

Forum des responsables de programme - 13 juillet 2005

Intervention de Didier Migaud
(Conclusion de la demi-journée)
12h45 – 13h00

La matinée d'aujourd'hui a permis de réfléchir à la manière dont la LOLF doit changer les relations entre les responsables opérationnels et les directeurs d'administration centrale chargés des finances et des ressources humaines. En termes moins techniques, il s'agit de savoir quel est le meilleur moyen d'organiser le ministère pour **optimiser les ressources en vue d'atteindre les objectifs fixés**.

Lorsque nous avons pensé la loi organique, nous savions bien que le principe de responsabilisation des gestionnaires allait emporter des conséquences plus larges que la matière budgétaire et comptable et potentiellement révolutionner la gestion publique.

Avec Alain Lambert, je voudrais vous dire aujourd'hui que si ce mouvement doit être progressif, il n'empêche pas d'engranger dès aujourd'hui les bénéfices de la LOLF. Il importe de tirer toutes les conséquences de la plus grande liberté que vous donne la loi organique dans la gestion, que vous soyez chargé des finances du ministère, de ses ressources humaines, ou de la mise en œuvre d'une politique, en tant que responsable de programme.

1. L'objectif : réorganiser les fonctions financières et RH comme conseils et « prestataires de service » pour les responsables opérationnels

Avec Alain Lambert, depuis maintenant un peu plus de quatre mois, nous étudions les conditions de mise en œuvre de la réforme, nous nous déplaçons sur le terrain pour comprendre ses succès et les difficultés rencontrées, nous nous efforçons d'écouter vos préoccupations et les éléments de solutions que vous pouvez proposer.

Au-delà des questions d'organisations, qui vous sont propres, ce qui nous importe, c'est bien sûr que toute l'administration soit à la hauteur de l'enjeu et s'engage résolument dans la réforme, en réfléchissant au meilleur mode de fonctionnement possible :

- pour mettre les responsables de programme en situation de faire valoir leurs besoins dans la définition des moyens ;
- puis surtout – et c'est bien là l'élément nouveau – en situation de réagir rapidement pour modifier, quand le besoin s'en fait sentir, la répartition des crédits, voire, dans certaines conditions, la répartition des personnes affectées aux politiques qu'ils conduisent : répondre au défi de **l'efficacité**, c'est aussi répondre au défi de la **réactivité**.

Ceci impose presque partout des changements d'une certaine ampleur et avant tout, une certaine **déconcentration** de la décision. Nous sommes conscients que la période n'est guère aisée, compte tenu de la situation de nos finances publiques. Mais l'urgence n'en est que plus grande. Déconcentrer, c'est responsabiliser, c'est faire partager la conscience de l'état du problème et faire que chacun essaie de dégager des solutions, à son niveau.

Donner corps à la notion de responsabilité suppose de confier à la personne responsable des leviers d'action pertinents et efficaces. La déconcentration que j'évoquais à l'instant est donc à la fois une déconcentration **fonctionnelle** (les moyens sont organisés autour des politiques publiques matérialisées dans les programmes) et une déconcentration **administrative** (la déclinaison sur le terrain oblige aussi à organiser les moyens autour de politiques locales matérialisées dans des BOP).

Cela ne veut pas dire que les compétences acquises au sein des directions qui exercent des fonctions financières ou de GRH seront passées par pertes et profits ! Au contraire, la distinction entre gestion opérationnelle et compétence métier devrait permettre de clarifier le positionnement de chacun et de **valoriser ces compétences métier**. Ainsi, la DAF et la DRH seraient à la fois :

– les garantes d'une certaine unité ministérielle, car le ministère garde tout son sens comme unité de gestion ; c'est d'ailleurs à ce niveau que s'apprécie le plafond d'emplois et les transferts de crédits ;

– les « conseils » des responsables opérationnels, puisqu'elles pourront capitaliser leur vision globale et leur profondeur historique pour prendre du recul ;

– et des « prestataires de services » qui pourront assurer, pour le compte des responsables opérationnels, des prestations techniques de qualité qui n'interfèrent pas avec les choix de gestion, effectués au niveau opérationnel.

2. Pour la fonction financière, la traduction de ce besoin, c'est notamment :

- le respect des calendriers de mise à disposition des crédits, quitte à ce que le niveau central, pour le compte du responsable de programme, se garde initialement une réserve destinée à faire face aux imprévus.

