



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale

Promotion 2002-2003

**La mise en œuvre de la Loi organique
du 1^{er} août 2001 relative aux lois de
finances au sein des services
déconcentrés de l'administration
sanitaire et sociale : l'exemple de la
DDASS des Alpes Maritimes.**

Céline TETU

Remerciements

Je tiens à adresser en premier lieu mes remerciements à la directrice de la Direction Départementale des Alpes Maritimes pour son accueil, mais également à mon maître de stage, à Mme Richard et M.Simeray de la DAGPB pour leur aide précieuse ainsi qu'à l'ensemble des personnes qui m'ont consacré un moment (ou plus) pour m'aider à orienter ma réflexion et mes recherches et me fournir les documents et informations nécessaires à la réalisation de mon étude.

Sommaire

INTRODUCTION	1
1 « VERS UNE RÉFORME DE LA GESTION PUBLIQUE »	5
1.1 Une réforme des méthodes de gestion amorcée antérieurement à l'adoption de la LOLF.	5
1.1.1 GLB : un outil d'aide et de pilotage de la gestion	6
1.1.2 L'instauration d'un dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés depuis la création des CTRI.	9
1.1.3 La Directive Nationale d'Orientation : un cadre de référence pour l'utilisation des moyens	12
1.2 Les grands principes posés par la LOLF	13
1.2.1 Une budgétisation articulée autour de la responsabilisation des gestionnaires et du contrôle de l'efficacité de la dépense publique.	14
1.2.2 Le renforcement de la transparence de la gestion budgétaire et de la portée de l'autorisation parlementaire.....	16
2 LA MISE EN ŒUVRE CONCRÈTE DES ORIENTATIONS DE LA LOLF	19
2.1 L'état d'avancement des travaux au niveau des directions d'administration centrale	19
2.1.1 Les attentes du CIRE.....	19
A) Le CIRE pose pour les administrations de l'Etat, « l'obligation formelle et impérieuse » de généraliser le contrôle de gestion d'ici à 2003.....	20
B) Le plan ministériel de développement du contrôle de gestion	22
2.1.2 Les avancées au niveau de la DAGPB.....	27

A) Le comité de planification stratégique et la mise en œuvre des orientations de la LOLF.....	28
B) La formalisation des projets de performance.....	30
C) Les leviers pour une amélioration de la gestion publique et les actions de sensibilisation à destination des services déconcentrés.	31
2.2 Quels enjeux pour les services déconcentrés ?	33
2.2.1 Quel degré de responsabilité accorder aux gestionnaires locaux et comment mesurer la performance ?	34
2.2.2 LOLF et déconcentration.....	38
2.2.3 Les leviers de la mise en œuvre de la réforme de la gestion publique .	42
A) ACCORD, un nouvel outil de gestion.....	43
B) Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)	45
C) L'adoption d'une nouvelle culture managériale	46
3 ATTENTES, SOUHAITS ET PROPOSITIONS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS POUR UNE MISE EN ŒUVRE OPTIMALE DE LA RÉFORME.....	48
3.1 L'instauration d'un véritable dialogue avec l'administration centrale	48
3.2 La nécessité d'une aide à la mise en place d'une nouvelle culture managériale.....	51
CONCLUSION	54
BIBLIOGRAPHIE	56
LISTE DES ANNEXES	60

Liste des sigles utilisés

ACCORD : Application Coordonnée de Comptabilité, d'Ordonnement et de Règlement de la Dépense de l'Etat

ARH : Agence Régionale de l'Hospitalisation

BFCG : Sous direction du Budget, des Finances et du Contrôle de Gestion

CAR : Conférence Administrative Régionale

CAT : Centre d'Aide par le Travail

CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

CIRE : Comité Interministériel pour la Réforme de l'Etat

CPS : Comité de planification stratégique

CTRI : Comité Technique Régional et Interdépartemental

DAGPB : Direction de l'Administration Générale, du Personnel et du Budget

DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

DGAS : Direction Générale de l'Action Sociale

DHOS : Direction de l'Hospitalisation et de l'Organisation des Soins

DIRE : Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat

DNO : Directive Nationale d'Orientation

DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales

GBC : Gestion Budgétaire Comptable

GLB : Gestion Locale du Budget

IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

NDL : Nouvelles Données Locales

PACA : Provence-Alpes-Côte-d'Azur

PRAPS : Programme Régional d'Accès à la Prévention et aux Soins

PTE : Programmes Territoriaux de l'Etat

RIO : Responsable Informatique et Organisation

INTRODUCTION

« L'Etat doit être réformé parce que le monde et la société changent, parce que de nouvelles technologies apparaissent, parce que les administrations ne peuvent échapper comme toutes les organisations, à la recherche de la plus grande efficacité au moindre coût », tel était le message adressé par le premier ministre aux préfets lors d'un discours prononcé le 24 juin 1997.

La réflexion sur l'organisation et le mode de fonctionnement de l'Etat et des services publics a été engagée avec la mise en place du processus de la décentralisation il y a une vingtaine d'années. L'Etat doit modifier ses pratiques administratives afin de pouvoir répondre au plus près du terrain aux aspirations des citoyens. A ce titre, la circulaire du premier ministre en date du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, indique que le mouvement de la décentralisation doit s'accompagner d'un élargissement de la déconcentration afin que les collectivités puissent dialoguer avec des « interlocuteurs responsables » au niveau local. Elle consacre pour la première fois la notion de « projet de service » ainsi que celle de « centre de responsabilité ».

De la même façon, la réforme de l'Etat est placée au premier rang des priorités nationales avec la circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics. Cette dernière définit quelques objectifs généraux qu'il serait souhaitable d'atteindre. Il est question entre autre, de « mieux servir les citoyens, rénover la gestion des ressources humaines, déléguer les responsabilités, mieux décider et mieux gérer ».

La Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) s'inscrit pleinement dans la continuité du processus de réforme de l'Etat. Elle vient modifier l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux finances publiques après l'échec successif de trente six propositions de réforme. Les rédacteurs du texte se sont appuyés sur les préconisations formulées par un groupe de travail à l'Assemblée Nationale. Ce groupe, présidé par L. Fabius et ayant pour rapporteur

D. Migaud, a formalisé ses propositions dans un rapport remis le 27 janvier 1999 et intitulé : « Contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins ».

