

LOLF ET NOUVELLES PRATIQUES MANAGÉRIALES DANS L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT

— *La LOLF, une dynamique en cours...*

Mise en place depuis le 1^{er} janvier 2006, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est-elle pour autant mise en œuvre ?

Après trois exécutions budgétaires complètes sous format LOLF, une telle question peut sembler incongrue. Après tout, la plupart des outils de la LOLF existent, même s'ils ne sont pas totalement achevés. Les projets de loi de finances sont présentés et débattus au Parlement sous nomenclature LOLF. La fongibilité des crédits hors masse salariale a changé la nature du travail des gestionnaires publics. La nouvelle comptabilité apporte ses premières contributions à une meilleure identification des coûts. Néanmoins, deux ombres ternissent ce tableau : l'absence d'un système d'information adapté à la LOLF ne permet pas pour l'instant de certifier les comptes de l'État sans réserves substantielles (1) – le déploiement du projet CHORUS devrait mettre fin à cette situation en 2011-2012 ; les restrictions apportées à la fongibilité asymétrique réduisent les libertés de gestion des responsables, notamment sur le terrain.

Au regard des pays qui ont réalisé leur réforme de la gestion publique en une dizaine d'années, cet état des lieux s'inscrit dans la normale. En 2001, le Parlement avait imposé des délais rigoureux pour la mise en vigueur et la mise en place de la LOLF (respectivement quatre et cinq ans) (2) ; compte tenu des difficultés rencontrées pour réformer l'ordonnance organique 1959-2 (3), il importait en effet de forcer le processus d'élaboration de la LOLF. Le délai du 1^{er} janvier 2006 pour la mise en place des nouvelles nomenclatures budgétaire et comptable et la modification des

(1) Pour 2008, la Cour des comptes a assorti la certification des comptes de douze réserves, dont neuf substantielles – voir chapitre 10.

(2) L'article 67 du texte dispose que la loi entre en vigueur au 1^{er} janvier 2005, le 1^{er} janvier 2006 étant l'échéance à compter de laquelle s'est exécutée pour la première fois une loi de finances établie sous la nouvelle nomenclature, avec de nouvelles règles (autorisations d'engagement et crédits de paiement).

(3) La LOLF était la trente-sixième proposition de modification de l'ordonnance organique 59-2 depuis 1959 : seules deux d'entre elles, concernant des points de détail, avaient été retenues. Pendant la même période, la Constitution de 1958 avait fait l'objet de quinze révisions.

schémas d'organisation financière a été respecté. Les exécutions budgétaires depuis 2006 ont ancré la LOLF dans le quotidien des gestionnaires.

Pour autant, la LOLF doit toujours être considérée comme un chantier en cours. Elle ne peut être réduite à la seule mise en place d'outils budgétaires, comptables et de gestion, tout novateurs soient-ils. Son ambition, affichée dès sa promulgation, le 1^{er} août 2001, consiste bien en une rénovation en profondeur de la gestion publique. S'interroger sur sa mise en œuvre revient à se demander dans quelle mesure ce résultat a été obtenu, notamment en ce qui concerne l'enjeu de responsabilisation des gestionnaires publics.

— *Le principal enjeu de la LOLF: une nouvelle gestion publique fondée sur la responsabilisation managériale*

Il convient de ne pas considérer la LOLF sous son seul versant budgétaire et comptable, mais de prendre en compte son adret gestionnaire, susceptible d'emporter l'adhésion des fonctionnaires. Les initiateurs de la LOLF ont clairement affiché leur ambition d'en faire une « réforme systémique » (1), destinée à modifier le système administratif français selon le principe suivant: un périmètre, un budget, un responsable.

L'idée de responsabilité est constamment présente dans la LOLF. Être responsable, c'est avoir la liberté de gérer: la spécialisation des crédits par programme, leur fongibilité, la possibilité de piloter la masse salariale sont autant d'opportunités offertes aux décideurs de l'administration. Être responsable, c'est aussi anticiper et rendre compte: les projets et rapports annuels de performance, ainsi que les objectifs et indicateurs qu'ils contiennent sont autant de moyens de le faire. Mais ces outils ne seront efficaces que s'ils sont déclinés et développés dans l'ensemble des services administratifs.

