

Comment maîtriser les dépenses publiques sans diminuer la qualité des services rendus aux citoyens ?

Compte rendu de la réunion du 25 janvier 2005

Club Penser & Agir

*Animé par Sylvie Trosa en partenariat avec l'Institut de l'entreprise,
l'Institut de l'ENS et IDRH*

Working paper n°5

Avril 2005

Sylvie Trosa (expert en management public) a accueilli les participants en notant que la question de la maîtrise des dépenses publiques n'était pas un sujet « facile ». Nombre d'observateurs ont par exemple glosé sur l'échec de la réforme de Bercy en 1999-2000, mais bien peu ont dit comment il aurait fallu s'y prendre. Cet épisode renvoie à un problème plus général : une tendance à assimiler la dépense publique aux « autres », qu'ils soient fonctionnaires corporatistes, parlementaires dispendieux ou ministres inconséquents. La première question qui se pose est donc celle des moyens à mettre en œuvre pour « préparer l'opinion publique » à la maîtrise des dépenses publiques.

Au-delà, on peut se demander s'il existe des « gisements d'économie évidents » dans l'administration. Si tel est le cas, par exemple pour la fonction publique, comment peut-on mettre en œuvre la réforme avec l'accord de toutes les parties prenantes ? Si non, comment peut-on réaliser des économies ?

Un autre type de questionnement porte sur les outils de la réforme : de quelle manière faut-il évaluer les programmes ? Quels sont les avantages et les effets pervers de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) ? Est-il possible, plus généralement, de considérer les finances publiques dans leur ensemble (avec le budget des collectivités territoriales et de la sécurité sociale), et non plus seulement sous le seul angle des finances de l'Etat ?

Yves Cannac (président de l'Observatoire de la Dépense publique) a ouvert la discussion en se demandant pourquoi la France avait autant de difficultés à mettre en œuvre des réformes que nombre de pays étrangers, aux profils très différents, ont déjà su accomplir : le Canada, le Royaume-Uni, la Suède ou l'Italie se sont ainsi déjà attaqués, dans les années 1980 et 1990, au problème de la dépense publique. La principale difficulté de la réforme est de rassembler autour d'un objectif commun au moins sept acteurs : les citoyens, le Président de la République, les ministres, le Parlement, les directeurs d'administration centrale, le personnel administratif et les syndicats de fonctionnaires. Une stratégie en deux temps

devrait être adoptée : d'abord, l'information de toutes les parties prenantes ; ensuite, la recherche d'un point de convergence des intérêts des acteurs, en se référant à l'intérêt général. Yves Cannac a conclu son intervention en s'interrogeant lui aussi sur l'efficacité réelle de la LOLF : permettra-t-elle vraiment une maîtrise de la dépense publique ? Si oui, à quelles conditions peut-elle réussir ?

Franck Mordacq

Directeur de la Réforme budgétaire au ministère de l'Economie et des Finances

Prenant à son tour la parole, **Franck Mordacq** a confirmé que la LOLF était une loi « très ambitieuse ». Il a rappelé ce jugement du premier président de la Cour des comptes : « la réforme de l'Etat se fera par le budget, comme la Révolution s'est faite par la loi ». La LOLF, qui entrera en vigueur en 2006, transformera en effet le cadre des finances publiques à deux niveaux.

Au niveau macro-budgétaire d'abord. Les crédits seront désormais affectés à 34 grandes missions de l'Etat, missions elles-mêmes divisées en 132 programmes. La répartition fine de la dépense appartiendra ainsi aux ministres, en collaboration avec les responsables des programmes qu'ils auront désignés. La procédure d'élaboration du budget est également fortement transformée. La circulaire Raffarin du 21 janvier 2005 relative à la préparation de la loi de finances 2006 précise ainsi que les cadrages « fixant les normes de maîtrise des dépenses publiques » seront effectués très en amont, dès le mois de janvier. Les lettres arrêtant le plafond des crédits, adressées aux ministres courant avril, seront liées à des missions spécifiques de l'Etat. Il n'est donc pas exagéré de parler d'une « révolution », dans la mesure où chaque ministre, responsable de la maîtrise des dépenses, devient son propre ministre des Finances.