La loi a été adoptée par le Sénat en dernière lecture le 28 juin 2001 et le Conseil Constitutionnel a après examen de cette dernière, rendu sa décision le 26 juillet 2001. Certaines de ses dispositions doivent entrer en vigueur progressivement et cette loi devra être appliquée en totalité à compter de l'exercice budgétaire de l'année 2006.

La LOLF pose deux objectifs principaux. Tout d'abord, il s'agit de réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers la recherche de l'efficacité et les résultats mais il est également question de renforcer la transparence des informations budgétaires et la portée de l'autorisation parlementaire. En associant plus étroitement le Parlement, la LOLF contribue à rendre plus démocratique la gestion des finances publiques. Il est en effet indispensable pour le Parlement et donc pour les représentants du peuple qui « consentent librement à l'impôt » selon l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 d'avoir une meilleure visibilité quant à l'utilisation des fonds publics et donc quant à l'utilisation du produit de l'impôt.

L'adoption de la loi organique constitue une véritable «révolution » en terme de gestion publique dans la mesure où les attributions des gestionnaires aussi bien au niveau de l'administration centrale que des services déconcentrés de l'Etat sont totalement réorganisées. Il apparaît indispensable pour les gestionnaires des services de prendre connaissance du contenu de la réforme et d'essayer d'anticiper sur les changements à venir. A ce titre, l'inspecteur de l'action sanitaire et sociale est directement concerné. Il se doit d'être l'animateur de la réforme au sein de son service, d'en expliquer l'intérêt et le bien fondé à ses agents et même pourquoi pas être l'interlocuteur entre son service et l'administration centrale.

Ainsi, il serait intéressant de voir comment les services de l'Etat et plus particulièrement les services déconcentrés de l'administration sanitaire et sociale, envisagent ce changement profond des méthodes de gestion mais aussi des mentalités. Y a-t-il actuellement une réelle prise de conscience de leur part, de l'importance des enjeux et de l'imminence de la survenue de ces changements ?

De façon à avoir une vision plus concrète des enjeux de la mise en œuvre de cette réforme sur le terrain et en raison des contraintes de temps, nous avons volontairement limité la présente étude à la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales des Alpes Maritimes au sein de laquelle nous avons effectué l'ensemble de nos stages dont le stage d'exercice professionnel. Il nous a semblé également indispensable à la compréhension du sujet, d'aborder l'aspect relatif à la mise en œuvre de la réforme au niveau de l'administration centrale.

Il convient de distinguer deux phases principales dans la conduite de nos investigations. Nous avons tout d'abord travaillé sur documents de façon à prendre connaissance des grandes orientations de la loi organique et des études ou des articles réalisés sur cette dernière. Nous nous sommes également attachés à rassembler les documents nous permettant de dresser un bilan de l'existant des principes de gestion mis en œuvre ou développés au sein des services déconcentrés de l'administration sanitaire et sociale. Une fois ce travail achevé et en collaboration avec notre maître de stage, nous avons défini les entretiens qu'il serait souhaitable de mener afin de compléter par des données pratiques et concrètes les éléments recueillis lors de la première phase d'investigation.

Au niveau de la DDASS des Alpes Maritimes, nous avons eu plusieurs entretiens avec l'inspectrice principale responsable du pôle Ressources au cours desquels nous avons abordé les grandes lignes de la réforme, et vu concrètement quelle pourrait être la nature des changements dans les attributions des gestionnaires. L'inspectrice principale nous a également fait part de ses attentes et de ses éventuelles craintes concernant sa mise en œuvre. Ces entretiens se sont à chaque fois déroulés de manière non directive afin d'élargir au maximum la réflexion. Nous avons ensuite rencontré l'administratrice GLB (gestion locale du budget) qui nous a expliqué les principes de fonctionnement de GLB et nous a aussi parlé de la prochaine mise en place de l'outil de gestion ACCORD - INDIA. Nous avons fréquemment évoqué le sujet avec notre maître de stage, qui est par ailleurs responsable du personnel, de l'incidence de la réforme sur la gestion des ressources humaines et des changements probables en terme de culture managériale. Enfin, nous avons rencontré la directrice pour recueillir ses

impressions générales sur la réforme et ses attentes, sur la façon dont elle envisageait sa mise en œuvre et sur les actions entreprises par l'administration centrale dans ce sens.

Ces entretiens se sont déroulés librement sans grille d'entretien précise, la discussion s'est plutôt articulée autour de quelques grands axes de réflexion repris en annexe.

Parallèlement à tous ces entretiens menés en interne, nous nous sommes rendus avec notre maître de stage, à la Direction de l'Administration Générale, du Personnel et du Budget (DAGPB) afin de rencontrer Mme Richard, qui est depuis le mois de février 2003, secrétaire générale du comité de pilotage stratégique de la LOLF ainsi que M. Simeray, chef de la mission des services déconcentrés. Nous les avons interrogé sur l'avancement de la mise en œuvre de la réforme au niveau de l'administration centrale ainsi que sur les actions envisagées à l'égard des services déconcentrés. Les grands points abordés lors de l'entretien sont également reproduits en annexe, ils avaient été préalablement définis en concertation avec notre maître de stage ainsi qu'avec l'inspectrice principale responsable du pôle ressources.

Nous tenterons donc de rendre compte de notre étude menée au sein des services en dégagant tout d'abord les principes et les orientations qui tendent à montrer que l'on s'achemine véritablement vers une réforme en profondeur de la « gestion publique » depuis l'adoption de la LOLF. Ensuite il serait intéressant de voir comment est envisagée la mise en œuvre concrète des orientations de la LOLF au niveau de l'administration centrale et surtout au niveau des services déconcentrés avant de retranscrire les attentes et les souhaits de ces derniers pour une mise en œuvre optimale de la réforme.