Cette nouvelle approche de la responsabilité peut radicalement redessiner le modèle de management de l'État. Elle appelle l'ensemble des responsables, à tous les niveaux de la hiérarchie, à appréhender de manière nouvelle leurs fonctions. Encore faut-il que cette responsabilité soit effective, que la liberté accordée par la LOLF ne soit pas altérée par des procédures rigides et que les outils de pilotage qu'elle promet soient créés et utilisés au quotidien.

La LOLF n'aura donc de sens que si on arrive à manager avec elle. Et la mesure de cette ambition ne peut s'appréhender que dans la pratique. Là demeurent aujourd'hui les principales incertitudes.

(1) L'expression est de M^{me} Anne-Marie Leroy, conseillère pour la réforme de l'État et la fonction publique au cabinet du Premier ministre lors de l'élaboration de la loi organique.

— *La LOLF n'est plus spontanément associée à l'idée de réforme...
mais elle s'affirme comme son point d'appui essentiel*

Durant les cinq années qui ont séparé sa promulgation de sa mise en place, la LOLF était devenue le paradigme de la réforme publique. La première édition de ce livre, en septembre 2005, commençait ainsi: « La réforme de la gestion publique a aujourd'hui trouvé son cap. Il s'appelle Loi organique relative aux lois de finances ». L'ouvrage publié en octobre 2006 par l'équipe qui a piloté la mise en place de la LOLF au ministère des Finances était lui-même intitulé *La LOLF: un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État* (1).

Aujourd'hui, l'identification de la LOLF à la réforme est moins nette. Il ne faut pas s'en étonner. Le thème de la réforme relève du mythe de Cronos, qui dévore ses enfants à mesure qu'ils naissent. La LOLF est devenue une réalité quotidienne. Ses avantages – notamment la fongibilité des crédits hors masse salariale – sont désormais perçus comme des acquis et non plus comme des attraits sur lesquels on fondait de grandes espérances.

Par ailleurs, si on considère la réforme comme un état continu de mise sous tension et de management de toute organisation – auquel l'État n'échappe pas – il n'est pas anormal qu'après cinq ans, le souffle de la LOLF n'attise plus les braises du changement et que d'autres vents doivent le suppléer. Ils ont aujourd'hui pour nom: révision générale des politiques publiques, budget triennal...

La brise a peut-être changé de nom, elle n'a pas changé de direction. On peut aisément défendre l'idée que le budget triennal 2009-2011 est un complément indispensable de la LOLF (2), et surtout que la révision générale des politiques publiques commencée en septembre 2007 en est le prolongement inévitable, comme le montrent les exemples étrangers de « revue générale » des politiques publiques. En quelque sorte, on assiste à « la continuation de la LOLF par d'autres moyens ».

Se dessine ainsi la perspective où s'inscrit la LOLF. Elle se révèle désormais comme le point d'appui d'un ensemble de réformes qui, embrassant l'ensemble du champ de la gestion publique, sont en voie de transformer les services administratifs responsables de cette gestion. Le projet LOLF ressort d'une logique de *new public management* (« nouvelle gestion publique »), expression usuellement utilisée à l'étranger pour définir la réforme, alors qu'en France, on préfère habituellement parler de « réforme de l'État » (3).

Toutefois, si la LOLF permet beaucoup, elle ne peut pas tout: par exemple, elle ne simplifie pas les contraintes rencontrées par les gestionnaires lorsqu'il s'agit, entre autres, de créer des régies de recettes ou de passer des marchés immobiliers et

(1) Sous la coordination de Franck Mordacq, éditions LGDJ, 1^{re} édition 2006.

(2) Cf. chapitre 4.

(3) Selon Henri Guillaume, cette « différence de langage illustrerait la tendance que les politiques français ont à considérer l'exigence de la réforme de l'État comme un des éléments de « l'art de gouverner », tandis que la modernisation de la gestion publique ne serait traitée, elle, que comme un simple problème d'intendance » – Cité dans *Perspectives gestion publique*, n° 3, septembre 2002, page 5.