La LOLF introduit ensuite de nombreux changements au niveau micro-budgétaire. Les défauts de l'ancien système sont connus : l'Etat était très directif sur les moyens et les procédures, et trop peu regardant sur les objectifs et les résultats. La LOLF modifie sensiblement la donne en offrant aux 80 gestionnaires de programme, placés sous l'autorité des ministres, trois grandes libertés : la charge d'une enveloppe globale dans chacun des 132 programmes – cette globalisation des crédits est d'ailleurs expérimentée dès cette année dans plusieurs services ; la possibilité de redéployer les crédits entre eux (cette fongibilité des crédits est néanmoins asymétrique, dans la mesure où les crédits affectés

aux dépenses de personnel sont plafonnés : ils peuvent être diminués mais pas augmentés) ; enfin, une liberté en termes d'emploi, avec la possibilité de redéployer des personnels.

Ces libertés nouvelles sont un « *cadeau empoisonné* », a souligné Franck Mordacq. Elles supposent la fin des directives précises et une responsabilité accrue : les gestionnaires de programmes doivent rendre compte annuellement de l'usage des crédits. En particulier, ils sont tenus à une obligation de performance, définie par des objectifs (670 en tout) et mesurée par des indicateurs spécifiques (1 300). Les indicateurs sont construits de façon à recouvrir les attentes des citoyens (efficacité socio-économique), des usagers (qualité du service) et des contribuables (productivité, efficacité).

Il est évident que ce cadre provisoire de mesure de la performance « *mérite d'être affiné* » : les indicateurs sont aujourd'hui trop nombreux, et ceux qui mesurent la consommation de moyens devront être bannis. A cet égard, l'exemple du Royaume-Uni est encourageant : très élevé au début, le nombre des indicateurs a depuis été divisé par quatre. Il serait enfin souhaitable de réaliser une revue des programmes, a conclu Franck Mordacq, soulignant qu'il serait judicieux d'attendre pour cela que la LOLF soit réellement mise en place.

Thierry Bert

Chef de service de l'Inspection Générale des Finances

Thierry Bert a ensuite développé le thème de la relation entre la maîtrise des dépenses publiques et la qualité de l'évaluation. La mesure des performances dans l'administration reste problématique pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il est souvent difficile de définir ce qu'il faut évaluer. Certains services souffrent d'une surabondance des objectifs : on recense ainsi plus d'une centaine de « *missions* » aux Douanes. De surcroît, les « *priorités changeantes et pulsionnelles* » des gouvernements conduisent à un empilement des objectifs « *prioritaires* » : une semaine, les agents des douanes seront appelés à renforcer la lutte contre le trafic de drogue ; la semaine suivante, l'accent sera mis sur le blanchiment d'argent, le terrorisme ou le travail clandestin. *A contrario*, d'autres services doivent s'accommoder d'objectifs très vagues. La Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) doit ainsi lutter contre des « *pratiques anticoncurrentielles* » pour lesquelles il n'existe pas de définition précise.

Un autre obstacle à la définition d'objectifs clairs est le grand nombre de tâches secondaires et chronophages. Les agents de la Direction Générale des Impôts (DGI) doivent ainsi assurer la gestion des timbres fiscaux, ce qui freine leur mission première de collecte de l'impôt. Enfin, la simplification des procédures est souvent compliquée par l'action du législateur, qui crée régulièrement des structures spécialisées et des nouveaux concepts. Thierry Bert a ainsi cité la taxe sur les locaux non-occupés, qui revient à imposer un bien immobilier qui, par définition, ne procure aucun revenu, et à entamer des contentieux avec les propriétaires naturellement récalcitrants.