1 « VERS UNE REFORME DE LA GESTION PUBLIQUE »¹

L'adoption de la LOLF marque un tournant décisif dans le processus de réforme de l'Etat engagé il y a un vingtaine d'années. Pour la première fois sont posés de grands principes qui viennent modifier en profondeur les principes traditionnels de la gestion publique.

Désormais la gestion publique doit s'inscrire dans une logique de recherche de la performance afin de répondre au plus près aux attentes des citoyens et de leur fournir un service de qualité tout en ayant une politique maîtrisée des dépenses publiques. Toutefois, l'évolution des méthodes de gestion a débuté bien avant la LOLF par l'adoption de diverses mesures et la mise en place d'outils modernes de gestion par certains ministères. A ce titre, au sein du Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, plusieurs mesures allant dans le sens d'un développement du dialogue et du contrôle de gestion ont été mises en œuvre depuis le début des années 90.

1.1 Une réforme des méthodes de gestion amorcée antérieurement à l'adoption de la LOLF.

L'instauration d'un contrôle financier déconcentré par le décret du 16 juillet 1996 a constitué pour l'ensemble des services déconcentrés la première grande mesure allant dans le sens d'une plus grande responsabilisation des gestionnaires. Ces derniers s'étant vu reconnaître une plus grande autonomie dans l'utilisation des moyens financiers qui leur étaient alloués, il paraissait normal que le contrôle de leurs actes soit à son tour déconcentré.

Le contrôle concerne l'ensemble des actes de « nature à engager financièrement l'Etat, y compris les actes de recrutement et de gestion du personnel émanant d'un ordonnateur secondaire ou d'une autorité administrative déconcentrée ayant le pouvoir d'affecter, de subdéléguer ou d'engager ». Le trésorier payeur général

¹ Décision du CIRE en date du 15 novembre 2001.

de région assure ce contrôle et il peut se faire assister d'un contrôleur financier ou d'un receveur des finances de 1^{ère} catégorie. L'engagement est globalisé et le contrôle a posteriori s'effectue sur certaines lignes budgétaires, ce qui permet aux services comptables de gérer leurs moyens de manière effective.

D'autres mesures, allant dans le sens d'un développement du dialogue et du contrôle de gestion ont été prises plus spécifiquement au sein du Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité. Ces mesures se sont traduites par le développement de GLB (gestion locale du budget) qui est un outil d'aide et de pilotage de la gestion, par l'instauration d'un dialogue de gestion avec l'administration centrale et la rénovation du dispositif d'allocation de ressources avec la création des Comités Techniques Régional et Interdépartemental (CTRI) et enfin par l'instauration et la généralisation de la Directive Nationale d'Objectifs (DNO).

1.1.1 GLB : un outil d'aide et de pilotage de la gestion

En novembre 1996 le chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) dans un rapport d'orientation relatif à la réforme de l'administration centrale des affaires sociales et de la santé, avait préconisé l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'administration centrale et les services déconcentrés qui pouvait s'accompagner d'un renforcement de la déconcentration des crédits de fonctionnement et d'intervention. Cette déconcentration impliquait que les services disposent de nouveaux instruments de contrôle et de gestion. La question à l'époque était de savoir s'il était utile que les services publics se dotent d'une comptabilité analytique dans la mesure où ces derniers se situent dans une logique d'amélioration du service rendu à l'utilisateur plutôt que dans une logique de réalisation de profit.

C'est dans cet esprit et suite au décret du 16 juillet 1996 relatif à la mise en place du contrôle financier déconcentré que les DDASS et les DRASS se sont dotées de l'outil GLB. Il s'agissait dans un premier temps d'améliorer la tenue de la comptabilité des engagements pour offrir au contrôleur financier des dépenses déconcentrées les informations nécessaires mais également de permettre aux

services centraux de suivre l'efficacité des moyens alloués aux services déconcentrés pour les missions qu'ils assurent.

Dès 1990, les services avaient souhaité se doter d'un outil de gestion performant et l'application budgétaire et comptable (GBC) avait été mise en place à cet effet. Toutefois l'application n'étant pas véritablement satisfaisante, le projet n'a pas abouti. En 1994, le responsable informatique et organisation (RIO) de la DDASS de Gironde s'est appuyé sur GBC pour développer un support informatique destiné aux services techniques de façon à ce qu'ils puissent faire le lien avec la comptabilité et en assurer un suivi plus performant. Trouvant l'initiative intéressante, l'administration centrale a développé cet outil et l'a expérimenté sous le nom de Gestion Locale du Budget (GLB). L'expérimentation sur plusieurs sites a débuté en 1997 et s'était fixée les objectifs suivants :

- Doter les services déconcentrés d'un outil d'aide et de pilotage de la gestion.
- Permettre le développement d'une comptabilité analytique ainsi que d'une culture de contrôle de gestion.
- Favoriser une meilleure coordination et l'évaluation de l'activité comptable entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

L'outil GLB fonctionne au sein des DDASS et DRASS le plus souvent en parallèle avec un autre outil intitulé Nouvelles Données Locales (NDL). GLB est une base de données permettant de renseigner le Ministère et les services tandis que NDL est un programme élaboré par la comptabilité publique auquel seul le service comptable a accès. NDL intègre les coordonnées bancaires et permet l'émission de mandats, il ne contient que des informations comptables.

GLB se compose de quatre nomenclatures (deux comptables et deux analytiques). Les nomenclatures comptables sont définies réglementairement et se déclinent en une nomenclature d'exécution et une nomenclature de prévision. Elles sont toutes deux diffusées chaque année par le Ministère et détaillées par chapitres, articles et paragraphes.

Pour ce qui est de la nomenclature de prévision, chaque ligne budgétaire est gérée dans GLB par un service dit gestionnaire qui affecte les crédits sur les

lignes de gestion rattachées à cette ligne de prévision en fonction des besoins exprimés par les budgets prévisionnels.

La nomenclature d'exécution est créée pour chaque ligne de prévision en fonction des paragraphes d'exécution effectivement utilisés par le service déconcentré. Les données financières retraçant ou programmant l'exécution des dépenses y sont enregistrées. Cette nomenclature affine la précédente et permet la correspondance avec NDL.