CHAPITRE 7

LES DÉPENSES DE PERSONNEL ⁽¹⁾

Les dépenses de personnel recouvrent les rémunérations et les dépenses induites par celles-ci (par exemple, les charges employeurs) que l'État, en tant que personne morale, doit à une personne physique du fait de l'existence d'un lien juridique direct de type « contrat de travail » entre eux (engagement à servir, contrat, acte de recrutement, etc.) et ce, quel que soit le statut du bénéficiaire (fonctionnaire ou non).

Regroupées, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, dans le titre 2 des crédits du budget de l'État, les dépenses de personnel représentent 40 % du budget général de l'État, soit son premier poste de dépenses. Ainsi, dans le projet de loi de finances 2010, l'État consacre 117 Mds € à la rémunération et au financement des pensions de ses 2,2 millions de fonctionnaires et agents (soit environ 2 M d'ETPT), contre 125 Mds € pour les autres postes de dépense et 42 Mds € pour la charge de la dette. Pour certains programmes de l'État, la prépondérance de la masse salariale est particulièrement marquée. Le titre 2 représente ainsi 75 % des crédits pour le programme n° 151 « Formations supérieures et recherche universitaire », 87 % pour le programme n° 176 « Police nationale » (7,35 Mds €, pour un budget total de 8,42 Mds €), et même 99,3 % pour le programme n° 141 « Enseignement scolaire du second degré » (2).

Compte tenu de leur importance, les dépenses de personnel constituent un enjeu essentiel pour l'équilibre des finances publiques et ce, d'autant plus que leur dynamique est difficile à inverser à court terme: leur inertie à la hausse est forte et la stabilisation ou la décroissance de ces dépenses nécessite une action prolongée sur plusieurs années.

La LOLF offre la possibilité de mieux maîtriser ces dépenses, en suivant au plus près ses facteurs d'évolution et en mobilisant des dispositifs de contrainte: le plafond d'emplois ministériel, le plafond des dépenses de personnel des programmes et la fongibilité asymétrique.

La portée de ces dispositifs dépasse le seul cadre budgétaire. La gestion des crédits de personnel est assurée non pas en emplois, mais par la « masse salariale ». Dans ce contexte, la possibilité offerte aux responsables de programme et de budgets opérationnels de programme de réallouer librement leurs ressources, y compris celles en personnel, leur confère d'importantes et inédites responsabilités managériales.

(1) Par Thibaut Sartre et Xavier Inglebert.

(2) Il convient de souligner que, depuis les lois de décentralisation, l'État n'a plus la responsabilité de l'investissement et du fonctionnement des établissements.

La LOLF génère ainsi un double mouvement: d'une part, la maîtrise des crédits de personnel débouche sur une gestion des dépenses de personnel par la masse salariale, d'autre part, la gestion par la masse salariale s'accompagne d'une nouvelle gestion des ressources humaines. Sur ce dernier point, la portée de la LOLF ne prend sens que dans le cadre d'une autre réforme, celle de la fonction publique.

LA LOLF DÉFINIT PRÉCISÉMENT LE PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

L'article 5 de la LOLF définit le contenu des dépenses de personnel de l'État: elles recouvrent les rémunérations d'activité versées aux agents, les cotisations et contributions sociales payées par l'État employeur ainsi que les prestations sociales versées directement par l'État à ses agents (fonctionnaires ou non). Afin de mieux identifier le coût complet pour l'État de la rémunération de ses agents, apparaît également dans les budgets des différents programmes la contribution qu'ils versent au compte d'affectation spéciale des pensions (1).

Dépenses du titre 2, dépenses de personnel, masse salariale

Ces différentes terminologies ne font pas l'objet d'une distinction précise. Sur un plan budgétaire, on qualifie de « dépenses de personnel » de l'État ou de « dépenses du titre 2 » les dépenses définies par l'article 5 de la LOLF.