En second lieu, l'évaluation doit s'appuyer sur une idée précise des coûts. La mise en place de la LOLF va permettre d'importants progrès dans ce domaine. D'abord parce qu'elle se base sur une comptabilité d'exercice, qui permet d'avoir une idée exacte des recettes et des dépenses de l'année. Le bilan sera également plus détaillé, avec par exemple l'évaluation des propriétés de l'Etat. Ensuite, et surtout, parce qu'elle mettra en évidence les « *coûts cachés* », comme le coût des pensions, de l'immobilier et des vacances (qui sont pour l'instant noyés dans les charges de fonctionnement). Deux éléments resteront néanmoins hors-bilan : le coût des provisions et le coût de l'assurance, dans la mesure où l'Etat français, contrairement à ce qui se passe dans certaines « agences » étrangères, est son propre assureur.

Cela dit, la LOLF ne dispensera pas d'un triple travail de comparaison. Avec les pays étrangers d'abord, en prenant bien soin d'étudier des actions comparables. Entre des structures nationales comparables, ensuite, pour repérer les marges de bonne gestion : ce type de comparaison révèle fréquemment des écarts de performances importants, par exemple entre les différentes trésoreries générales ou les services fiscaux. Comparaisons, enfin, avec le secteur privé, pour la gestion des achats, de la flotte de véhicules ou des programmes informatiques. Il serait d'ailleurs erroné de croire que la comparaison est toujours en la défaveur du secteur public : le coût de l'expertise y est par exemple bien plus faible que pour le privé. De même, les échecs des plans informatiques ne sont pas réservés, loin s'en faut, aux administrations.

L'évaluation des performances reste néanmoins beaucoup plus difficile à faire dans le secteur public, a constaté Thierry Bert. Une entreprise privée peu performante perdra des parts de marché et finira par disparaître. En l'absence de concurrence, ce révélateur de performance ne s'applique pas aux administrations. En outre, il est souvent difficile de se fier uniquement à des éléments quantitatifs pour juger de la qualité du travail d'un service. Certes,

dans certains cas, la mesure de la performance est assez aisée. Une enquête conduite sur la gestion des appels téléphoniques au ministère des Finances a ainsi révélé en 1999 que 40 % des appels n'aboutissaient pas, un résultat « *objectivement mauvais* ». Les « centres d'appel » ont apporté une première solution. Mais comment, *a contrario*, mesurer la performance de la Direction générale de la comptabilité publique ? Ce service est en effet confronté à deux objectifs contradictoires de vitesse d'élaboration et de qualité des comptes présentés. Le même dilemme se retrouve quand il faut évaluer la qualité de la justice, l'objectif d'une justice rapide entrant souvent en tension avec celui d'une bonne justice. En conséquence, l'évaluation dans le secteur public doit nécessairement combiner des éléments quantitatifs et qualitatifs.

Un autre problème se pose : dans de nombreux cas, les performances ne sont visibles qu'à long terme (pour l'éducation, par exemple) ; dans d'autres, les performances sont diffuses, dépendant de multiples variables sur lesquelles une administration n'a qu'un contrôle très relatif. C'est notamment le cas pour la sécurité, ce que semblent oublier nombre d'hommes politiques. Ainsi, au cours d'une récente réunion des chefs de juridiction, un ancien Garde des Sceaux a affirmé qu'un des critères de performance de l'action judiciaire était l'évolution de la délinquance juvénile dans un quartier. C'est oublier qu'un tel indicateur ne dépend pas uniquement de la justice : il est aussi déterminé par l'action de la police, des enseignants, des parents et par l'évolution générale de l'économie. Autant de facteurs que les magistrats ne contrôlent pas.

Selon Thierry Bert, il faut donc distinguer entre trois types d'objectifs.

- En premier lieu, les objectifs de gestion à court terme, qui peuvent servir de base à une rémunération au mérite. Il peut ainsi s'agir de la réussite d'un plan informatique, de la mise en œuvre réussie d'une rationalisation des services ou encore d'un résultat mesurable, par exemple une augmentation du taux de recouvrement des créances issues de contrôle fiscal.
- En second lieu, les objectifs de moyen et long termes directement imputables à des responsables identifiés (police, juridiction, DGI, par exemple).
- Enfin, les objectifs de moyen et long termes qui ne sont pas imputables à un service particulier : cette catégorie recouvre l'interministériel ou les indicateurs socio-économiques. Dans tout les cas, il est nécessaire de mettre en place des indicateurs tangibles, au besoin en s'appuyant sur des sondages ou des enquêtes de satisfaction des usagers.