Les deux autres nomenclatures sont analytiques, elles sont définies par le Ministère mais ne sont pas reconnues par la comptabilité publique.

La nomenclature de gestion permet l'imputation par article et par paragraphe des dépenses engagées ou ordonnancées dans l'année. Elle est élaborée au niveau local et contribue ainsi à la mise en place d'une comptabilité analytique.

Enfin la nomenclature de mission est un agrégat financier propre à GLB qui permet de retracer les moyens en personnel et les moyens de fonctionnement alloués à des secteurs d'activités pour financer et mettre en œuvre les dispositifs d'intervention. Cette nomenclature a été totalement refondue pour l'année 2003 dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF et on parle désormais de programmes correspondant à des objectifs de l'Etat.

Pour pouvoir passer tous les types de dépenses, des clés de répartition sont définis et en principe chaque chapitre est associé à une mission. Les services ventilent les effectifs par missions en tenant compte des évolutions annoncées. Cette ventilation assez subjective ne vaut que pour les services de mission. L'administratrice GLB de la DDASS des Alpes Maritimes nous a fait remarquer qu'il n'était pas aisé de répartir les crédits du chapitre de fonctionnement pour les services communs qui ont des missions diverses et variées.

Au niveau de l'administration centrale, le responsable fait ensuite une synthèse de toutes ces informations et la totalisation donne lieu à une clé. Celle-ci n'est pas reconduite d'une année sur l'autre. Il peut y avoir des clés particulières par programmes et sous-programmes.

Ensuite, chaque service dispose d'une enveloppe qui lui est propre et répartit les crédits à l'aide de cette clé. Le temps de travail de chaque service sur chaque mission a été retenu car il est quasiment impossible de déterminer le temps passé par chaque agent sur chaque mission. L'administration centrale a la possibilité chaque semaine de faire des extractions dans les bases et suivre de

façon plus approfondie quelques actions particulières. Le suivi de la dépense peut être désormais pluriannuel et peut concerner plusieurs services ou plusieurs lignes budgétaires.

GLB est maintenant utilisé dans la quasi-totalité des DDASS. Son utilisation correspond à un travail comptable qui n'a pas à être effectué uniquement par les services comptables mais par l'ensemble des services gestionnaires. Il est indispensable que ces derniers soient responsabilisés sur les crédits qui leur sont alloués pour mener à bien leurs actions.

Suite à un important travail de communication, d'information et de formation de la part de l'administratrice GLB, le dispositif a depuis sa mise en place en 1997, été bien assimilé par les agents de la DDASS des Alpes Maritimes qui en ont compris tout l'intérêt même si au départ le fait d'avoir à effectuer une double saisie dans GLB et NDL pouvait s'avérer chronophage.

GLB est un outil est en perpétuelle évolution même si il a vocation à être, à terme, remplacé par ACCORD, un autre outil de gestion déjà déployé au sein de l'administration centrale dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF.

La mise en place de l'outil GLB a en quelque sorte constituée un premier pas vers la responsabilisation des gestionnaires qui a par la suite été confirmée avec la création des CTRI, véritable instance destinée à encourager le dialogue de gestion avec l'administration centrale.

1.1.2 L'instauration d'un dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés depuis la création des CTRI.

La mise en place des CTRI constitue une autre étape importante dans la réforme des méthodes de gestion publique. La notion de dialogue de gestion prend toute son importance aussi bien dans les relations entre les services déconcentrés d'une même région qu'entre les services déconcentrés et l'administration centrale.

La circulaire du 27 janvier 1997 est venue clarifier et réactualiser la répartition des missions entre les services déconcentrés régionaux et les services départementaux. La coordination entre les DDASS et les DRASS a été renforcée

notamment avec la mise en œuvre d'une instance intitulée Comité Technique Régional et Interdépartemental (CTRI).

Cette instance se compose de l'ensemble des directeurs des DDASS de la région ainsi que du directeur de la DRASS qui a un rôle d'animation des réunions et parfois d'arbitrage. Le secrétaire général de la DRASS assure le secrétariat du comité. Il n'existe aucun rapport de hiérarchie entre l'ensemble des membres ce qui peut parfois être problématique pour conserver une certaine cohésion et aboutir aux objectifs fixés. Le CTRI joue un rôle déterminant en matière d'allocation de ressources aux services déconcentrés.

La circulaire de la DAGPB du 31 juillet 1998 fixant pour objectif la rénovation du dispositif d'allocation de ressources aux services déconcentrés, préconise le « renforcement du niveau régional en matière de gestion des ressources » et l'instauration sur ces bases d'un dialogue entre les directions d'administration centrale et les services déconcentrés.

Auparavant, les enveloppes de crédits octroyées lors des exercices antérieurs, étaient reconduites, reproduisant ainsi d'une année sur l'autre les inégalités de moyens entre les directions. Chaque directeur avait pris l'habitude d'intervenir personnellement auprès de l'administration centrale pour obtenir des moyens additionnels.

Désormais, la mise en place des CTRI oblige les directeurs à dépasser cette vision cloisonnée et venir rencontrer les autres directeurs des DDASS de la région de façon à envisager une mutualisation des moyens et encourager la conduite de politiques communes. Ce dialogue de gestion, que certains directeurs ressentent parfois comme une obligation, favorise un réel échange d'informations ainsi qu'une confrontation des points de vue stratégiques respectifs indispensables pour une utilisation optimale des moyens.

La circulaire de la DAGPB du 24 novembre 1998 relative au cadrage du dispositif d'allocation de ressources vient d'ailleurs réaffirmer la nécessité d'instaurer un dialogue de gestion en CTRI, le but étant de mettre en place une adéquation des moyens aux missions et de rechercher des marges de manœuvre au sein de la région. Ces changements vont dans le sens d'une plus grande responsabilisation des services déconcentrés, ces derniers sont tenus d'adopter de nouvelles méthodes de travail et de replacer leurs actions dans une perspective régionale.

