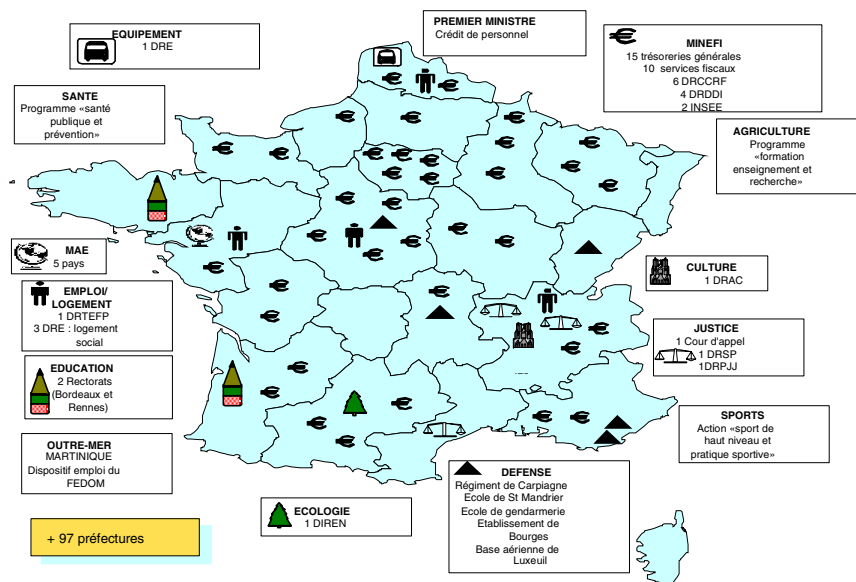


III. La préfiguration de la réforme dans les ministères

A. Les expérimentations des nouveaux modes de gestion publique

Conformément aux engagements du Gouvernement, chaque ministère a lancé en 2004 au moins une expérimentation de gestion globalisée des moyens et de mise en œuvre du dispositif de fongibilité asymétrique (cf. annexe 7 et cartographie ci-contre). Parallèlement, neuf ministères¹ préfigurent une gestion par programme et/ou action d'un programme.



Outre le travail réalisé en administration centrale, la mise en œuvre de la réforme budgétaire est testée de manière très opérationnelle dans la gestion au quotidien des services déconcentrés concernés.

En 2005, les travaux de préfiguration de la LOLF vont s'intensifier. Les expérimentations de la gestion des budgets globalisés seront étendues. Tous les ministères expérimenteront au moins un programme sur tout ou partie du territoire avec les différents volets de la réforme (BOP, indicateurs, prévision et suivi de la masse salariale, plafond d'emploi, gestion des autorisations d'engagement). Tous les programmes devraient faire l'objet d'une expérimentation, de telle sorte que tout le territoire soit concerné par au moins une expérimentation ainsi que chaque réseau de service déconcentré.

Cette démarche expérimentale concerne pour l'essentiel, à ce stade, des services déconcentrés pour leurs dotations de personnels et de fonctionnement et pour certains crédits d'intervention.

Au nombre de cent cinquante, ces sites d'expérimentation de gestion globalisée des moyens représentent une enveloppe de près de 6 milliards d'euros et concernent en outre 125 000 agents. La globalisation des moyens, initiée en 2001 par le ministère de l'intérieur au profit de quelques préfectures, a été progressivement étendue, après son évaluation positive. 97 préfectures sont à ce jour concernées par ce nouveau mode de gestion globalisée des moyens.

De même, 38 services déconcentrés relevant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie se sont également engagés dans la gestion globalisée, démarche adossée pour certains à des contrats pluriannuels de performance (trésoreries générales et directions départementales des services fiscaux).

¹ Travail, Équipement, Éducation nationale, Sports, Culture, Outre-mer, Agriculture, Écologie et Santé.