Sur un plan gestionnaire, on appellera « masse salariale » d'un programme, d'un budget opérationnel de programme ou d'une unité opérationnelle l'ensemble des « dépenses de personnel », identifiées au titre 2, de ces programmes, BOP et UO.

— Les éléments constitutifs des dépenses de personnel

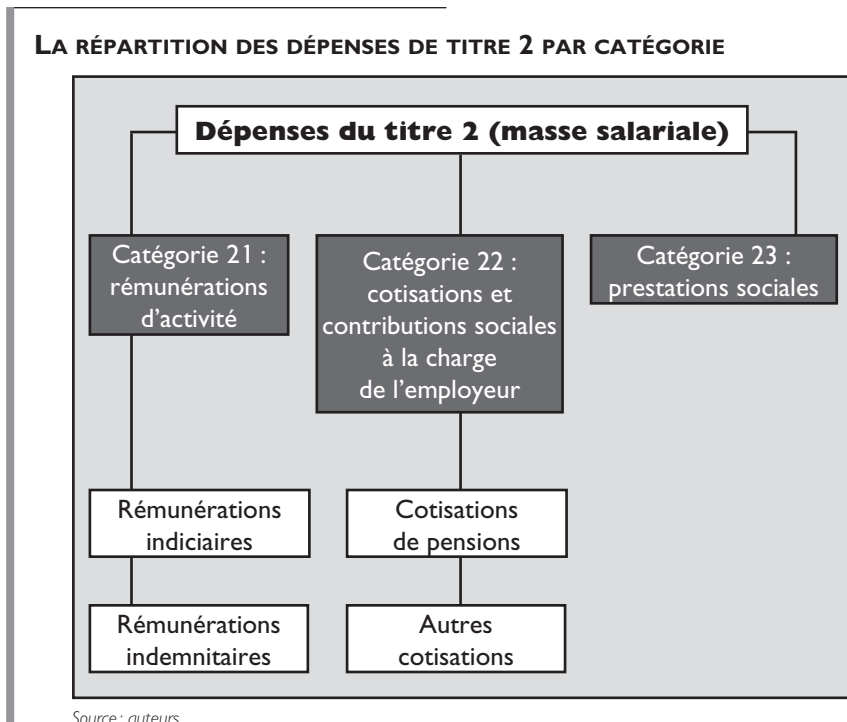
La masse salariale de l'État se répartit en trois catégories de dépenses:

- les dépenses de la catégorie 21 concernent les rémunérations du personnel de l'État: rémunérations principales (dont heures supplémentaires), rémunérations accessoires (primes, indemnités), compléments de traitement (indemnité de résidence, supplément familial de traitement, bonifications indiciaires). Les rémunérations sont comptabilisées pour leur montant brut, c'est-à-dire qu'elles comprennent l'ensemble des cotisations et contributions sociales à la charge du salarié (2);
- les dépenses de la catégorie 22 comprennent les cotisations dues par l'État en tant qu'employeur au titre des rémunérations versées: contributions employeur (aux URSSAF, caisses de retraite, Pôle Emploi, etc.), taxes et impôts assis sur les rémunérations;

(1) Cf. *infra*.

(2) Retenue pour pensions, contribution sociale généralisée, contribution pour le remboursement de la dette sociale, contribution exceptionnelle de solidarité, cotisation du régime de retraite additionnelle de la fonction publique.

– les dépenses de la catégorie 23 portent sur les prestations sociales: prestations sociales obligatoires directement versées par l'État à ses agents, pour certains risques sociaux, ou pour les pensions civiles et militaires de retraite, les indemnités d'invalidité temporaire, et rentes, qui relèvent du compte d'affectation spéciale « Pensions (1) ».



— Les rémunérations d'activité

Elles se composent de rémunérations indiciaires et indemnitaires.