Le CTRI instaure donc un dialogue de gestion entre les directeurs de services d'une même région mais en raison des attributions qui lui sont confiées notamment en terme d'allocation de ressources, il devient également l'interlocuteur privilégié de l'administration centrale. Un dialogue de gestion est ainsi instauré entre les services et l'administration centrale, les échanges sont envisagés sur de nouvelles bases. Le fait que les services d'une même région soient regroupés au sein du CTRI, leur permet d'avoir plus de poids dans les négociations à mener et faire connaître avec plus de facilités leurs projets et les contraintes qu'ils rencontrent au quotidien.

La manière dont doivent se dérouler ces échanges, est détaillée dans la circulaire de la DAGPB du 24 septembre 1999 relative au dispositif d'allocation de ressources aux services déconcentrés pour 2000.

Une note technique donnant les grandes orientations pour la prochaine campagne budgétaire est remise aux services dès le mois de juin pour l'année n+1. Chacune des directions d'administration centrale va définir ses priorités à financer, celles-ci sont souvent affinées dans le courant du mois de septembre de l'année n par des notes complémentaires adressées aux services.

Au même moment, les services ont défini des critères de répartition des crédits de personnel, d'intervention et de fonctionnement pour chaque département au sein du CTRI d'après les formulations techniques proposées et explicitées par le réseau des comptables. Le but étant de réfléchir sur la façon de savoir comment gérer au mieux des enveloppes limitées après avoir fait un point de situation sur l'application des objectifs de l'année en cours et sur les perspectives de l'année à venir. Ces mêmes critères seront utilisés dès que l'administration centrale aura pré notifié les crédits en principe en octobre de l'année n. Cette dernière recueillera à ce moment l'avis des CTRI.

Ces deux phases de définition des critères de répartition et de pré notification des crédits, devront être actées par la Conférence Administrative Régionale (CAR). La délégation des crédits ne se fera qu'après publication en janvier de l'année n+1 de la DNO. Les négociations entre les directeurs se poursuivent donc au sein des CTRI pour connaître la répartition définitive par département des crédits.

Enfin, à côté de du développement du dialogue de gestion, la généralisation de la DNO va dans le sens d'une réforme de la gestion publique et anticipe en quelque sorte sur certaines des orientations issues de la LOLF.

1.1.3 La Directive Nationale d'Orientation : un cadre de référence pour l'utilisation des moyens

La DNO est un cadre de référence pour l'utilisation des moyens, mais c'est également un instrument contribuant à une plus grande responsabilisation des gestionnaires.

Elle s'inscrit dans la continuité de la rénovation de la procédure d'allocation de ressources aux services déconcentrés débutée en 1998. Les services déconcentrés représentés au sein du CTRI sont plus proches des réalités de terrain que les directions d'administration centrale, pour opérer une répartition des moyens sur des actions et des politiques déterminées, qui respectent les grandes orientations fixées au plan national, en tenant compte de la réalité de terrain et des besoins spécifiques. Il s'agissait donc de donner aux services des orientations claires et leur laisser une marge de manœuvre pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs.

Auparavant l'administration centrale déléguait peu de crédits au début de l'exercice puis le reste était octroyé au cours de l'exercice. Désormais cette dernière dispose toujours d'une marge de manœuvre mais les services connaissent les moyens dont ils vont pouvoir disposer en début d'exercice de façon à ce qu'ils puissent planifier leurs dépenses et prioriser leurs objectifs.

La DNO retrace dans un document unique, les orientations stratégiques prioritaires en matière de santé, d'action sociale pour l'exercice ainsi que la répartition des ressources de fonctionnement et d'intervention nécessaires à la mise en œuvre de ces priorités. Elle est préparée à partir des propositions transmises à l'administration centrale après concertation au sein des CAR et des CTRI.

La première DNO a été élaborée en 1999 pour l'allocation de ressources aux services déconcentrés de l'année 2000 et s'inspirait fortement de l'esprit et de la forme de la « circulaire annuelle d'objectifs, d'instruction et de notification des

moyens pour les services déconcentrés ». C'est un document de référence pour les services comptables qui a définitivement été généralisé par la circulaire du 8 janvier 2001 relative aux DNO.

A titre d'exemples, le plan d'actions de la DNO 2003, pose en matière de politique de santé publique et de sécurité sanitaire, une obligation de résultat pour les services concernant la lutte contre le cancer. Ces derniers doivent en priorité concourir à la généralisation du dépistage du cancer du sein sur l'ensemble du territoire avant la fin de l'année 2003. Ou encore dans la rubrique des moyens d'intervention et plus particulièrement en matière d'amélioration de la qualité des systèmes d'information, il est prévu d'élaborer « un programme de travaux statistiques et d'études découlant des priorités établies en CTRI et favoriser le développement des partenariats dans la perspective d'améliorer les synergies régionales ».

Au niveau de l'administration sanitaire et sociale, diverses mesures allant dans le sens d'une mutation des méthodes de gestion publique ont été adoptées depuis le début des années 90. Toutefois la LOLF, par les principes qu'elle pose, marque un tournant important dans la réforme de l'Etat et plus particulièrement dans les conditions d'intervention de celui-ci.

1.2 Les grands principes posés par la LOLF

La réforme de l'ordonnance de 1959 relative aux finances publiques n'est intervenue, comme nous l'avons déjà précisé, qu'après de nombreux échecs. Or il semblait incontournable de réformer le cadre budgétaire actuel qui présente deux faiblesses principales.

Tout d'abord, le Parlement qui vote l'impôt, ne dispose d'aucun moyen lui permettant de contrôler l'emploi des fonds publics et plus particulièrement l'efficacité de la dépense publique. Il se trouve ainsi dans l'impossibilité de mettre en perspective les résultats obtenus au regard d'une politique donnée et compte tenu des moyens qui ont été mobilisés, que ce soit aussi bien des moyens financiers que des moyens humains. D'autre part, le budget de l'Etat dans sa configuration actuelle, forme un cadre de gestion rigide peu responsabilisant pour les services déconcentrés.

Afin de tenter de remédier à ces faiblesses, la LOLF pose en premier lieu le principe d'une responsabilisation des gestionnaires ainsi qu'une plus grande autonomie de gestion des crédits alloués avec en contrepartie la mise en place d'un contrôle de la performance vis-à-vis des projets et actions entrepris par ces derniers. La budgétisation s'articule d'ailleurs autour de ces deux principes. La LOLF met également en avant le principe d'un renforcement de la transparence de la gestion budgétaire et de la portée de l'autorisation parlementaire.