Dans le cadre de la loi de finances 2004, plusieurs ministères expérimentent une gestion par programme et/ou action. C'est ainsi par exemple que la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la région Centre expérimente, depuis 2003, la gestion globalisée de quatorze dispositifs d'aide à l'emploi. De même, le ministère de l'outre-mer expérimente en Martinique la gestion globalisée des dispositifs consacrés à l'emploi et regroupe désormais ces crédits sur une seule ligne.

Les crédits concernés sont gérés non plus seulement par nature de dépense, comme le prévoit l'ordonnance de 1959, mais aussi selon la destination de celle-ci, conformément à la loi organique du 1^{er} août 2001. Les préfigurations des programmes ont été identifiées, dans la loi de finances, par un chapitre dont la nomenclature commence par 39, tandis que les actions l'ont été par des articles, ce qui permet de tester les nouveaux principes d'imputation et de gestion budgétaire et comptable par nature (titre) et par destination (actions).

B. Les premiers enseignements des expérimentations et leur impact sur les organisations

1. Les services s'approprient les nouveaux modes de gestion, avec une meilleure connaissance et maîtrise de leurs dépenses

La démarche de gestion globalisée des moyens dans le cadre des futurs budgets opérationnels de programme a conduit les services expérimentateurs à s'approprier l'ensemble de leurs moyens, et tout particulièrement leur masse salariale, qui restait jusqu'alors le plus souvent de la responsabilité première des administrations centrales.

Cette appropriation passe par une meilleure connaissance des crédits de personnels et des effectifs correspondants dans chaque BOP expérimental, avec la mise en place d'outils au niveau déconcentré (outils de décompte des équivalents temps pleins, suivi en coût réel, analyse des écarts entre prévision et exécution ...) et la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique. L'un des principaux enjeux pour les services expérimentateurs a été de mieux encadrer à leur niveau les dépenses de masse salariale, en se mettant en capacité d'engager une gestion prévisionnelle des ressources humaines.

D'une façon plus générale, ces nouvelles démarches de gestion globalisée des moyens ont permis un apprentissage remarquable pour les services expérimentateurs en ce qui concerne la prévision et la gestion de leurs budgets.

2. Une gestion optimisée permet de dégager de nouvelles marges de manœuvre

Au-delà des premiers effets d'aubaine (dépenses non réalisées mécaniquement au sein de l'enveloppe globalisée des moyens), les expérimentateurs ont dégagé des marges de manœuvre en cours de gestion, susceptibles d'optimiser la réalisation des objectifs. Celles-ci sont de différentes natures.

Sous réserve de respecter les plafonds d'emplois et de la masse salariale allouée au BOP, les rectorats de Bordeaux et Rennes ont pu effectuer des arbitrages entre les qualifications d'emplois, les rémunérations et les déroulements de carrière tout en se conformant aux règles statutaires. D'autres expérimentateurs ont fait le choix de ne pas remplacer nombre pour nombre les départs à la retraite dans leurs services, utilisant les marges ainsi dégagées pour d'autres objets, notamment la modification de la structure des emplois, avec des recrutements d'agents plus qualifiés ou correspondant aux nouveaux métiers, tels que des contrôleurs de gestion publique. C'est ainsi par exemple que le rectorat de Bordeaux s'est doté de trois contrôleurs de gestion de niveau ingénieur d'étude. De même chaque préfecture, trésorerie générale ou direction des services fiscaux se dote d'un contrôle de gestion, en développant ou perfectionnant des outils de suivi et des tableaux de bord.

Enfin, plusieurs services expérimentateurs ont redéployé des financements pour réaliser des actions ou des opérations qu'ils avaient programmées mais qu'ils n'auraient pas pu réaliser au cours de l'exercice considéré faute de financement.

