, elle a bien créé de nouveaux lieux de pouvoirs autour desquels un minimum de dialogue et de concertation est à organiser. Et cet impératif de paritarisme sera d'autant plus fort que les décisions prises dans ces lieux de pouvoirs auront des impacts significatifs sur les conditions de travail et de rémunération des agents.

La question est de savoir s'il sera possible de continuer à dialoguer au niveau des Comités Techniques Paritaires Ministériels, des Comités Techniques Paritaires Spéciaux et des Comités Techniques Paritaires Locaux, ou s'il faudra mettre en place de nouveaux lieux de dialogue : chaque programme et chaque BOP doit-il disposer de son instance paritaire, ou chaque comité paritaire existant doit-il voir son champ de compétence élargi, pour traiter des sujets liés aux programmes, aux BOP et aux UO de son périmètre d'action ?

Il est encore trop tôt pour se prononcer mais une chose est sûre, le SNITPECT revendiquera le droit de défendre l'intérêt du service public et de son personnel, notamment celui des ingénieurs des travaux publics de l'État partout où cela sera nécessaire.

(32) La simplification des règles comptables qui garantit un maximum de liberté aux gestionnaires publics est déclinée au niveau des BOP. Chaque responsable de BOP dispose dans la gestion de sa masse budgétaire d'une autonomie complète en matière de transfert financier. Plus son BOP est important, plus ses marges de manœuvre financière ont vocation à être significatives (fongibilité asymétrique).

(33) On citera le programme « route » et son approche interrégionale souvent justifiée par la nécessité de créer de véritables lieux de pouvoirs dans lesquels les masses budgétaires en jeu seront maximales afin d'offrir à leur gestionnaire de véritables marges de manœuvre budgétaire.