1.2.1 Une budgétisation articulée autour de la responsabilisation des gestionnaires et du contrôle de l'efficacité de la dépense publique.

La LOLF impose le passage d'une culture de procédures et de chapitres budgétaires à une culture de résultats et de performance. La budgétisation ne se fait plus par nature de dépenses mais est plutôt orientée vers les résultats à partir d'objectifs préalablement définis. Les dépenses de chaque ministère sont désormais présentées par destination.

Les crédits sont votés par mission et spécialisés ensuite par programme. Ceux-ci sont au nombre de 100 à 150. D'après les dispositions de la loi, un programme regroupe « les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que de résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation »². Cette définition traduit bien le souci de la recherche de la performance car on y retrouve à la fois les notions d'objectif, d'action, de résultat et d'évaluation.

Un programme est placé sous la responsabilité d'un seul ministre et doit refléter une finalité de l'action publique, les missions peuvent être interministérielles. Elles constituent « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie »³ et ne peuvent être créées que par une disposition de loi de

² Article 7, I, 2° de la LOLF

³ Article 7, I de la LOLF

finances d'initiative gouvernementale dans la mesure où elles sont assimilées à une charge publique.

Au sein d'un programme, le gestionnaire a la possibilité d'opérer un redéploiement de crédits entre les titres (au nombre de 7). La seule limite posée à ce principe de fongibilité des crédits concerne les crédits de personnel de chaque programme qui ne peuvent être majorés par des crédits d'un autre titre mais peuvent à l'inverse abonder les crédits des autres titres, on parle alors de fongibilité asymétrique. De plus, un plafond d'emplois limitatif est fixé par ministère.

Excepté les crédits « relatifs à la charge de la dette, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat »⁴ qui sont évaluatifs, l'ensemble des crédits ouverts sur chaque programmes est limitatif. La commission des finances doit être nécessairement informée lors d'un dépassement des crédits évaluatifs.

D'autres dispositions de la LOLF vont également dans le sens d'une responsabilisation des gestionnaires. Des moyens existent par exemple pour majorer réglementairement les crédits d'un programme ou encore, les crédits peuvent être annulés par décret s'ils sont devenus sans objet ou afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire. Ces mouvements ne sont toutefois réalisables que dans la limite de 1,5% de l'ensemble des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

Enfin, la loi prévoit des « dotations » qui sont des unités de spécialité par exception pour les crédits ne finançant pas des actions auxquelles des objectifs peuvent être associés. Ces crédits peuvent être destinés par exemple à couvrir une augmentation de salaire des fonctionnaires ou couvrir des dépenses accidentelles.

En contrepartie d'une plus grande autonomie accordée aux gestionnaires dans la gestion et l'utilisation des ressources, ces derniers sont tenus chaque année, de rendre compte de l'usage des fonds qui leur ont été alloués et des résultats obtenus. Deux instruments permettent de contrôler l'efficacité de la dépense

⁴ Article 10 de la LOLF

publique, ce sont le « projet annuel de performance » et le « rapport annuel de performance ».

Le projet annuel de performance tel qu'il est défini à l'article 51 de la LOLF doit compléter les annexes explicatives par ministère qui accompagnent le projet de loi de finances. Il précise dans un même document, « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ».

Le rapport annuel de performances de l'article 54 de la LOLF fait quant à lui connaître « par programme, les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés... ». Les rapports doivent être joints au projet de loi de règlement de l'année n dont la date limite de dépôt est fixée au 1^{er} juin de l'année n+1.

Enfin le principe de l'instauration d'un contrôle de l'efficacité de la dépense publique implique pour les services de l'Etat de mettre en place une comptabilité semblable à celle qui existe dans les entreprises, qui va leur permettre de mesurer et d'analyser les coûts.

Outre la responsabilisation des gestionnaires et l'instauration d'un contrôle de l'efficacité de la dépense publique, les grandes orientations de la LOLF traduisent également un souci de renforcer la transparence de la gestion budgétaire et de la portée de l'autorisation parlementaire.

1.2.2 Le renforcement de la transparence de la gestion budgétaire et de la portée de l'autorisation parlementaire.

En matière de renforcement de la transparence de la stratégie économique et budgétaire, l'article 50 de la LOLF s'attache à enrichir l'actuel rapport économique, social et financier. Il exige désormais que celui-ci s'inscrive dans une perspective pluriannuelle, ce qui incite les gestionnaires à envisager la mise en œuvre de leurs actions dans la durée avec à la clé une prévision des besoins et des moyens nécessaires. Le rapport dans son contenu, doit détailler les « hypothèses économiques sur lesquelles repose le projet de loi de finances » et explicite « les perspectives d'évolution pour les quatre années à venir des

recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques ».

De la même façon, le débat d'orientation budgétaire qui avait été créé en 1996, est désormais institutionnalisé par l'article 48. Le rapport d'orientation budgétaire « analyse les évolutions économiques constatées », fait la description « des grandes orientations de la politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France » et évalue « à moyen terme les ressources de l'Etat ainsi que ses charges ventilées par groupe de fonctions ». Il doit être accompagné d'un rapport préliminaire de la Cour des comptes relatif aux résultats d'exécution de l'année antérieure. Ces documents sont essentiels et permettent au Parlement d'avoir une bonne visibilité sur l'opportunité des politiques publiques entreprises au regard des finances publiques et du contexte économique.

Le champ de compétence de la loi de finances a été élargi sur de nombreux domaines. Il ne semble pas nécessaire dans le cadre de notre étude de citer toutes ces nouvelles compétences mais à titre d'exemple, le Parlement peut évaluer les ressources et les charges de trésorerie qui « concourent à la réalisation de l'équilibre financier ». Il a également la possibilité d'affecter une ressource établie au profit de l'Etat à une autre personne morale ou encore il peut arrêter par loi de règlement le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie.