Les rémunérations indiciaires sont les rémunérations de base versées aux agents suivant leur indice dans la grille indiciaire de leur corps au sein de la fonction publique. Ainsi un agent classé à l'indice net majoré 696 percevra, sur une année, 38 364,7 € bruts (avec la valeur du point fonction publique au 1^{er} juillet 2009 = 55,1217, soit 54,8475 € annuels bruts). Une part réduite des agents (souvent des contractuels) n'est pas rémunérée suivant un indice (à l'instar des adjoints de sécurité de la police nationale, qui sont rémunérés au SMIC).

(1) Cf. *infra* sur les pensions.

CHAPITRE 18

DÉTERMINER DES OBJECTIFS ET LES DÉCLINER

Une fois tracé le périmètre à mettre sous contrôle, et identifiées les activités qui y sont menées, la détermination d'objectifs s'avère comme la tâche la plus complexe à mener dans la démarche de construction du pilotage de la performance.

Elle est appelée à devenir un élément essentiel de la nouvelle gestion publique. On a vu combien l'objectif est au cœur de la logique proposée par la LOLF, indissociable de la définition du programme (cf. article 7 : le programme est un « ensemble cohérent d'actions (...) auquel sont associés des objectifs précis »), et invité récurrent des projets et rapport annuel de performance (art. 51 et 54 de la LOLF).

L'objectif se définit comme le ou les buts qu'il faut réaliser pour accomplir une mission. Si la mission est de « développer le contrôle de gestion dans une organisation », il convient de réaliser les objectifs suivants : élaborer une stratégie de développement et concevoir la « fonction contrôle de gestion » les plus adaptées à l'organisation, former les agents de l'organisation au contrôle de gestion, construire les outils du contrôle de gestion (objectifs, indicateurs, tableaux de bord), s'assurer de la pratique du contrôle de gestion.

Cet exemple revêt deux intérêts. Il met en évidence la nécessité de hiérarchiser les objectifs entre eux ; en l'espèce, on constate bien qu'il n'est pas pertinent de vouloir réaliser le dernier avant le premier. Mais surtout, il pointe la fonction même de l'objectif : *pouvoir représenter la réalité, à défaut de l'appréhender dans sa totalité ou sa complexité.*

Le paradoxe est le suivant : si je ne réalise pas l'un des objectifs cités ci-dessus, je ne pourrai pas accomplir ma mission ; par contre, la réalisation intégrale de ces objectifs, si elle m'assure que ma mission a de grandes chances d'être menée à bien, ne m'en garantit pas la réussite totale. Ainsi, l'objectif réduit et simplifie la réalité de la mission, sans pour autant en retracer tous les contours ; mais sans recours à l'objectif, il n'est pas possible d'appréhender la mission.

Ainsi, *l'objectif ne rend pas compte de la réalité d'une mission, mais il rend réaliste l'action à entreprendre pour l'accomplir.* Le pilotage de la performance est construit sur cet écart ; ce décalage entre mission et objectif se retrouve entre objectif général et objectif mesurable, entre objectif stratégique et objectif intermédiaire et entre objectif et indicateur.

Après avoir souligné les apports essentiels de l'objectif à toute démarche de pilotage de la performance, ce chapitre étudiera comment peut être réalisé le passage des objectifs de la LOLF aux objectifs de contrôle de gestion opérationnel dans les services de l'administration de l'État.

DES OBJECTIFS, POUR QUOI FAIRE ?

L'utilité des objectifs se retrouve à toutes les étapes du pilotage de la performance.

L'élaboration des objectifs favorise l'orientation et la clarification des actions menées dans l'organisation. Si cette démarche est prolongée jusqu'aux objectifs individuels, elle permet à chacun de situer son action dans un objectif collectif; elle peut donc contribuer à la motivation personnelle et à l'efficacité collective.

Avoir défini ses objectifs permet ensuite de mobiliser les ressources, qu'il s'agisse de l'allocation des moyens budgétaires (construction d'un budget), ou des ressources humaines, et de fonder des pratiques de management par objectif. Dans le secteur public, celles-ci se sont surtout développées dans les services qui ont une activité de production marquée (pour ce qui concerne les infrastructures et les transports, par exemple).

