

**Séminaire
Vie des Affaires**

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Air Liquide¹
Algoé²
ANRT
Areva²
Arcelor
Cabinet Regimbeau¹
Caisse des Dépôts et Consignations
CEA
Chaire "management de l'innovation"
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
Deloitte & Touche
École des mines de Paris
EDF
Entreprise & Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
Groupe ESSEC
HRA Pharma
IDRH
Institut de l'Entreprise
La Poste
Lafarge
Ministère de l'Industrie,
direction générale des Entreprises
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Royal Canin
Saint-Gobain
Schneider Electric Industrie
SNCF¹
Thales
Total
Unilog
Ylios

¹ pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
² pour le séminaire Vie des Affaires

(liste au 1^{er} septembre 2006)

**LE MANAGEMENT PUBLIC
À L'ÉPREUVE DE LA LOLF**

par

Jean-René BRUNETIÈRE

Ingénieur général des Ponts et Chaussées
Président de Pénombre

Patrick DELAGE

Chef du service de modernisation de la gestion publique
direction générale de la modernisation de l'État

Arnaud LACAZE

Doctorant au Centre de recherche en gestion de l'École polytechnique

Philippe LEDENVIC

Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
Directeur régional de l'environnement de Provence-Alpes-Côte d'Azur

Étienne MARIE

Directeur de l'administration générale, du personnel et du budget
aux ministères chargés de la Santé et des Affaires sociales

René PADIEU

Ingénieur général honoraire de l'INSEE
(Institut national de la statistique et des études économiques)

Frédéric PETITBON

Directeur général délégué du cabinet IDRH

Séance du 5 mai 2006

Compte rendu rédigé par Jean Béhue Guetteville

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

En bref

Après plusieurs années de gestation, la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Elle érige en principes fondateurs la transparence et l'efficacité de la dépense publique. Si ces principes ont suscité un consensus des parlementaires et des médias, l'accueil de la LOLF par les services de l'État a été contrasté : organisation technocratique des programmes, difficulté à définir des objectifs quantifiés et des indicateurs pertinents, complexité des systèmes de suivi, perplexité vis-à-vis d'une nouvelle doctrine avec son vocabulaire (BOP, PAP, RAP, etc.) et ses structures (DRB, CIAP, etc.). Pourtant, le budget 2006 a été voté suivant ces principes et la LOLF connaît de fervents partisans. Les prochains mois seront cruciaux pour transformer l'essai. La LOLF a-t-elle modifié la discussion du budget et infléchi l'allocation des moyens de l'État ? Ne signe-t-elle pas la domination aveugle du chiffre ? La manière de faire des services a-t-elle commencé à se modifier et dans quel sens ? La LOLF est une affaire sérieuse, il faut en débattre.

EXPOSÉ

Le vote du budget 2006 au crible de la LOLF

Arnaud Lacaze : La LOLF (Loi organique relative aux lois de finances) a été promulguée en 2001, et le budget 2006 a donc été voté en application de ses principes. Nous avons proposé à plusieurs parlementaires de participer à cette séance pour en débattre mais tous ont décliné l'invitation. J'ai donc recueilli en "off" le témoignage de l'un d'eux, parlementaire de l'opposition et membre de la commission défense de l'Assemblée nationale. Son éclairage et la documentation à laquelle j'ai pu accéder permettent de constater l'étonnante stabilité du schéma d'élaboration du budget. En effet, le vote du budget est un processus à caractère constitutionnel, très ritualisé, que la LOLF n'a pas modifié sur le plan du processus. Comme auparavant, cette phase de débats dure près de deux cents heures et soixante-dix jours, et représente près du quart du temps annuel des débats de l'Assemblée nationale (de fin septembre jusqu'à fin décembre).

Le plus de la LOLF ne se situe donc pas tant au niveau du temps passé à analyser le budget qu'à celui du travail effectué en amont par les commissions. En effet, la LOLF a conduit à ce que quarante-deux missions soient créées auprès de la commission des finances, avec pour chacune, un rapporteur spécial désigné. Ces spécialistes, choisis parmi les parlementaires, ont pour objectif d'approfondir les projets annuels de performance (PAP) des administrations, de les analyser, de les critiquer, voire de modifier les indicateurs. J'ai pu vérifier la liberté de ton de ces rapporteurs et le niveau d'approfondissement des budgets examinés. Il est possible de consulter sur internet les 1 284 indicateurs, les rapports spéciaux, le contenu des navettes entre l'Assemblée nationale et le Sénat, ou encore retracer les débats parlementaires. Mais il faut avouer qu'il s'agit d'une information rédhibitoire pour un non-spécialiste. Le résultat est donc bien conforme à la matrice imposée par la LOLF, avec des débats légèrement modifiés et une information totalement accessible. Toutefois, la plupart des questions épineuses font l'objet d'un pré-arbitrage, avant passage en session parlementaire, et malgré la forte tension sur les finances publiques, aucune réallocation majeure n'a été décidée. Au contraire, des baisses homothétiques sur tous les postes de dépense ont été observées, ce qui tend à montrer que l'État peine à modifier substantiellement son mode d'intervention.

Quelques points restent à documenter. D'abord, le Parlement a-t-il profité de la liberté permise par la LOLF en répartissant différemment les budgets des programmes au sein des missions ? Les responsables de programme ont-ils utilisé la possibilité de réallouer, en cours d'exercice, les budgets parmi les actions de leurs programmes ? Les députés (en dehors des rapporteurs spéciaux et du travail en commission) ont-ils vraiment accru leur expertise en matière de finances publiques ? Au final, tous semblent attendre, en fin d'année, l'examen des rapports annuels de performance, ce que d'autres appellent "le grill". Certains membres de commissions thématiques aimeraient faire revenir devant les commissions des responsables de programmes pour les faire s'expliquer sur l'atteinte de leurs objectifs, et sur les écarts éventuels. Cette étape méritera une attention particulière de tous ceux qui s'intéressent à la LOLF.