Si le Parlement dispose de compétences nouvelles en matière de finances publiques, des mesures ont également été prises dans le sens d'une association plus étroite de ce dernier à l'exécution budgétaire via des procédures d'information et d'avis. Le rapport d'orientation budgétaire doit indiquer la liste des missions, des programmes et des indicateurs envisagés pour l'année suivante. Une information plus complète est délivrée au sujet de la situation patrimoniale et financière de l'Etat et les comptes de ce dernier sont certifiés par la Cour des comptes. Les règles de vote et d'amendement ont par ailleurs été redéfinies.

Les commissions des finances voient aussi leurs pouvoirs s'accroître. Elles sont chargées du suivi et du contrôle de l'exécution des lois de finances, leurs présidents, rapporteurs généraux et spéciaux disposent de pouvoir élargis comme d'un droit d'accès à certains renseignements ou d'un droit d'audition. Ils

ont même la possibilité de demander l'ouverture d'une enquête à la Cour des comptes lorsqu'un dysfonctionnement serait constaté.

Enfin la LOLF opère une distinction entre le budget et les comptes. Elle pose le principe de la mise en œuvre d'une comptabilité d'exercice ou en droits constatés, c'est-à-dire que les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

La prise de connaissance des grandes orientations posées par la LOLF peut sembler technique et même parfois fastidieuse mais c'est une étape incontournable destinée à comprendre le contenu et les enjeux de la réforme.

La réforme des méthodes de gestion publique a véritablement débuté il y a environ une dizaine d'années avec pour le ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité, l'adoption de toute une série de mesures destinées à responsabiliser les gestionnaires locaux en matière d'allocation de moyens aux services, instaurer de véritables contacts entre l'échelon central et les services déconcentrés et à rationaliser l'utilisation des fonds publics destinés à la mise en œuvre de politiques.

La LOLF va plus loin dans la réforme et la généralise à l'ensemble des services aussi bien centraux que déconcentrés. Les orientations de la loi ne seront pleinement applicables que lors de l'exercice budgétaire 2006. Il est donc pour l'instant difficile de voir quelle est la nature et quels sont les effets des changements induits par l'adoption de la loi organique.

Nous pouvons toutefois voir de façon plus concrète ce qu'implique la réforme pour l'administration centrale et quelles sont les évolutions que pourraient envisager les services, rapportée au site de la DDASS des Alpes Maritimes.

2 LA MISE EN ŒUVRE CONCRETE DES ORIENTATIONS DE LA LOLF

Comme nous l'avons déjà précisé, la LOLF et les principes qu'elle pose ne sont pas encore entrés en vigueur. Nous ne disposons d'aucune donnée réelle quant aux changements que la réforme risque d'entraîner. Notre étude ne se base que sur l'avancée des travaux réalisés au niveau de l'administration centrale ainsi que sur des anticipations relatives à l'application de la réforme aux services déconcentrés.

2.1 L'état d'avancement des travaux au niveau des directions d'administration centrale

Les directions d'administration centrale apparaissent comme les acteurs centraux de la mise en œuvre de la réforme. Elles sont chargées de prendre toutes les mesures nécessaires destinées à la mise en œuvre pratique des grandes orientations au sein des services déconcentrés. A ce titre, elles doivent fixer les principes et les limites d'une plus grande responsabilisation des gestionnaires mais elles ont également à envisager la mise en place d'actions de sensibilisation des services de façon à gérer au mieux les éventuels risques de la transition.

Bien avant l'adoption de la loi organique, le Comité Interministériel pour la Réforme de l'Etat (CIRE) dans une décision du 12 octobre 2000, avait anticipé les changements à venir et posé les grandes lignes de ce que devait être la réforme de la gestion publique. L'administration centrale et plus particulièrement la Direction de l'Administration Générale, du Personnel et du Budget (DAGPB), pour notre ministère, s'est appuyée sur ces recommandations et a débuté les travaux préparatoires à la mise en œuvre de ces nouveaux principes de gestion.

2.1.1 Les attentes du CIRE

Le CIRE a été mis en place pour animer et coordonner la réflexion autour de la réforme de l'Etat et de la recherche de la performance de la gestion publique. Il

se compose de représentants des différentes administrations et a posé comme préalable indispensable à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat, plusieurs grandes orientations destinées à accompagner les administrations, dans une décision en date du 12 octobre 2000. Ces lignes directrices ont d'ailleurs été reprises par la circulaire interministérielle du 21 juin 2001 relative au « développement du contrôle de gestion dans les administrations ». Cette dernière pose clairement le principe du passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et ce dans l'objectif d'accroître le bénéfice que « l'action de l'Etat procure à la société » et d'optimiser la qualité du service rendu à l'utilisateur dans le cadre d'une « politique budgétaire soutenable ».

- A) Le CIRE pose pour les administrations de l'Etat, « l'obligation formelle et impérieuse » de généraliser le contrôle de gestion d'ici à 2003.

Le contrôle de gestion peut être défini comme un « système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés d'une part et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations d'autre part»⁵.

Chaque ministère doit se doter d'une structure de pilotage propre et peut bénéficier de l'appui d'une structure de pilotage interministérielle. Cette dernière est co-pilotée par la Direction du Budget et par la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE). Cette structure interministérielle est principalement chargée du suivi et de la coordination des projets de développement du contrôle de gestion ainsi que de l'animation entre les ministères d'un réseau d'échange des expertises et des bonnes pratiques. Avec l'aide du réseau des contrôleurs financiers en région, elle élabore également des outils méthodologiques à destination des ministères.

Par ailleurs, la généralisation du contrôle de gestion implique l'établissement d'une nomenclature des activités définies par champ d'activité et des objectifs

⁵ CIRE. Relevé de décisions. 12 octobre 2000.

ainsi que des indicateurs de mesure associés, destinés à l'établissement d'un tableau de bord.

Chaque ministère est responsable de la structuration et de l'organisation du contrôle de gestion en son sein. Plusieurs pistes méthodologiques sont proposées⁶.