Le développement des outils et de la pratique de l'évaluation au sein du secteur public pose immédiatement la question de la publicité qui doit être donnée à ses résultats. Tout pousse à un renforcement de la transparence : le contrôle du Parlement, celui de la Cour des comptes, la nouvelle présentation budgétaire ou encore l'obligation de communiquer les rapports d'inspection obligent l'administration à dévoiler ses performances. Mais la communication présente aussi des risques, celui du poujadisme et du mépris à l'égard d'une administration que beaucoup jugent trop chère ou de mauvaise qualité. Il faut en appeler, a estimé Thierry Bert, au civisme et à l'esprit de responsabilité des parlementaires et des journalistes. Il faut aussi que l'administration prenne l'habitude d'annoncer dans le même temps les résultats et un plan d'action visant à les améliorer.

L'évaluation n'est de toute façon que « le *premier acte d'un long processus de changement* », et une mesure de la performance seulement basée sur l'efficacité serait insuffisante. La réforme de l'Etat est avant tout affaire de volonté politique, qui reste la seule légitime. On a beaucoup parlé d'« échec » à propos de la réforme de Bercy. Mais il s'agissait bien davantage d'un moment de « crise », qui a finalement débouché sur des résultats concrets : interlocuteur fiscal unique pour les entreprises, réforme de la redevance ou encore « *écran unique* », qui permet de récapituler tous les impôts à payer pour chaque contribuable. De même, a conclu Thierry Bert, le passé récent montre qu'une baisse des dépenses publiques est possible : non seulement à Bercy (3 000 emplois en moins par an) mais aussi dans l'Education nationale, où le nombre de fonctionnaires a baissé cette année sans que cela occasionne un « *drame* ».

Questions de la salle

Yves Cannac a alors demandé aux intervenants s'il n'était pas souhaitable de « *gérer le temps différemment* », en développant la dimension « *pluriannuelle* » du budget. **Thierry Bert** lui a répondu que la loi de finances était « *forcément annuelle* » en France. Il a cependant fait remarquer que les ministères mettaient aussi en place des stratégies pluriannuelles. Par ailleurs, on assiste à un développement de la contractualisation entre les directions administratives et la direction du Budget : c'est notamment le cas des « *contrats objectifs-moyens* » passés avec les établissements publics. **Franck Mordacq** a ajouté que la LOLF apportait trois éléments nouveaux de pluriannualité : les « *perspectives budgétaires* » devront comporter une prévision pluriannuelle ; des autorisations d'engagement pluriannuelles sont créées ; enfin, les performances seront, par définition, appréciées sur la longue durée.

Yves Cannac a ensuite interrogé les intervenants sur les causes des difficultés des ministres et des personnels de la fonction publique à « *s'approprier* » les réformes. **Thierry Bert** a répliqué qu'il n'y a aucun pays au monde dans lequel une baisse des effectifs est « *facilement acceptée* » par le personnel. **Yves Cannac** s'est alors demandé pourquoi « *un non-remplacement serait un problème* ». **Jean-François Merle** (Inspection Générale de l'Agriculture) lui a répondu que le non-remplacement des fonctionnaires était problématique dans la mesure où il conduisait souvent à une hausse de la charge de travail ou à une baisse de la qualité du service rendu. Une solution consisterait à redéployer les effectifs, mais une telle stratégie est fortement compliquée par le système des corps.

Georges Tron (député de l'Essonne) a ajouté qu'il est « *contre-productif, simpliste et faux* » d'identifier la réforme de l'Etat à la seule diminution des effectifs. Il a aussi rappelé que la LOLF n'est qu'un outil, et qu'elle ne dispensait pas d'une réelle volonté politique. A cet égard, les comparaisons internationales ne sont pas favorables à la France : dans de nombreux pays étrangers, la réforme de l'Etat a été rapide (en moyenne 3 à 4 ans) et a permis une amélioration substantielle des performances. Les études montrent que les usagers et les fonctionnaires des pays qui ont réformé approuvent aujourd'hui largement les changements. A la lueur de ces éléments, les hommes politiques français ont « *des hésitations surprenantes* ».