Un outil limité pour la modernisation de l'État

La LOLF ayant été votée, il ne s'agit pas de faire ici son procès. L'article que j'ai commis l'an dernier sur le sujet¹, a suscité de nombreuses réactions. Il ne s'agit naturellement pas d'être pour ou contre la LOLF. En fait, j'émet simplement des réserves sur sa mise en œuvre et sur son adaptation à tous les champs d'intervention de l'État. Car cette loi comporte un double enjeu politique et de management public, qui dépasse la portée strictement technique d'une nomenclature budgétaire. J'estime que la LOLF ne peut être la seule réponse pour le renouveau de l'État et du management public. D'une part, elle n'est pas neutre sur le comportement des agents publics et présente le risque d'effets pervers, et d'autre part, son

¹ Arnaud Lacaze, "La LOLF outil de management ou dogme écrasant ?", *Gérer & Comprendre* n°81, sept 2005.

dispositif de pilotage est insuffisant, notamment pour les fonctions régaliennes de l'État. Par exemple, les prérogatives fortes de rétention, de fouilles et de saisies des douanes nécessitent une parfaite déontologie dans leur mise en œuvre et peuvent, dans une certaine mesure, entrer en contradiction avec les attentes exprimées ou implicites des citoyens. En effet, tandis que l'action des douanes sera mise en tension par l'atteinte d'objectifs de saisies (stupéfiants par exemple) fixés par le ministère du Budget, les citoyens seront d'abord attentifs au respect des procédures (tact et loi) et, plus généralement, des règles d'équité et de probité, ce dont la LOLF ne saurait rendre compte.

Dans l'objectif de lutter contre les éventuels effets pervers d'une telle démarche et d'identifier ensemble des pistes de réussite, je pense qu'il faut d'abord éviter de se soumettre à la domination aveugle du chiffre. Ensuite, il faut lutter contre l'éclipse des valeurs de service public, même si j'ai conscience, en avançant cette proposition de façon aussi abrupte, de son caractère galvaudé. Pour ce faire, des dispositifs complémentaires d'animation et de suivi de l'action publique sont nécessaires ainsi qu'une autre grille d'évaluation que celle promue par la LOLF. Enfin, il nous faudra être attentifs à la déclinaison et aux dispositifs d'accompagnement sur le terrain ; sur ce dernier point, il est encore tôt pour porter une appréciation.

Une loi qui accompagne les évolutions engagées sur le terrain

Frédéric Petitbon : Mon point de vue sur les évolutions du management public sera celui d'un praticien qui constate que les évolutions engendrées par la LOLF ne sont que le reflet d'évolutions déjà observées à l'étranger et sur le terrain. En effet, par comparaison avec les pays étrangers, cette évolution vers un management public par objectifs est extrêmement banale, et fait par exemple écho aux transformations engagées il y a dix ou quinze ans en Grande-Bretagne ou en Italie. Ensuite, le terrain s'est profondément modifié, au moins sur six points :

- le dialogue social qui est traditionnellement un sujet de blocage est en train de se renouveler avec des sujets et des méthodes de travail modifiés – évolutions que l'on constate par exemple dans les sujets évoqués sur le terrain en commission technique paritaire, avec parfois des débats sur les missions, sur l'organisation, qui étaient exclus il y a quelques années – ;
- une plus grande diversité des modes de recrutement apparaît, y compris dans la mobilisation d'experts, de vacataires, mais aussi dans le profilage des postes, tenant plus compte de la réalité des activités et moins des seules contraintes de statut et de reproduction de l'existant ;
- parler de management par les résultats devient de plus en plus légitime et accepté sur le terrain ;
- les procédures de choix et d'arbitrages deviennent à la fois plus explicites et plus déconcentrées ;
- la pratique de la contractualisation s'est répandue, renforçant l'efficacité ;
- enfin, si le service public n'a pas de prix, il a un coût qui, avec la LOLF, est mieux connu et affiché, ce qui rend mes choix plus responsables dans de nombreuses situations.

Les défis d'une réforme de long terme

Mais, si la LOLF est bien en adéquation avec le terrain, il ne faut pas crier victoire pour autant. En effet, les représentants publics ne sont pas unis derrière une même stratégie de communication et d'appropriation de la loi, souvent présentée dans ses seules logiques techno-budgétaires et non pas dans l'évolution du management et de la gestion des ressources humaines qui doit l'accompagner. Un risque de grand écart entre conservatisme et action est donc bien réel.

Pour porter un éclairage sur les évolutions du management public à long terme, il faut d'abord s'interroger sur la prise de risque qu'accepteront d'assumer les administrations centrales sur le sujet. En particulier, il faudra voir en quoi elles sont porteuses de discours et de pratiques d'innovation. Deuxième point qui fera la différence : la communication. Comment trouver du sens et un équilibre entre service public et techno-management ? Le dernier point concerne la façon dont le système saura évoluer : les imperfections des premiers temps sont de l'ordre du

constat ; les acteurs publics seront-ils capables de les dépasser, de tirer les enseignements des difficultés initiales et d'améliorer le système ?

Une modification du pouvoir parlementaire

Patrick Delage : Il me semble que ce thème est au cœur de la réforme budgétaire. En effet, à l'origine il s'agissait d'une réforme sur le pouvoir parlementaire. C'est lors du premier forum des responsables de programmes que les parlementaires se sont rendu compte qu'ils allaient changer la gestion publique en tant que telle. Le chemin parcouru doit être reconnu car on est passé de 850 enveloppes à 132 programmes, avec 80 responsables clairement identifiés en France. L'enjeu est donc d'accompagner la montée en puissance de cette chaîne de responsabilités, qui va des responsables de programmes aux responsables de budgets opérationnels, pour qu'elle exerce ses fonctions dans toute son amplitude.