L'organisation du contrôle de gestion doit tout d'abord être structurée comme un projet avec une équipe chargée de l'animer. Un responsable de projet doit être désigné, des objectifs clairement fixés et des moyens mobilisés suffisants pour satisfaire aux objectifs. L'équipe projet peut partir d'un diagnostic sur les pratiques existantes et sur le recensement des leviers sur lesquels pourraient s'appuyer le développement du contrôle de gestion. Le contrôle doit prendre en compte les objectifs de performance politique définis dans le cadre du débat budgétaire et ce pour permettre de restituer les résultats obtenus. En outre chaque ministère doit mettre en place, un réseau de contrôleurs de gestion.

Dans le cadre d'un groupe de travail intitulé : « La gestion des sous-préfectures dans la perspective de la nouvelle gestion publique et de la LOLF » lors du séminaire des sous-préfets d'arrondissement qui s'est tenu à la fin de l'année 2002⁷, ces derniers ont exprimé trois types d'attentes à l'égard du contrôle de gestion. Tout d'abord en terme d'indicateurs, la multitude est à éviter, il doit y en avoir 15 au maximum. Il est indispensable que leur définition soit le résultat d'une grande concertation entre l'ensemble des acteurs qui vont avoir à utiliser ces indicateurs.

Les objectifs assignés aux gestionnaires doivent, en outre, être définis de façon claire et stable, la bonne visibilité de ces derniers doit être organisée à tous les niveaux. Enfin il serait souhaitable de définir un cahier des charges minimal concernant le poste de contrôleur de gestion.

⁶ CIRE. Relevé de décisions. 12 octobre 2000

⁷ MINISTERE DE L'INTERIEUR. DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION. *La gestion des sous-préfectures dans la perspective de la nouvelle gestion publique et de la loi organique relative aux lois de finances*. Séminaire des sous-préfets d'arrondissement. 26 et 27 novembre 2002.

B) Le plan ministériel de développement du contrôle de gestion

Après avoir posé l'obligation de généraliser le contrôle de gestion aux administrations de l'Etat d'ici la fin de l'année 2003, le CIRE a demandé aux ministères, d'accompagner cette généralisation par l'établissement d'un « plan ministériel de développement et de généralisation du contrôle de gestion pour les années 2001 à 2003 ». Celui-ci définirait la stratégie ainsi que les méthodes et les procédures à mettre en œuvre dans le temps et dans l'espace pour un déploiement optimal du contrôle de gestion. Les conditions d'élaboration du plan triennal sont précisées dans la circulaire interministérielle relative au développement du contrôle de gestion dans les administrations précédemment citée.

Le délai laissé aux ministères pour l'élaboration semble assez court et le plus souvent ces derniers ont rendu publique leur plan ultérieurement à l'échéance fixée. Pour le secteur santé solidarité, le plan triennal de développement du contrôle de gestion a été rendu publique en mars 2002 et couvre les années 2002, 2003 et 2004.

Ces mesures ne sont destinées qu'aux directions d'administration centrale mais il serait également intéressant qu'elles soient portées à connaissance des gestionnaires de services déconcentrés, dans le but que ceux-ci soient sensibilisés aux changements qui se préparent et soient tout simplement informés de l'avancée des travaux menés à l'échelon central. Or nous avons pu constater que l'inspectrice principale du pôle ressources, n'avait pas eu connaissance de la finalisation et du contenu du plan de développement pour le secteur santé solidarité.

Le plan de développement du contrôle de gestion du secteur santé solidarité comprend plusieurs rubriques. Tout d'abord, il recense l'ensemble des mesures antérieurement prises et allant dans le sens d'une partition des activités en domaines homogènes du point de vue des buts poursuivis et de la responsabilité mise en œuvre.

✓ **La poursuite de la structuration en pôles.**

L'ensemble des missions des services déconcentrés avait été examiné dans le courant de l'année 2001. Cela avait permis de souligner que les missions de coordination étaient davantage développées au détriment des compétences de gestion.

Les DDASS et les DRASS ont dès la fin des années 90, commencé à structurer leurs missions et leurs actions en pôles. Cet effort de regroupement présente un double intérêt. Il a vocation à instaurer une plus grande lisibilité des missions aussi bien pour les usagers que pour les partenaires. Il permet également de renforcer la capacité de travail en équipe et les transversalités au sein de la direction. Chaque structure comprend en principe trois pôles et chacun de ces pôles est destiné à regrouper l'ensemble des missions relatives à une politique ou à un domaine d'action publique.

La structuration de la DDASS des Alpes Maritimes en pôles, a débuté dans le courant de l'année 2000 puis a été consolidée en 2001 avec l'arrivée de nouveaux cadres.

Cette démarche avait été entreprise pour répondre d'une part aux attentes des usagers de façon coordonnée et efficiente mais aussi pour faciliter la mise en place de programmes et d'objectifs au niveau régional. L'équipe de direction composée de la directrice et de deux directrices adjointes chargées respectivement du pôle social et du pôle santé, a pour mission d'instaurer l'interdisciplinarité dans les actions entreprises par les services de chaque pôle.

La DDASS comprend aussi un service juridique qui n'est pas intégré au sein d'un pôle mais directement rattaché à la direction. Peu de DDASS et de DRASS ont jusqu'à maintenant mis en place un service juridique or dans le cas présent, sa création était nécessaire pour répondre à la demande croissante de sécurité juridique dans l'administration et surtout faire face à la multiplication des contentieux.

Une autre particularité de la DDASS des Alpes Maritimes est qu'elle est composée de quatre pôles. Un pôle médico-social a été spécifiquement mis en place du fait de l'importance du secteur des personnes âgées sur le département et également pour répondre aux attentes de la population face au déficit chronique de places dans le secteur des personnes handicapées.

Ensuite pour les autres pôles, il y a le pôle social, le pôle santé publique et le pôle ressources. Au sein de ces pôles, les missions elles mêmes ont été subdivisées et regroupées de façon rationnelle en grands domaines d'actions.

- Le pôle social comprend tout d'abord le service Urgence, hébergement, logement qui effectue un travail essentiellement en amont de l'insertion. Il y a également le service action sociale et regroupement familial, le service insertion par l'activité économique, jeunes et familles et enfin le service du RMI avec à sa tête une chargée de mission auprès du préfet. