

LE POINT DE VUE DE
JEAN PLANET

La Lolf, dix ans de chantier

La réforme de l'Administration est lancée. Vaste chantier, qui passe par la mise en œuvre de la Lolf (Loi Organique relative aux Lois de Finances) du 1^{er} août 2001. Initiée et soutenue par la droite comme par la gauche, destinée en tout premier lieu à revaloriser le rôle du Parlement et à maîtriser la dépense publique, cette nouvelle comptabilité de l'Etat, plus proche des normes du secteur privé, apportera aux gestionnaires publics une meilleure connaissance des coûts, une mesure des risques et une évaluation plus fine des engagements pluriannuels. Avec dans le même temps, pour les parlementaires, une transparence des comptes et une responsabilité recouvrée sur un budget qui s'appréciera désormais en fonction des objectifs fixés et des résultats effectivement obtenus.

Le processus est bien enclenché. Chaque ministère définit actuellement les objectifs et indicateurs de performance pour chacun des programmes dont il a la charge ou auxquels il participe, la nouvelle architecture budgétaire sera testée dès septembre prochain pour le budget 2005, et la réforme appliquée en 2006. Mais si la démarche budgétaire et comptable semble bien sur les rails, qu'en est-il de la fameuse "révolution culturelle" mise en avant par les responsables politiques et administratifs du projet, celle qui permettra aux fonctionnaires de passer d'une culture de moyens à une culture de résultats ? Elle semble bien, pour le moment, relever essentiellement du discours, certes porteur d'ambition. Voire du vœu pieux...

A priori, rien de surprenant à cela, s'agissant d'un dossier qui réforme de fond en comble des modes de gestion complexes, aux acteurs nombreux, aux implications fortes et aux habitudes tenaces. Chacun sait que la conduite du changement -et en la circonstance, le changement est profond- exige du temps et de la patience. Il exige également d'être accompagné. Or, on a parfois le sentiment que les porteurs de la réforme misent avant tout sur les évolutions techniques (à savoir le nouveau cadre budgétaire), considérant que les acteurs, et en particulier les agents, devront alors bien suivre.

Rien n'est moins sûr. Le succès de la réforme ne passe pas par le simple respect par les fonctionnaires du nouveau cadre budgétaire et comptable. Il exige

d'eux une véritable implication dans le projet, qu'ils se l'approprient, selon le terme consacré en la matière. La "feuille de route" est certes donnée pour les responsables de programme, qui seront au secteur public, comme le déclarait en mars dernier Alain Lambert lors d'un colloque à Bercy, *"ce que sont les managers des unités opérationnelles aux grandes entreprises : des pilotes et des coordinateurs"*. Mais cette population d'environ 150 personnes, quelles que soient les qualités des intéressés, paraît en nombre bien réduite pour assurer le succès de la Lolf, c'est à dire une gestion modernisée de l'Etat.

A un peu plus d'un an du démarrage sur le terrain de la réforme, il faut mettre l'accent sur les agents tout autant que sur les aspects techniques. Pas pour les préparer à subir la réforme, mais pour en faire les porteurs, quel que soit leur niveau de responsabilité. Pas pour les aider à affronter de nouvelles contraintes, mais pour qu'ils saisissent la Lolf pour ce qu'elle peut être : une formidable occasion de clarifier le rôle de l'Etat, de valoriser l'action publique et de donner à chaque fonctionnaire un peu plus de responsabilité et de capacité d'initiative sur les domaines dont il a la charge.

Car quelle est la traduction, au plan managérial justement mis en avant par l'ancien ministre, de la logique de résultat prônée par la Lolf, sinon *"le passage d'un management hiérarchique à un management par objectifs"* ? Une bonne gestion de la performance publique, orientée vers la recherche de résultats, suppose l'efficacité de la décision et l'efficacité de sa mise en œuvre. Elles-mêmes passent par l'autonomie de gestion et son corollaire, la responsabilité du gestionnaire. Une telle responsabilité ne découlera pas de la mise en œuvre de la Lolf, elle en est une condition de succès.

La priorité devrait donc aller à l'encadrement supérieur et intermédiaire (bien évidemment les chefs de service régionaux et départementaux, mais aussi tous les responsables de service et d'équipe), pour accompagner ces cadres de proximité dans la mise en place d'un management par objectifs. Ce style de management leur demandera beaucoup, puisqu'il leur faudra veiller à clarifier leurs missions, leur environnement

administratif et social, leurs priorités ; fixer les objectifs de leurs collaborateurs, responsabiliser, déléguer ; accompagner leurs équipes, gérer leurs compétences ; optimiser l'organisation et les modes de fonctionnement ; évaluer les résultats obtenus ; motiver et valoriser leurs collaborateurs. Bref, se mettre dans les conditions d'une application efficace de la Lolf.

La réforme des lois de Finances peut constituer une formidable occasion de valoriser l'action publique à condition que les fonctionnaires en soient les acteurs, non les suiets

Mais demander beaucoup aux responsables publics impose au préalable de leur apporter beaucoup. Tout d'abord une lisibilité sur la démarche, une transparence sur les objectifs poursuivis, afin qu'ils soient eux-mêmes en état de s'engager auprès de leurs agents, sans crainte d'être par la suite démentis. Un exemple : qui peut

leur dire aujourd'hui jusqu'à quel niveau de l'organisation jouera le principe novateur de fongibilité des crédits ?

Ensuite, il leur faut des moyens bien sûr, et pas seulement financiers. Surtout une véritable responsabilité, un accroissement de leur marge d'autonomie, afin qu'ils soient les managers qu'on veut qu'ils soient, qu'ils puissent, comme dans le privé avec qui on les compare, juger eux-mêmes des modalités de gestion les mieux adaptées à la réalisation de leurs objectifs.

Il faudra également aux managers publics un accompagnement dans l'élaboration et la mise en place d'outils (indicateurs...) indispensables aux nouveaux modes de management. Et enfin, surtout, la confiance, le droit à l'expérimentation, voire ce droit à l'erreur dont on nous répète à juste titre qu'il est considéré aux Etats Unis comme un fondement du management. S'agissant de professionnels dont la compétence, l'éthique et l'attachement au service public ne sont pas à démontrer, les risques sont limités. Et la confiance ainsi accordée leur permettra d'avoir celle de leurs collaborateurs, de leurs partenaires syndicaux, des administrés.

C'est ce programme, ambitieux mais incontournable, qu'il convient de lancer dès que possible. En capitalisant sur les expérimentations déjà conduites, en les généralisant et surtout en acceptant d'innover et de miser sur l'encadrement de terrain pour dégager des modes de gestion véritablement adaptés aux ambitions de la Lolf. Dix ans pour y parvenir ? Il faut lancer le mouvement dès aujourd'hui.

Jean Planet est associé gérant de Jean Planet Conseil.