3. Le dialogue de gestion enrichit la relation entre administration centrale et déconcentrée et rénove le dialogue social local

La démarche de gestion globalisée des moyens et l'engagement sur des objectifs et des résultats attendus font évoluer la nature et le contenu du dialogue de gestion entre les services déconcentrés expérimentateurs et leurs administrations centrales respectives. Moins à sens unique, ce dialogue de gestion s'enrichit du volet de pilotage par la performance. La vision, désormais plus globale, des moyens et les nouvelles souplesses de gestion au sein des enveloppes allouées modifient les termes mêmes des échanges traditionnels entre les acteurs concernés.

Dans la plupart des services concernés, les expérimentations ont favorisé le dialogue social avec les organisations syndicales. Non seulement les projets de budgets globalisés ont été soumis aux comités techniques paritaires locaux, mais également le réemploi des marges de manœuvre dégagées en cours de gestion. À titre d'illustration, certaines de ces marges ont été réaffectées par la direction régionale de l'équipement du Nord-Pas-de-Calais à un financement d'actions de formation « métiers ». La direction des services fiscaux de Seine-Maritime ou la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle en région Centre ont préféré réaliser des opérations d'amélioration des conditions d'accueil des usagers ou des conditions de travail des agents. Des responsables de services expérimentateurs ont également organisé un retour vers les agents de certaines marges de manœuvre salariales dégagées, sous forme de majoration de primes ou d'abondement des œuvres sociales.

4. La mise en œuvre de la réforme budgétaire invite à redéfinir les structures et les procédures dans le cadre d'une déconcentration accrue

La déclinaison opérationnelle, à titre expérimental, des futurs programmes a conduit les ministères et leurs directions à s'interroger, d'une part sur la nouvelle répartition des tâches entre le niveau central et le niveau déconcentré, d'autre part sur le niveau pertinent de déclinaison territoriale des budgets opérationnels de programme lorsque ceux-ci sont déconcentrés. Le niveau régional a été retenu par plusieurs expérimentateurs, soit en confortant ainsi des organisations existantes (direction régionale des affaires culturelles Rhône-Alpes, direction interrégionale des services pénitentiaires des régions Auvergne et Rhône-Alpes, direction régionale de l'environnement de la région Midi-Pyrénées,...), soit en regroupant au niveau régional la gestion globalisée des moyens au profit, par exemple, des directions régionales de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, des directions régionales des affaires sanitaires et sociales pour certains crédits du futur programme « Prévention sanitaire ». Le niveau régional semble en outre pertinent pour gérer au niveau déconcentré les ressources humaines.

Si le pilotage régional se trouve ainsi le plus souvent affirmé (direction régionale de l'équipement de la région Nord-Pas-de-Calais, rectorats de Bordeaux et de Rennes,...), le niveau déconcentré départemental est également mobilisé : les inspections départementales d'académie de la région Aquitaine et de la région Bretagne disposent de la gestion des moyens (crédits et effectifs) relevant du programme enseignement scolaire du premier degré ainsi que des crédits d'enseignement (hors personnels), c'est-à-dire les crédits pédagogiques et des heures supplémentaires. De même, dans le cadre du projet Parme², la direction régionale de l'équipement du Nord-Pas-de-Calais a conduit son expérimentation par un pilotage collégial, associant les chefs de services territoriaux déconcentrés.

² Projet d'allocation des ressources de l'équipement

Enfin, le BOP constitue pour la plupart des ministères un support d'une déconcentration accrue, non seulement des crédits mais également des actes de gestion et de pilotage de la performance.

En outre, les bureaux en charge du budget et de la gestion des services déconcentrés voient leur rôle s'étoffer. Par exemple, le bureau en charge du budget au sein du rectorat de Bordeaux a notamment pour mission l'élaboration du budget académique, avec un rôle de synthèse et de centralisation régionale de la comptabilité des dépenses engagées et d'évaluation de l'impact des mesures budgétaires.