Comme vous le savez, le gouvernement présentera désormais, en annexe au projet de loi de finances, les mesures qu'il envisage de prendre pour assurer le respect du plafond de dépenses voté par le Parlement, avec un taux de mise en réserve appliqué à tous les programmes et un taux de mise en réserve spécifique pour les crédits de personnel du titre II.

Le gouvernement s'est engagé à procéder de façon sincère et le Parlement jouera son rôle de contrôle pour s'assurer du réalisme des prévisions. Vous saurez ainsi au début de l'exercice quels sont les crédits que vous devez préserver et ceux que, sauf circonstances exceptionnelles, vous pouvez considérer comme acquis.

Il vous sera donc désormais beaucoup plus aisé de déléguer les crédits aux ordonnateurs secondaires en temps utiles et selon un calendrier fixé à l'avance, qui conduise à déléguer la majorité des crédits en début d'année.

- deuxième élément important à nos yeux, la définition des modalités selon lesquelles les niveaux déconcentrés pourront disposer des marges qu'ils auront dégagées en cours de gestion.

Nous sommes bien conscients du fait que vous, responsables de programme et directeurs des affaires financières, aurez à « faire face à la dépense », ce qui pourra vous amener à centraliser ces marges, voire à les recentraliser, pour les ministères qui avaient le plus « joué le jeu » des expérimentations. Mais l'intéressement aux marges dégagées en gestion, au minimum au cours de l'exercice, est une source importante de motivation pour les services, qui doivent bien sûr utiliser ces marges dans le respect des orientations fixées : recherche d'économies à restituer au budget général ou à recycler dans l'amélioration de la qualité du service ou le fonctionnement quotidien de l'administration ; recherche de gains de productivité pour maximiser, à dépenses constantes, les services rendus aux citoyens.

Rappelons-le une nouvelle fois, la LOLF n'est pas l'instrument d'un « amaigrissement » forcé de l'État mais d'une plus grande efficacité de la dépense. C'est un outil à vocation universelle, qui n'est porteur d'aucun déterminisme idéologique quant au niveau de la dépense ou de l'emploi publics : il est neutre au regard de ces choix politiques fondamentaux. C'est, d'ailleurs, l'une des clefs du consensus qui a présidé à son élaboration et qui perdure aujourd'hui.

3. En matière de ressources humaines, le besoin de changement est d'autant plus pressant que le mode de fonctionnement est resté jusqu'ici très centralisé et trop peu orienté vers les besoins de la gestion

C'est pourquoi je souhaiterais développer un peu plus ce sujet en conclusion de la matinée.

La transformation de l'autorisation parlementaire en matière d'emplois est fondamentale : les tableaux d'emplois budgétaires, votés par le Parlement sans que cela ne lui donne d'ailleurs une vraie visibilité sur l'emploi public, constituaient un cadre rassurant pour la gestion des effectifs titulaires ou contractuels, voire vacataires.

Associé à une liberté plus grande, le vote d'un plafond d'emplois autorisés est bien plus exigeant : en effet, il oblige à faire preuve **d'imagination**, pour définir précisément les profils d'emplois affectés à telle ou telle politique publique et **de rigueur**, pour assurer le suivi en temps réel de la consommation de la masse salariale et des équivalents temps plein. La liberté se mérite... Et piloter les emplois, c'est avant tout réfléchir aux besoins et mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Le grand défi de la GRH est ainsi de passer d'un mode normatif, bureaucratique et trop uniforme à une approche personnalisée permettant de valoriser les compétences et de satisfaire au mieux les besoins du service, en prenant en compte les souhaits des agents.

Il faut redonner de la vigueur au principe de séparation du grade et de l'emploi : le responsable de programme ou de BOP doit raisonner « métiers » et « compétences », dans une perspective dynamique et s'appuyer sur les directions centrales pour assurer une bonne articulation avec les autres contraintes de la gestion publique, notamment statutaires. Il doit avoir la capacité de déterminer les profils nécessaires à son activité, leur « volume » et leur répartition géographique. Il devra également exercer une influence sur les promotions et disposer d'une certaine marge en matière de rémunérations accessoires.

La déconcentration au sens classique du terme a surtout consisté, jusqu'ici, à donner aux chefs de services déconcentrés la capacité de prendre des actes de gestion jugés par les administrations centrales encombrants et sans grand intérêt. Il est vrai, aussi, que les chefs de service déconcentrés n'ont peut-être pas été fâchés d'échapper à des tâches parfois délicates, comme l'évaluation des agents et ses conséquences possibles en termes de promotion.