Enfin, définir des objectifs, c'est se donner les moyens de piloter, c'est-à-dire de *prendre des décisions en cours d'action*. Cela nécessite l'élaboration d'indicateurs et de tableaux de bord.

LES DIFFÉRENTES MANIÈRES D'ABORDER UN OBJECTIF

Le mot « objectif » recouvre des réalités très différentes. Il convient de lui adjoindre de nombreuses épithètes pour mieux appréhender sa contribution à la démarche de contrôle de gestion.

— *Passer de l'« intention exprimée » (ou « objectif général ») à l'« objectif mesurable »*

L'objectif est le but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire. Souvent, cette expression est formulée de manière générale, orientée sur une intention (ex. : « améliorer la qualité du service public »). Cette pratique, située en amont du contrôle de gestion, répond aux nécessités de l'organisation en donnant du sens aux actions des personnes qui y travaillent. Pour le secteur public, on a vu que cette « intention exprimée » est le choix politique exprimé par la nation, mais également, à chaque niveau de pilotage, l'expression du « client ».

Dans une perspective de pilotage, on ne peut en rester là. Pour être exploitable en termes de pilotage de la performance, l'« intention exprimée » doit se transformer en « objectif mesurable » : il ne s'agit plus seulement de dire ce que l'on veut

faire, mais dans quelle mesure et dans quel délai on veut le faire. Lorsque l'intention est d'« améliorer la sécurité routière », l'objectif utile peut être, par exemple, « de réduire le nombre de tués et de blessés de x % dans l'année ».

Lorsqu'on fait du pilotage de la performance, on utilise le mot « objectif » au sens de « objectif mesurable ». Cela ne signifie pas que le contrôle de gestion occulte l'ambition de « l'intention exprimée », mais au contraire qu'il lui est subordonné et qu'il ne peut s'y substituer.

Cette distinction entre « intention » et « objectif » illustre la difficulté propre au secteur public. Celui-ci, à la différence du secteur privé, ne doit pas seulement produire des prestations, mais également agir sur l'environnement. Ainsi, l'État ne doit pas seulement produire des stages de formation, mais bien réduire le taux de chômage. Or, il est plus facile de mesurer les productions que d'apprécier leur impact.

Objectif général et objectif mesurable : définitions

Afin d'éviter toute ambiguïté, on distinguera :

- l'**objectif général**, ou « intention exprimée », édicté par le responsable. Pour reprendre l'exemple du développement du contrôle de gestion, la nécessité de « former les agents de l'organisation au pilotage de la performance » relève bien de ce type d'objectif ;
- l'**objectif mesurable** édicté par le contrôleur de gestion placé auprès du responsable, qui réduit cette intention à des données chiffrées. Dans la continuité de l'exemple ci-dessus, il est possible d'accoler deux objectifs mesurables pour illustrer, ou rendre compte, ou représenter mon intention de développer la formation : « organiser x sessions en y mois » (on centre la réflexion sur l'activité) et « toucher 100 % du public cible (les cadres, par exemple) de l'organisation par cette formation » ; dans le premier cas, la réflexion est centrée sur l'activité, dans le second sur la performance.

Les objectifs mesurables ancrent l'intention dans la réalité. À l'intention exprimée par le supérieur hiérarchique « Je souhaite réduire les délais », il est indispensable de répondre « De combien, et en combien de temps ? », ce qui constitue la base du dialogue de gestion. Encore une fois, le contrôle de gestion fait office de « machine à poser des questions ». Par ailleurs, chaque niveau de la hiérarchie disposant alors de données mesurables communes et partagées, il devient possible d'évaluer les résultats de manière... objective.

— *Ancrer « l'objectif mesurable » dans la réalité : indicateur, valeur cible, dialogue de gestion*

La construction d'un objectif mesurable soucieux de décrire le résultat à atteindre et de faire le bilan d'une activité réelle repose sur trois éléments.

Le premier est l'*élaboration de sa représentation chiffrée*, au moyen d'un ou de plusieurs indicateur(s) pertinent(s) ; ce point est détaillé au chapitre suivant.

Le deuxième est la détermination d'une *valeur cible*.