



Et si la LOLF devenait un véritable levier de modernisation ?

*par Jean-Marie Nogaro, Associé du pôle Industrie et Services
d'Eurogroup*

La modernisation de l'Administration est un sujet initié depuis longtemps déjà. Après avoir connu, différentes périodes plus ou moins actives, structurées autour d'initiatives, allant de la démarche qualité, à la mise en place de systèmes d'information, en passant par des réflexions participatives de brainstorming créatif, la modernisation de l'Etat semble reposer désormais sur une réforme budgétaire impulsée par une loi organique : la LOLF (Loi Organique aux Lois de Finance). Deux objectifs sont visés à travers cette loi. Donner au Parlement une visibilité sur l'efficacité des engagements budgétaires passés et à venir. Mais également fournir aux gestionnaires de projets transverses aux organisations internes ou même interministériels - baptisés « programmes » - des moyens plus larges d'optimisation de leur performance, en les responsabilisant sur les budgets engagés. A cet égard, la fongibilité des crédits - c'est-à-dire la possibilité de les utiliser à une autre destination que celle pour laquelle ils étaient prévus sans solliciter d'autorisation particulière - et leur globalisation à travers la reconnaissance de « programmes » confèrera une grande liberté aux gestionnaires publics. In fine, l'enjeu de la LOLF consiste à faire évoluer les administrations d'une culture de moyens vers une culture de performance.

Cependant, force est de constater aujourd'hui que le projet de transformation des administrations lié à la LOLF, placé sous la responsabilité du ministère des Finances, est en passe de devenir un outil de reporting financier au service de la Direction de la Réforme Budgétaire. Plusieurs observations viennent étayer ce constat. Notamment, l'orientation donnée au découpage des programmes. Très liés à la structure des missions existantes, ces derniers ne remettent pas ainsi en cause les logiques de pouvoir des Directions.

Autre illustration de ce « détournement » du projet LOLF : les indicateurs de performance sont aujourd'hui définis sur la base de critères quantitatifs - de volume de production notamment - et non qualitatifs. Alors que cette seconde approche, certes plus complexe et plus délicate à mettre en œuvre d'un point de vue social, s'avèrerait pourtant plus pertinente en vue de mesurer la performance.

Enfin, l'ampleur des travaux et le manque de disponibilité de ressources mises en œuvre dans le cadre de l'implantation d'ACCORD 2 ⁽¹⁾ risquent d'amplifier ce phénomène de technocratisation du projet et de limiter fortement l'enjeu de modernisation.

L'orientation donnée actuellement à la mise en place de la LOLF montre clairement que la dimension du management des ressources humaines, véritable moteur du changement, est la plus absente des actions engagées. Trop souvent réduites à des impacts budgétaires et trop souvent résumées au lapidaire « faire mieux avec moins » ces actions sont menées sans indications concrètes des moyens.

Au sein des ministères, les Directions de la modernisation n'ont pas souvent réussi à créer cette ambition managériale auprès de Directions centrales confortées par une démarche technique portée par la Direction de la Réforme Budgétaire. Plutôt que de mettre en place des programmes transverses, synonymes d'incertitudes, ces dernières préfèrent poursuivre leurs missions actuelles, plus sécurisantes, et les confier à des services gestionnaires.

De ce fait, le travail de transformation managérial des futurs acteurs se limite le plus souvent à des séances d'information auxquelles les Directions se soustraient en déléguant leur représentation à des collaborateurs pesant nettement moins dans les décisions. Et l'on perçoit déjà le risque de voir sérieusement compromise l'efficacité d'une réforme lourde si le départ en retraite d'un grand nombre de fonctionnaires n'est pas considéré comme une opportunité de transformation.

⁽¹⁾ Acronyme pour « Application Coordonnées de Comptabilisation, d'Ordonnancement et de Règlement de la Dépense de l'Etat », système de d'information partagé par tous les acteurs de la chaîne de dépense de l'Etat – commande, facture, mise en paiement, comptabilisation – donc les ordonnateurs, comptables et contrôleurs financiers des services centraux des ministères.

Si la prise de conscience du dérapage du projet LOLF émerge dans l'esprit de certains directeurs en charge de la modernisation, elle reste toutefois insuffisante. Or l'évolution d'une culture de moyens à une culture de résultats ne pourra s'opérer sans un engagement et une prise de risque des managers de « programmes ». Une véritable mutation de l'Administration dépend de la responsabilité et de la volonté de tous - directeurs d'administration centrale, futurs responsables de programme, ministère de la Fonction publique - dans la définition des modalités du futur pilotage managérial. En reliant performance individuelle et modalités de reconnaissance, il devra nécessairement s'accompagner d'une réflexion sur les statuts, la classification, la rémunération ou encore la mobilité. Il permettra, ainsi, de créer les postures managériales nécessaires à une démarche de progrès pérenne.

Mars 2004