La dernière question de la salle a été posée par **Isabelle Delon** (SNCF), qui a demandé aux intervenants quelles mesures pouvaient être prises pour « *insuffler une culture de résultats* » auprès du personnel. **Franck Mordacq** a souligné qu'un engagement commun des politiques, des ministres et des directeurs de programme était nécessaire. Au-delà, il est bien sûr essentiel de « *former les formateurs* » et de travailler étroitement avec les organisations syndicales. Enfin, il faut rappeler que la réforme ne produira pas « *tous ses effets au 1^{er} janvier 2006* », ce qui laisse du temps pour informer les personnels.

Claude d'Harcourt

Secrétaire général pour l'administration de la police à la Préfecture de Paris

Claude d'Harcourt a ouvert son intervention en soulignant l'écart entre « *le discours officiel et la réalité sur le terrain* » à propos de la réforme de l'Etat : si le responsable d'un programme budgétaire sera forcément « *formé et impliqué* », il en va tout autrement de « *l'agent d'en bas* ». Il a aussi estimé que la conférence posait une « *fausse question* » :

le véritable enjeu est d'améliorer le « *ratio qualité/coût* », ce qui passe tout autant par une augmentation des performances que par une baisse des dépenses, surtout dans la mesure où il est très difficile de « *motiver une structure sur des économies* ». La thématique du changement pose enfin « *la question du pouvoir dans les administrations* » : le succès des réformes passe aussi par une plus grande responsabilisation des agents.

Trois éléments de diagnostic peuvent être présentés, qui montrent le caractère fondamental de la question des comportements.

Tout d'abord, l'administration doit faire face à un client « *captif, paradoxal et lointain* ». L'utilisateur est captif, dans la mesure où il est prêt à « *mettre ses critiques en sourdine* » pour obtenir ce qu'il veut. Il est paradoxal, car il préfère généralement un bénéficiaire personnel (un « *coupe-file* ») à une amélioration générale de la qualité du service. Enfin, il est lointain pour les agents du « *back office* ».

Les agents, quant à eux, sont « *autocentrés* » : ils se soucient beaucoup plus de la satisfaction de leurs supérieurs que de celle de l'utilisateur. Des fonctionnaires de la préfecture de police de Paris ont ainsi l'habitude de dire que « *le client, c'est le préfet de police* ».

Enfin, la hiérarchie est « *incertaine* » et toujours susceptible d'être contestée. Les agents peuvent ainsi faire montre de ce que Claude d'Harcourt appelle la « *fausse loyauté* » : par exemple, les fonctionnaires peuvent s'arranger pour donner, à la demande, des « *bons indicateurs* », sans pour autant modifier leurs habitudes de travail.

Comment changer la situation ? Claude d'Harcourt a proposé « *trois éléments pour agir* ».

- Adapter le langage, tout d'abord. Les administrations doivent prendre conscience du fait « *qu'elles sont mortelles* », ce qui nécessite de créer une « *concurrence interne* ». La mise en place du numéro unique de renseignement (le 39 39) est une bonne illustration de ce type de concurrence. Dans le même temps, il faut passer d'une « *culture administrative paternaliste* » à un environnement qui valorise la parole et la prise de risque des agents.
- Les outils existants pourraient ensuite être mieux utilisés. L'administration ne manque pas de compétences, mais elles sont noyées dans l'empilement hiérarchique. Il est nécessaire de mieux gérer le « *chômage interne* ». De la même façon, les structures de contrôle et de conseil devraient être plus souvent exploitées : c'est par exemple le cas de la MAC (Mission d'appui et de conseil) et de la MEC (Mission d'évaluation et de

contrôle), dont le travail est essentiel. Les habitudes de travail de la Cour des comptes apparaissent également perfectibles : il est fréquent qu'il s'écoule un temps très long entre le premier et le second contrôle, ce qui ne favorise pas la réactivité des services.