À partir de là, l'enjeu ne se situe pas tant au niveau des indicateurs, qui comportent tous des effets pervers, que sur les objectifs et sur le dialogue de gestion qui doit se mettre en place entre les parlementaires, les responsables de programmes et les fonctionnaires. Si l'on revient sur l'exemple des douaniers, il s'agit de dialoguer sur le sens de leur action et de déterminer si l'objectif est d'augmenter le nombre de saisies ou de le faire dans le respect des droits. Car, en fin de compte, décliner ne veut pas dire recopier.

Le droit de se tromper

Mais, la LOLF est entrée en application au 1^{er} janvier 2006 et les difficultés sont importantes. D'abord, cette réforme véhicule un nouveau système de référence qui demande un temps d'appropriation. Puis, le système d'information est encore inadapté à l'augmentation des données chiffrées à saisir, ce qui entraîne, il est vrai, une charge de travail supplémentaire pour les fonctionnaires. Par ailleurs, la réforme engage un changement complet pour les administrations centrales, ce qui exacerbe certains conservatismes déjà évoqués. En effet, elle pose la question du rôle des chefs de bureau des administrations centrales ou territoriales qui étaient habitués à traiter directement avec les responsables locaux. De la même façon, la question du périmètre d'action à retenir pour que les responsables de budgets opérationnels de programmes atteignent leurs objectifs est posée. Il est donc encourageant qu'on accepte des rectifications. Les responsables de programmes du Minéfi (Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie), qui avaient d'abord comme interlocuteurs les départements et leur centaine de représentants, en sont, par exemple, revenus au niveau régional devant l'impossibilité d'un dialogue constructif. Il faut donc que cette réforme contribue à reconnaître le droit à l'erreur des administrations et approfondisse ce dialogue.

La portée de la LOLF sur le management public

Étienne Marie : Je vais essayer de savoir si la LOLF change le management public, en m'appuyant sur mon expérience et sur quatre critères. Premièrement, un bon management public, c'est une direction claire sur la durée. Sur ce point, je pense que la LOLF apporte des éléments positifs puisqu'avec une nomenclature par destinations (missions, programmes, actions), les budgets deviennent plus lisibles. En même temps, l'Administration a fait un gros travail ces deux dernières années en définissant précisément des finalités, des objectifs, et des indicateurs de résultats de chaque politique. En revanche, les programmes, objectifs et indicateurs sont trop nombreux. L'appropriation politique de la démarche est inexistante. Et le continent du *reporting*, du contrôle de gestion et du rendu compte au Parlement n'a toujours pas été découvert. Enfin, il demeure une vraie difficulté à mobiliser autour d'objectifs et d'indicateurs de résultats dans les domaines non régaliens de l'État, comme la santé, où se mêlent les organismes sociaux, les collectivités locales, nos concitoyens.

Un bon management public c'est, deuxièmement, une programmation cohérente entre des objectifs, des activités et des ressources, humaines et financières. Il s'agit là du mal de notre gouvernance actuelle qui programme de façon disjointe les objectifs et les ressources. La LOLF essaie d'y pallier au travers de plusieurs concepts, comme la justification au premier

euro, le principe de sincérité de la couverture des charges ainsi définies, ou encore la responsabilisation des responsables de programmes qui doivent justifier leurs résultats. Mais le travail de description de cette chaîne de résultats et d'identification des leviers d'action n'a pas été fait. Par ailleurs, et compte tenu de la situation financière de notre pays, on en est resté à des réductions homothétiques de crédits sans budgétiser de façon sincère et sans se projeter dans la durée.

Troisièmement, il faut savoir si la LOLF permet d'intégrer efficacement les ressources humaines aux stratégies, car ce sont des personnes qui vont tenir les objectifs. Une réflexion sur les ressources humaines a été engagée dans tous les pays ayant opté pour une réforme budgétaire. À ce niveau, la création de deux plafonds – un plafond de masse salariale et un plafond d'effectif par ministère – constitue un formidable outil qui permet de dépasser la précédente gestion par ministère, par catégories, par corps et par grades. Pourtant, la Fonction publique reste fondée sur des éléments de management public impersonnels et centralisés. Il ne faut pas oublier que 90 % du GVT (Glissement Vieillesse Technique), qui se rajoute au salaire de base dans la Fonction publique, est lié à l'ancienneté. Le modèle de ressource humaine n'est donc pas ajusté à la LOLF.

Enfin, le quatrième critère d'amélioration de la gestion publique est l'autonomie et le pouvoir donné à nos unités territoriales et à leur management. C'est tout l'esprit de la désignation de responsables de BOP (Budget opérationnels de programme). Mais leur nombre est encore excessif et les objectifs des PAP sont difficiles à décliner sur le terrain. Enfin, il existe encore trop de fléchages de la part du pouvoir politico-administratif central, et le temps consacré au dialogue de gestion est insuffisant, même au niveau régional.

Pourtant, les changements ont été suffisamment importants pour qu'il soit impossible de revenir en arrière et je crois beaucoup en l'effet cliquet. Simplement, je pense que c'est une réforme à l'échelle d'une génération.

PACA : un laboratoire à réformes

Philippe Ledenvic : Je suis à la fois directeur de la DRIRE (Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement) et de la DIREN (Direction régionale de l'environnement) en PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur), et surtout au cœur d'une région qui est devenue depuis un an et demi un véritable laboratoire de réformes en tous genres, dont certaines sont réversibles et d'autres moins. Tout d'abord, la région PACA fait partie des quelques régions qui ont été choisies pour expérimenter la LOLF en 2005. Parallèlement, se met en place le processus de décentralisation, qui touche les activités de développement économique des DRIRE. Pour la nôtre, plus spécifiquement, plusieurs réformes sont en cours. Il a fallu mettre en œuvre la décision d'externaliser une fonction historique – le contrôle technique des poids lourds – en affrontant l'épineux problème du reclassement des personnels dans d'autres directions du Minéfi, ce qui a entraîné une évolution des métiers internes et une profonde réorganisation. Ensuite, il nous a fallu accompagner la démarche qualité qui doit aboutir à la certification ISO 9001 avant la fin de l'année. Je suis également expérimentateur d'un rapprochement entre la DRIRE et la DIREN, deux administrations régionales sous tutelle du ministère de l'Écologie et du développement durable. Enfin, dans le cadre de la réforme de l'État, on a décidé de créer des pôles régionaux. Ce changement, mineur pour certains domaines, affecte au contraire profondément l'environnement. En effet, le ministère de l'Écologie étant encore peu structuré, il s'appuie sur de nombreux établissements publics qui ne lui sont pas directement rattachés. L'idée est de coordonner toutes ces compétences autour d'une sorte de service régional en charge de l'environnement et du développement durable. Nous sommes donc pleinement engagés dans la réforme de l'État, nous y croyons. Mais ces processus sont lourds et demandent d'importants moyens. D'autant qu'il faut préserver la réversibilité du rapprochement de la DRIRE et de la DIREN, et ainsi gérer deux structures en parallèle, en conservant les organigrammes existants.