Témoignage d'expérimentateurs de la réforme budgétaire en 2004 (Rectorats de Rennes et de Bordeaux)

« Comme tout changement en profondeur, l'expérimentation des principes de la LOLF questionne les décideurs et les services sur leurs pratiques de gestion et les circuits de décision. Le passage d'une logique de moyen à une logique de résultat renvoie chacun à la définition de sa mission et à la juste mesure des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés et obtenir les résultats attendus. Cela redonne un sens parfois oublié aux actes de gestion. L'absence de cloisonnement entre les lignes de délégation de crédits ou d'emplois offre des marges de manœuvre nouvelles en académie. La responsabilité est renforcée, mais elle est aussi gratifiée.

Personne n'avait jusque là une vision complète des moyens alloués à l'académie. L'élaboration du budget prévisionnel a donc été l'occasion de recenser tous les moyens affectés à l'académie, mais aussi de définir les priorités, de faire des arbitrages et de négocier avec les services ministériels. Auparavant, notre action n'était pensée qu'en terme de besoins ponctuels, non coordonnés et vraisemblablement non exhaustifs. Il nous a fallu reconstituer le bilan des crédits engagés et consommés par toutes les unités de gestion, ce qui ne s'est pas fait sans difficulté et l'évaluation des restes à payer. Cette démarche a mis en évidence les insuffisances en matière de gestion financière, en particulier la quasi-absence de comptabilité des engagements.

Un travail conséquent a dû également être entrepris pour mieux exploiter certaines données du fichier de paye, mettre à jour et fiabiliser les bases de données afin d'avoir des outils de gestion administrative, qui permettent de prévoir, suivre et contrôler. Au-delà de l'habituel suivi de l'utilisation des emplois délégués, il a été nécessaire d'intégrer la notion de coût réel, dans le même temps que les correspondances entre fonctions des personnels et actions devaient être clarifiées. Cela a conduit les services gestionnaires à une nouvelle perception de leur rôle. Faut-il remplacer tel départ à la retraite ? quelle balance coût/avantage de telle dépense pour le service ? On s'oriente alors vers une gestion plus raisonnée, plus réfléchie.

Il reste encore du travail avant que la réforme budgétaire soit complètement intégrée dans nos modes de gestion. Bien que nous ayons repensé l'organisation du rectorat autour des missions des services en référence aux programmes et actions du budget de l'État, et fait émerger la fonction budgétaire, il nous reste encore à travailler sur la définition d'une vision prospective, à la recherche d'une plus grande cohérence entre les objectifs académiques et nationaux, ainsi qu'à une meilleure correspondance entre la définition des actions qui s'avère parfois trop théorique et les réalités fonctionnelles. Nous pourrions alors disposer d'une présentation globale de la réforme budgétaire aux acteurs et partenaires qui favorisera leur adhésion au projet. »

C. Le soutien et la promotion des expérimentations

L'implication croissante des services déconcentrés dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire est accompagnée par l'institution d'un **comité d'animation et de suivi de la réforme budgétaire au niveau territorial**, présidé par le préfet de région, avec un appui technique des services du trésorier-payeur général de région. Ce comité aura pour rôle de veiller à la bonne information des services déconcentrés, de mutualiser les bonnes pratiques et de suivre l'état d'avancement des travaux, dont le pilotage général relève par ailleurs de l'administration centrale des différents ministères. Il réunira le trésorier-payeur général de région, les chefs de services régionaux, ainsi que les préfets et les trésoriers-payeurs généraux des départements. Ce comité régional d'animation et de suivi s'appuiera sur un comité opérationnel, animé par le trésorier-payeur général de région.

Par ailleurs, la direction de la réforme budgétaire effectue un travail de proximité, en participant à des journées d'information régionale. Elle propose un soutien opérationnel à la mise en œuvre de la réforme budgétaire, notamment par l'animation d'une foire aux questions, l'aide à la rédaction des protocoles cadres d'expérimentation, la diffusion de documents méthodologiques et des témoignages des expérimentateurs.