- Enfin, trois axes de travail peuvent être dégagés. D'abord, la gestion des achats, un domaine pour lequel l'administration manque cruellement de compétence en interne : il serait souhaitable de faciliter l'embauche de spécialistes venus du secteur privé. La gestion du parc immobilier reste aussi très déficiente, comme l'a bien montré le rapport Debains (2003). Enfin, il s'avère que la fonction publique n'est pas aujourd'hui capable d'analyser les process et la qualité.

Claude d'Harcourt a conclu son intervention en mettant en garde contre une « réforme sauve-qui-peut ». Par exemple, le tableau général des propriétés de l'Etat a été « réveillé » récemment, alors que cette structure n'avait jamais été utilisée auparavant. Une meilleure stratégie serait de recentrer l'Etat sur sa mission principale : celle d'être un « intégrateur », capable de gérer au mieux la chaîne des procédures administratives.

Jean - Yves Raude

Trésorier payeur général de l'Orne

Jean-Yves Raude a cherché à éclairer la question de la maîtrise des dépenses publiques à la lumière de son expérience de trésorier payeur général. Il a immédiatement souligné que, contrairement à la légende, il est « facile d'atteindre des objectifs », à condition qu'ils soient clairs et bien expliqués.

Dans l'Orne, en 2003, seulement 25 % des comptes de gestion étaient remis au 15 mars, un taux très inférieur à la moyenne nationale (50 %). Après des consultations préalables avec les personnels, un objectif de 75 % a été fixé pour l'année suivante. Finalement, le 15 mars 2004, le taux de comptes de gestion remis à la trésorerie générale s'est établi à 93,5 %. Un tel résultat prouve qu'une meilleure coordination entre les différents acteurs permet une amélioration spectaculaire des performances.

On peut cependant se demander si ce management par objectifs est suffisant pour « entretenir la flamme ». En fait, a expliqué Jean-Yves Raude, seuls les enjeux permettent d'entretenir la motivation. Les objectifs ne créent « que » de l'émulation.

Il s'avère en outre que la réforme de l'Etat n'est pas bien comprise par les agents. Ce scepticisme n'est pas dû, comme on le dit souvent, à une « *résistance au changement* », mais plutôt au besoin de « *comprendre pourquoi on change* ». Le rôle du manager est alors d'expliquer les enjeux, ce qui aboutit nécessairement à une réflexion sur les valeurs de la fonction publique. La clé du changement réside alors dans la définition des enjeux de la réforme par rapport à ces valeurs. Un tel dialogue peut aboutir à des résultats significatifs : dans l'Orne, un consensus a été trouvé avec les syndicats pour réduire le nombre de trésoreries dans le département de 28 à 15. Seul problème : les pouvoirs publics refusent une telle évolution, peut-être pour des motifs politiques...

Sylvie Trosa a établi en conclusion une liste synthétique des points positifs et négatifs évoqués par les intervenants. Parmi les signes encourageants, il faut souligner l'acquis de la LOLF en matière de transparence des finances publiques et de liberté donnée aux gestionnaires de programme (quand bien même cette liberté serait un « *cadeau empoisonné* »). Une vision globale de la performance, qui n'est pas réduite au seul coût financier, commence également à émerger. Enfin, l'exemple de la trésorerie générale de l'Orne montre que le « *management par objectifs est possible* ».

Des signes plus inquiétants subsistent néanmoins. Des obstacles importants, comme les pulsions des politiques ou la temporalité trop courte de l'action, freinent la mise en place d'une stratégie de long terme. Les signes concrets du changement sur le terrain se font aussi souvent attendre. On constate ainsi que le principe d'une plus grande liberté donnée aux responsables sur le terrain ne se retrouve pas toujours dans la pratique, comme le prouvent les difficultés à recruter des experts venus du privé à la préfecture de police de Paris. Plus préoccupant encore, les mentalités tardent à évoluer : le service du client est rarement au centre des préoccupations des agents, et le respect de la procédure administrative reste survalorisé par rapport à la prise de risque.