Le positif de la LOLF

Il faut revenir sur les points positifs de la LOLF. D'abord, elle est l'outil d'une plus grande régionalisation des politiques des ministères, par la globalisation des crédits des politiques environnementales dans des enveloppes régionales. D'ailleurs les préfets de département la voient plutôt d'un mauvais œil. À ce titre, c'est une aide précieuse au pilotage des politiques départementales : elle permet d'avoir une vision régionale cohérente, notamment en matière environnementale, et améliore le positionnement de l'État. En ce qui concerne la question de la masse salariale, cela permet de nous interroger sur les profils à recruter en cas de renouvellement de poste, ou de poser l'éventualité d'économies sur certains postes. À un autre niveau, la LOLF apporte de la transversalité dans les approches. Ainsi, en matière de plans de prévention des risques (PPR), elle met en évidence que les indicateurs utilisés ne sont pas les mêmes selon qu'on s'intéresse aux risques naturels ou technologiques, alors qu'ils étaient élaborés par la même direction, mais par des services différents. De la même façon, cette loi devrait permettre d'homogénéiser des concepts qui sont aujourd'hui interprétés et appropriés différemment selon les services, entre l'échelon central et les directions régionales, mais aussi entre les directions régionales elles-mêmes. Enfin, en tant que citoyen et contribuable, on constate que la LOLF contraint une remise à zéro ; dans ce que j'appellerais "un système de cavalerie généralisée", la pratique des ministères restait celle d'un découplage entre les engagements et les moyens.

Le coût d'une réforme

Je suis donc tout sauf un pourfendeur des réformes, mais j'émettrais un certain nombre de réserves en essayant de différencier ce qui pourrait être induit par la phase de transition et les risques intrinsèques à ce nouveau dispositif. Premièrement, l'articulation entre les décisions et les moyens. On constate qu'un certain nombre de décisions sont prises sans que soit posée la question des moyens. Et on nous dit finalement : « *prenez ça dans votre BOP* ». Le cas s'est par exemple présenté avec les primes d'intéressement de cent vingt euros qui se sont mises en place avec euphorie au Minéfi mais dont le financement n'avait pas été prévu. En tant qu'administrations régionales, on a vraiment le sentiment d'être l'exutoire de ce qui reste à financer mais qui, potentiellement, peut se révéler important. Alors bien sûr, les responsables de programmes sont clairement responsabilisés sur leurs objectifs. Mais je crains que leurs collaborateurs et les cabinets n'aient pas encore parfaitement intégré la nouvelle discipline et la responsabilisation, y compris à leur niveau, que la LOLF impose.

En outre, il est une pratique de l'État français qui consiste à ne jamais provisionner les moyens nécessaires aux réformes qu'il met en œuvre. Ceci me paraît tout bonnement scandaleux. Je suis aussi étonné que personne ne fasse le calcul de leur coût. Car le coût de la LOLF est absolument faramineux, avec des services déconcentrés qui sont au bord de l'asphyxie et des administrations centrales sous pression. Vu d'un service déconcentré, cela revient à reporter à l'échelon régional la charge de la gestion budgétaire et financière des administrations centrales, sans qu'il n'y ait redéploiement des ressources. En particulier, pourquoi s'est-on imposé la contrainte d'une mise en place plus rapide que chez les pays voisins ? Certains agents l'assimilent déjà aux restrictions de budget concomitantes, jamais connues à ce niveau auparavant. Or, si je prends l'exemple de la DIREN qui a vu chuter son budget de fonctionnement de 20 % successivement sur deux années, le remplacement des voitures n'est plus possible et ses effectifs ont été réduits, alors même qu'il lui est demandé de mettre en œuvre toutes ces réformes et toutes ces expérimentations. Je peux témoigner que la LOLF est la seule réforme qui pose un problème d'acceptabilité sociale et éventuellement de rejet par la base.

Mais c'est la portée des indicateurs qui me préoccupe le plus. Je crains qu'au-delà de leurs limites bien connues, ils soient utilisés par des administrations centrales comme des outils de pilotage. Car les régions ont, pour des raisons historiques et culturelles, des lectures différentes des indicateurs. Si l'on veut homogénéiser cette lecture, il faudra donc favoriser la mobilité des personnels entre administrations centrales et régionales, comme c'est globalement le cas en DRIRE ou en DIREN, mais ce qui est moins systématique dans d'autres

administrations. Il reste qu'en l'état actuel, les visions sont encore différentes et se heurtent à la montée d'une pratique dangereuse : les comparaisons interrégionales. On peut certes utiliser les indicateurs comme grilles d'analyse, mais ce n'est pas le chemin que prennent un certain nombre d'administrations centrales dont la culture de services déconcentrés est peut-être insuffisante. Et je suis quasiment certain que les discussions parlementaires risquent de porter sur ce genre de dérives dans les prochaines années.