Mais demain, pour assumer pleinement son rôle, le responsable de BOP devra être mis en mesure de développer cette approche personnalisée et orientée vers les besoins du service, que je viens d'évoquer à l'instant pour le responsable de programme.

4. La LOLF n'a pas besoin d'un « grand soir » du statut de la fonction publique pour réussir et des progrès concrets peuvent être réalisés dès maintenant

Il existe, au sein même du statut général de la fonction publique, des **marges de manœuvre** qui peuvent donner aux responsables opérationnels de véritables leviers d'action. Mais des années d'une pratique orientée par des préoccupations parfois corporatistes et presque toujours conservatrices, par commodité partagée, ont pu en rendre plus fade la portée.

Ainsi, il ne résulte pas du statut que les avancements et promotions s'effectuent, pour l'essentiel, en fonction de l'ancienneté et non pas de la valeur de l'agent. Il ne résulte pas non plus du statut que les mutations soient organisées sans prendre toujours en compte les besoins des services. La politique des rémunérations accessoires n'était pas conçue, à l'origine, comme devant être appliquée de façon forfaitaire.

Sur tous ces points, un ajustement des pratiques pourrait permettre de donner de la souplesse, en associant les organisations syndicales à la réflexion. Un travail intense de concertation est de mise. Le dialogue social engagé sur le terrain, à travers les expérimentations, est plutôt encourageant.

Les possibilités de déconcentration que j'ai évoquées précédemment sont également applicables « à statut constant ».

On peut également songer à lever quelques rigidités résultant de la multiplicité des corps. Celle-ci a engendré de multiples barrières, notamment en termes de mobilité fonctionnelle (voire géographique) et provoque certainement aujourd'hui des frustrations préjudiciables non seulement au bon fonctionnement des services, comme à la motivation des agents. L'assouplissement du cadre statutaire est un facteur de souplesse et d'efficacité ; il doit aller de pair avec un renforcement du pilotage des emplois et, naturellement, ne pas aller à l'encontre des intérêts des agents.

En bref, nous souhaitons, Alain Lambert et moi-même, vous indiquer que si une réforme du statut, ou plutôt, **des** statuts de la fonction publique est souhaitable pour certains aspects, elle ne constitue absolument pas, à nos yeux, une condition nécessaire au succès de la LOLF et à la logique de responsabilisation : il existe au contraire des marges de progrès, à droit constant, pour une gestion plus dynamique des personnels, qui bénéficie à tous. C'est d'ailleurs le statut et les principes généraux du droit de la fonction publique qui, actuellement, posent les règles de continuité et d'adaptabilité du service public, tout en accordant les nécessaires garanties aux fonctionnaires, placés dans une situation réglementaire.

*

* *

En conclusion, je voudrais rappeler le soutien sans faille qu'Alain Lambert et moi-même, et, au-delà je crois, le Parlement tout entier, voulons apporter à la réussite de cette réforme.

Je souhaiterais, avec Alain Lambert, souligner devant vous que le mouvement de réforme est lancé et qu'il est irréversible. Maintenant qu'est enfin posée la question de la mise en cohérence des moyens et des objectifs de l'action publique, à la recherche de l'efficacité et en abandonnant la pure logique de moyens, maintenant qu'est posée la question de l'évaluation de la dépense publique, il n'est plus possible d'éviter de répondre.

La réforme est portée par l'enthousiasme de ses deux « pères fondateurs » et par leur souci de ne pas voir gâcher – par des réflexes d'arrière-garde ou d'incompréhensions – cette chance si extraordinaire qui s'offre aujourd'hui. La volonté d'Alain Lambert et moi-même a transcendé nos clivages partisans ; elle a traversé l'alternance ; elle irrigue le Parlement : elle n'aura de cesse de s'imposer à tout exécutif qui s'accommoderait du doute ou de la frilosité.

La tâche qui vous est confiée est exigeante, d'abord pour réussir la transition, puis pour pousser la logique de la réforme toujours plus loin. Mais cette tâche fait appel à ce qu'il y a de plus noble dans la fonction publique : son attachement profond à l'État, à son efficacité, à sa capacité à répondre aujourd'hui et demain aux besoins de nos concitoyens. Nous savons pouvoir compter sur vous, comme vous pouvez compter sur nous. La réussite sera l'œuvre de tous.