Gérer par les indicateurs

René Padieu : Pour analyser les ambiguïtés de la LOLF, je discuterai plus précisément les indicateurs en m'interrogeant tout d'abord sur leur but qui est, comme chacun sait, d'objectiver la réalité. Or, la réalité économique et sociale ne se laisse pas réduire à quelques indicateurs. Deux procédés permettent de conserver la représentativité : soit l'exhaustivité avec des milliers et des milliers d'indicateurs, soit un échantillonnage. Dans le premier cas, il faut synthétiser : agréger des milliers d'indicateurs en un seul, ce qui crée une opacité certaine. Dans l'autre cas, où certes, chaque indicateur est concret, le risque est que l'Administration porte l'action sur ce que l'indicateur-échantillon mesure et ignore le reste, comme ce fut le cas pour l'indice des prix il y a cinquante ans. Deuxièmement, réduire la réalité à des indicateurs est une chose, savoir si les objectifs que l'on cherche à caractériser sont mesurables en est une autre. L'état de santé d'une population, le succès d'une politique étrangère, ou le degré de préparation d'une armée à une future guerre sont-ils mesurables ? Ne risque-t-on pas de laisser de côté tout ce qui n'est pas mesurable ?

Une fois qu'on a l'indicateur, il faut s'interroger sur son sens. En particulier, s'agit-il de le faire augmenter ou de le faire baisser ? Dans une soirée de Pénombre², on a relevé que le nombre d'alcootests positifs contrôlés par la police et la gendarmerie devaient, pour l'une, augmenter et pour l'autre, baisser ! En fait, mieux qu'un simple constat de succès ou d'échec, la vertu d'un indicateur, même partiel ou ambigu, serait d'enclencher un dialogue entre les responsables de programme et de BOP, ou encore avec le Parlement. Mais l'indicateur risque de tomber comme un couperet et de fermer les questions au lieu de les ouvrir.

Dès lors, pervertir l'indicateur sera tentant. Sachant que les évaluations et les allocations budgétaires se feront en fonction des indicateurs, la tentation sera forte d'en fausser le calcul, ou les mesures elles-mêmes ; voire de choisir astucieusement comme indicateur celui dont on sait qu'il aura une évolution favorable. Par exemple, si j'indexe ma prime sur le réchauffement de la planète, je suis sûr que ça marche !

Au-delà du quantitatif, la complexité du terrain

Par ailleurs, le découpage en missions et programmes ne confère qu'une fausse clarté : la statistique consiste essentiellement à classer les choses dans des catégories, et donc à utiliser une bonne nomenclature. Ici, la loi prétend poser une nomenclature d'action et accorder aux responsables une liberté sur leur programme ou mission, tout en segmentant la contrainte de moyens selon les supposées catégories d'action.

Or, ce n'est pas une nomenclature d'action, car il est fréquent que les agents remplissent plusieurs rôles et que des services soient à cheval sur plusieurs fonctions. Dans ma corporation de statisticiens, celui qui travaille dans un service agricole régional relève à la fois de son directeur régional agricole, du service central de statistique du ministère de l'Agriculture et du programme d'information économique pilotée par l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques). Les structures de loyauté et de responsabilité sont ainsi très enchevêtrées. Les politiques ne sont souvent pas isolables les unes des autres. Prenons l'exemple de la politique agricole : il serait absurde d'ignorer ses effets sociaux, environnementaux, ou économiques, qui, bien réels, relèvent d'autres missions. Une anecdote : un établissement relevant du ministère de la Défense envoie parfois

² Association qui propose un espace public de réflexion et d'échange sur l'usage du nombre dans les débats de société, voir statistiques http://www2.unil.ch/penombre/divers/11eme_Nocturne.html#VIDEO

des ingénieurs au Maroc. Jusqu'ici les frais de mission étaient à la charge des Affaires étrangères, et maintenant on lui dit qu'à cause de la LOLF, c'est à lui de les payer. Si c'est effectivement la LOLF qui interdit aux Affaires étrangères de payer la coopération qui est dans ses missions, c'est que la loi contredit ses propres objectifs. Si elle ne l'interdit pas, c'est qu'on la pervertit.

Au final, pour préserver l'intelligence de l'action, se développeront des résistances organiques à la logique descendante de la LOLF. Au lieu, en les séparant artificiellement, d'encourager les logiques de territoires, la loi aurait dû prévoir un apprentissage des comportements de coopération.

Enfin, les diverses actions ont des horizons différents. On ne rénove pas la marine de guerre au même rythme qu'on délivre des permis de conduire. Or, tout ceci est cadré par l'annualité du budget. Lors de la soirée Pénombre déjà citée, plusieurs orateurs ont évoqué cette question, et personne n'y a répondu, pas même le député présent. Cette Omerta est révélatrice.

J'ai donc le sentiment que la LOLF n'aboutit ni à plus de clarté ni à une meilleure efficacité.

De grands mots pour une petite réforme

Jean-René Brunetière : Durant le débat, je ne relèverai pas tant les questions relatives à la LOLF que les interrogations relatives au fonctionnement de l'Administration que révèle cette réforme. À l'Équipement, c'est "alléluia" car nous allons très probablement réussir à remplir le seul objectif qui nous était fixé : payer le personnel ! Heureusement, nous n'avons pas celui de payer les fournisseurs en temps et en heure... En fait, cette loi me passionne à plusieurs titres. D'abord, parce qu'en tant que "Pénombrien", les chiffres et le débat social m'intéressent. D'autre part, je pratique le management par objectifs, comme je peux, depuis vingt-cinq ans. Enfin, la LOLF interroge la démocratie et le management public. En fait, un peu comme l'imagerie par résonance magnétique qui excite un milieu pour voir comment il est fait, cette perturbation met en évidence des maladies que l'on connaît depuis les années 1970 mais qui ont une telle force de reproduction qu'on n'a jamais su les faire évoluer en profondeur. Je vais donc passer au scanner ces maladies que révèle la LOLF.

La France et ses maux cristallisés

Au plan démocratique, cela révèle l'absence du Parlement dans la vie administrative. Tandis qu'en Angleterre la moitié de la Chambre des communes passe son temps à contrôler la vie administrative, chez nous, la LOLF intéresse à peu près trois députés et quatre sénateurs. Et comme souvent dans ces cas-là, on constate une substitution du pouvoir technocratique au pouvoir démocratique. Du coup, on tombe dans la dialectique du contrôle et de la triche. Un phénomène qui est d'ailleurs bien curieux chez nous puisqu'on prend les meilleurs de chaque génération et on en fait des contrôleurs : Cour des comptes, Inspection des finances etc. La fonction la plus noble dans notre société est de regarder les autres travailler et de les critiquer. Évidemment, quand il s'agit de redonner de la liberté aux gestionnaires, la question se pose toujours de retrouver une place et un statut à ces contrôleurs. Finalement, dans cette culture de la méfiance, il n'y a pas de place à l'erreur ou à l'initiative. Hormis dans les discours politiques, il n'en est question nulle part dans notre système administratif. Derrière cela, la LOLF révèle notre systématisme théorique. Nous sommes le seul pays à monter un machin comme ça "au coup de sifflet" sur l'intégralité du budget de l'État. On passe pour des cinglés.

On a par ailleurs mis sous ce type de management un certain nombre d'objectifs qui ne se prêtent pas aux indicateurs. Comme le rayonnement de la France qu'on mesure dans l'actuelle loi de finances par le nombre de "hits" sur le site internet du ministère des Affaires étrangères. On a évité le pire puisqu'il était question de le mesurer par la surface de journaux étrangers parlant de notre pays. Avec le référendum sur l'Union européenne, on s'est rendu compte que cela pouvait être contre-productif. Au final, on confond objectifs et indicateurs tout comme on mélange objectifs et priorités. Avec 1 347 indicateurs, on a à la fois trop de priorités et pas assez d'objectifs. Si l'on prétend mettre l'intégralité du budget de l'État sous objectifs, il faut

alors beaucoup d'indicateurs, avec par exemple, pour chaque indicateur de quantité, un verrou de qualité (et vice-versa). Quant aux priorités nationales, ce ne serait pas raisonnable d'en avoir plus de cent. En définitive, ce fétichisme de l'indicateur révèle notre tendance à conformer la réalité au modèle plutôt que le modèle à la réalité. C'est une caractéristique des ingénieurs technocrates que nous sommes.

Autre caractéristique de notre système technocratique : la très faible écoute de la société civile. Dans aucun des pays pratiquant le *new public management*, les indicateurs ne sont fixés dans le secret de bureaux administratifs comme à Bercy. On en discute avec les associations, les syndicats, les entreprises, etc. Chez nous, il n'en est pas question évidemment : ce serait dangereux. Ces deux points laissent alors bien sûr libre champ à la technocratie et à ses fantasmes. Le pouvoir central se fait l'illusion d'un management gravitaire où, quand on laisse tomber un objectif, il descend jusqu'à la base. J'ai dit un jour à un ministre : « *vous vous croyez aux commandes d'un avion, vous êtes dans un simulateur de vol et personne n'ose vous le dire.* » Et, par respect pour sa fonction, je n'ai pas osé lui dire que le simulateur n'était même pas branché... Du coup, une coupure peut s'instaurer impunément entre le langage et les faits. À Paris, on peut dire n'importe quoi pourvu que ce soit brillant. Une des conséquences en est l'instabilité des politiques publiques, puisqu'on peut tout dire et son contraire.

On a beau multiplier les cliquets de contrôle, la bureaucratie a un coût que l'on ne prend pas suffisamment en compte. Pour vous donner un exemple, la direction départementale de l'équipement d'X (cas réel) compte, dans son nouveau format, cent personnes dont vingt-sept au secrétariat général. Si on continue, on sera bientôt à quatre-vingt-dix-neuf contre un. Pourtant, non seulement on ne parvient pas à éviter les irrégularités majeures mais, en plus, l'État se clochardise. En Franche-Comté par exemple, le trésorier payeur général a refusé les budgets du rectorat parce les organismes concernés avaient tous plus d'un an de dettes. Évidemment, si j'étais au Budget je me ferais des cheveux blancs. D'autant que la LOLF n'améliore pas la décision budgétaire. Les régulations budgétaires ne sont pas abolies. Un gestionnaire ne sait pas de quoi il dispose : tout peut lui être repris à tout moment, en cours d'année, sans parler de l'idéal de la pluriannualité... Et, corollaire de cette clochardisation, l'État se déresponsabilise et gère par le déshonneur. J'ai vu la circulaire d'un préfet qui disait : « *essayez de ne pas payer les intérêts moratoires* ». Je vous rappelle que c'est obligatoire, de par la loi. Au final, on se retrouve dans une conception du pouvoir qui fait complètement abstraction de la culture du contrat où un juge extérieur nous force à tenir nos engagements. Au contraire, nous sommes dans une culture d'engagements non tenus qui nous vient de l'ancien régime, où le roi qui fixe les règles peut les violer lui-même.

Enfin, cette culture n'est pas prête de changer. En effet, l'hypertrophie de l'expertise d'État s'appuie sur de très puissants instruments de reproduction. Ce sont les anciens élèves de ces écoles et temples dans lesquels nous sommes réunis qui forment les nouveaux cadres. Personne n'accepte l'évaluation pluraliste qui se met en place partout ailleurs. À l'étranger, quand on ne sait pas quoi faire, comme c'est fréquemment le cas dans les politiques publiques, on fait faire des études par des universitaires, par des gens extérieurs. Après on confronte, on essaie de se faire une idée, et on en discute. Chez nous, ce n'est pas possible car les ingénieurs et les technocrates administratifs *savent*, ils ont fait des études. On se retrouve dans un schéma de séparation de l'université et de l'État, sur le modèle de la séparation de l'Église et de l'État. Les universitaires sont priés de rester dans leur coin et tenus dans une saine pauvreté, qui réduit leur pouvoir de nuisance. Du coup, on constate que les hautes sphères de l'État sont étonnamment influencées par les slogans et les idées reçues. On voit des gens intelligents, sélectionnés sur leur coefficient intellectuel, bien instruits et de bonne volonté, reproduire des idées reçues du style : « *la LOLF nous fait rentrer dans la culture de la performance* ». Il y a donc peu d'esprit critique, dont l'université devrait être la gardienne.

Tout cela était connu dans les années 1970. Michel Crozier a écrit là-dessus, mais maintenant on se lasse. Pourtant, avec la LOLF, ça prend un certain renouveau. Au fond, on doit se poser la même question que nos ancêtres du temps de la pierre taillée. On a cru un moment qu'il y avait eu la pierre taillée, puis la pierre polie, puis l'âge du bronze, puis l'âge du fer. D'après

certain préhistoriens, ça ne s'est pas passé comme cela. Il y avait la pierre taillée et certaines peuplades ont découvert le bronze. D'autres peuplades, ayant regardé cela, en étaient jalouses. Ne maîtrisant pas la technologie du bronze, elles se sont mises à l'imiter avec de la pierre. Évidemment, les inconvénients sont plus nombreux : ça prend beaucoup plus de temps et c'est tout à fait inutile pour tuer un aurochs. Donc la question qui se pose à nous est : va-t-on réellement découvrir le bronze ou passer à l'âge de la pierre polie ?

DÉBAT

La rationalité bureaucratique

Un intervenant : *Martin Heidegger disait que l'objet le plus difficile à voir est les lunettes que l'on porte car on voit tout au travers. Ainsi, la LOLF gagne notre estime parce qu'elle est à la fois rationnelle et bureaucratique, deux évidences qui nous écrasent. En dignes héritiers de Périclès et de Platon, la rationalité nous fascine. Le problème c'est que tout ne se prête pas à la logique et à la démonstration, comme la gestion des hôpitaux ou des écoles. On se souvient alors qu'Athènes était aussi le berceau d'un autre mode de gouvernement : la rhétorique. Cette mise en perspective permet aussi d'interroger le caractère bureaucratique de cette loi. La bureaucratie a beau assurer une certaine transparence des décisions et la possibilité pour les acteurs de se défendre, on oublie trop vite que la force de la France réside dans ses pouvoirs charismatiques et traditionnels, au sens où l'entendait Max Weber. Deux exemples enviés dans le monde entier le montrent. D'abord, nos emblématiques classes préparatoires d'où sortent des esprits suraigus et parfaitement honnêtes, qui ont le sens de l'intérêt général. Puis, le dialogue si huilé du maire et du préfet qui permet alternativement de tout promettre aux administrés et de tout leur refuser.*

Le management par objectifs et ses indicateurs

Int. : *Il y a quelques années, j'ai participé avec un certain nombre d'autres technocrates à l'analyse des travaux des équipes du CNRS (Centre national de la recherche scientifique). Or ce qui n'était qu'un moyen de mieux comprendre le fonctionnement de la recherche s'est aujourd'hui transformé en instrument de pilotage. Le nombre de publications est devenu un indicateur de performance du CNRS, alors que les États-Unis ont pris soin, en 1993, lors de la mise en place de la GPRA (Government Performance Results Act), de ne pas créer d'indicateurs pour la recherche fondamentale.*

Arnaud Lacaze : Rappelons que les indicateurs utilisés par les établissements publics et les administrations ont été conçus par eux-mêmes.

Philippe Ledenvic : Pour avoir participé à l'élaboration d'un certain nombre d'indicateurs, la nécessité est bien de réfléchir sur la portée de l'indicateur et notamment sur son adéquation avec le terrain. Élaborer de bons indicateurs prend du temps. Or, dans le cas de la LOLF, nous n'avons eu qu'un an.

Int. : *Les indicateurs sont l'un des thèmes de recherche privilégiés de l'École des mines et de l'École polytechnique. Nous avons découvert, dans les entreprises et dans l'Administration, que lorsqu'un indicateur commence à recueillir un certain succès, il se substitue complètement à l'objectif.*

Patrick Delage : Le risque est bien là. Cependant, un contre-exemple me fait espérer. À l'arrivée du nouveau corps préfectoral, le travail le plus constructif a été réalisé avec les préfets qui étaient bien en dessous de leurs objectifs. Car c'est avec eux que les administrations centrales ont engagé le meilleur dialogue. Néanmoins, le sujet ne porte pas sur les indicateurs mais sur les objectifs. Pour que le Parlement puisse se saisir du sujet, on ne peut conserver le nombre d'indicateurs du projet annuel de performance actuel. L'important est donc le dialogue qui s'ouvre entre les responsables de programmes et les parlementaires

autour des objectifs. La déclinaison par indicateurs n'en est que le corollaire, et je suis contre l'idée que rien n'est mesurable.

P. L. : La mise en place d'indicateurs incite effectivement au dialogue, mais ce n'est apparemment pas le but. Les indicateurs ne sont pas neutres et sont, dans la LOLF, des indicateurs "de performance". Il suffit de regarder les objectifs et les cibles de 2005 jusqu'à 2008, pour comprendre qu'on a bien affaire à des indicateurs de productivité.

Jean-René Brunetière : Je pratique le jeu des indicateurs depuis vingt-cinq ans car c'est un objet de dialogue. Bien entendu, on met l'indicateur sur le papier, mais on peut le jeter à la fin de l'échange, comme au cours des entretiens annuels. L'important, c'est de bien se comprendre sur ce qu'on va faire ensemble. Le risque de sacraliser les indicateurs, c'est de perdre cette souplesse.

Int. : *Maintenant que les indicateurs ont été élaborés, la question semble davantage porter sur leur mise en œuvre. Car une fois dépassés le grand espoir et le travail acharné sur l'élaboration des indicateurs, on constate souvent un désintérêt. Or, ce sont pourtant les moyens et le temps de la mise en œuvre qui font la différence.*

P. L. : De manière générale, la LOLF et les autres réformes de l'État en cours ont été extrêmement mobilisatrices et ont donné un sens à l'action des agents. Mais la LOLF est la seule réforme qui pose problème en termes de moyens alloués pour sa mise en œuvre. On a trouvé des marges de manœuvre et certains collaborateurs se sont mobilisés jusqu'à deux heures du matin quelquefois. Mais je crains que la LOLF ne se fasse au détriment des investissements et de la charge de travail des agents, les restrictions budgétaires imposant a minima d'équilibrer le fonctionnement et la LOLF permettant désormais d'affecter des crédits d'investissement à du fonctionnement.

La décentralisation et l'action territoriale

Int. : *Comment se fait l'articulation entre la décentralisation et la LOLF ? Quel intérêt y a-t-il à construire de grands programmes dans un monde totalement déconnecté ?*

J.-R. B. : L'efficacité de l'action publique résulte de l'action croisée d'un ensemble d'opérateurs. Ainsi, il est difficile de parler de la politique de santé sans parler des hôpitaux ou de l'assurance maladie. C'est pourtant ce à quoi est invitée la direction générale de la Santé. Il faudra donc élargir le panorama et mettre en perspective l'action croisée des collectivités et des grands opérateurs publics.

La réforme de l'État

Int. : *La LOLF révèle non seulement les maux de la France, mais également la manière dont sont menées les réformes. D'abord, le fait qu'on se polarise ainsi sur cette loi au détriment de tout le reste renforce l'idée qu'il existe "Une Réforme, Un Big Bang" qui va tout résoudre. Ensuite, cette loi illustre bien notre manière de faire les réformes le dos au mur, sans jamais poser la question de son coût.*

Int. : *La LOLF, c'est la RCB plus l'informatique. Ce sont des parlementaires qui ne savent pas ce qu'ils votent et qui ne peuvent faire l'effort surhumain de comprendre la loi de finances. Alors, on leur prépare des programmes, des moyens et des écarts pour qu'ils y voient plus clair.*

P. D. : La RCB était une tentative de présentation analytique, sans aucun rapport avec la gestion et le pilotage. La LOLF est exactement le contraire car il s'agit de présenter les politiques publiques tout en définissant des périmètres de responsabilité. Mais, après deux ans de débats, il a bien fallu faire des compromis, notamment en rattachant chaque agent à un programme unique. Cette décision s'imposait car c'est une réalité de gestion.

J.-R. B. : La RCB a permis de merveilleuses avancées en gestion, mais des rigidités et un systématisme typiquement français l'ont condamnée. Je suis par exemple hostile à l'idée de rattacher un agent à un programme. Non seulement on passe en comptabilité ce qui doit relever du management, mais on fait abstraction de l'entrecroisement des politiques. Sur la cohésion sociale, il est parfois préférable de mettre en place une ligne de bus que de faire appel à une assistante sociale, laquelle est la seule à dépendre du programme "cohésion sociale".

Comparaisons internationales

Int. : *J'ai eu le sentiment d'entendre parler d'une réforme de l'Administration sans qu'il soit question des administrés, du personnel ou des expériences à l'étranger.*

P. D. : J'ai eu l'occasion de rencontrer quatre présidents de cour d'appel et tous m'ont dit : « *le personnel coûte cher* ». En fait, ces magistrats passent le plus clair de leur temps à faire autre chose que leur métier : ils gèrent du personnel. Quant à l'étranger, on peut y trouver de bonnes idées, comme dans le monde de l'entreprise, mais cela ne constitue pas notre modèle. Nous avons nos particularités et nous construisons notre système.

Int. : *En économie industrielle, ça fait quarante ans qu'on me fait le coup de l'étranger. J'ai vu se présenter l'idéal allemand, japonais, scandinave, etc. Or, si on nous avait demandé, il y a quinze ans, qui du constructeur automobile japonais ou français se ferait racheter, personne n'aurait parié sur le rachat du japonais par le français. C'est pourtant ce qui s'est passé.*

Présentation des orateurs :

Jean-René Brunetière : ingénieur général des Ponts et Chaussées ; a eu alternativement des postes de responsabilité au ministère de l'Équipement (directeur départemental et régional) et au ministère des Affaires sociales et de la Santé (directeur du cabinet du ministre, directeur général de l'Agence du médicament...) ; depuis responsable d'une mission d'inspection territoriale au CGTC ; président de Pénombre.

Patrick Delage : est diplômé de l'Institut d'études politiques de Bordeaux ; il a été à la direction du Budget de 1997 à 2000 ; secrétaire général de Météo France en 2001 et 2002 ; conseiller financier adjoint à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (2002-2003) puis chef de la mission de modernisation budgétaire au Minéfi (Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) depuis 2003.

Arnaud Lacaze : ingénieur des Arts et Métiers, ancien élève de l'ENS-PTT, diplômé en sciences politiques, il poursuit des travaux de thèse au Centre de recherche en gestion (CRG) de l'École polytechnique.

Philippe Ledenvic : directeur de la DRIRE (Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement) et de la DIREN (Direction régionale de l'environnement) PACA (X-Mines) : ayant consacré l'essentiel de sa carrière à la protection de l'environnement et de la santé, à l'interface avec différentes activités industrielles, il s'est vu confier une des cinq expérimentations de rapprochement DRIRE-DIREN, dans le cadre de la réforme de l'échelon régional de l'État.

Étienne Marie : directeur de l'administration générale, du personnel et du budget aux ministères chargés de la Santé et des Affaires sociales depuis 2002 après avoir été pendant six ans directeur de la Caisse nationale des allocations familiales.

René Padieu : inspecteur général honoraire de l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), membre de l'Institut international de statistique, de la Société française d'évaluation et de l'association Pénombre.

Frédéric Petitbon : directeur général délégué du cabinet IDRH ; consultant en management et gestion des ressources humaines pour les entreprises et le service public ; auteur du *Guide d'action du manager public* (Éditions d'organisation 2005).

Diffusion septembre 2006

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
Tél. : 01 42 79 40 80 - Fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>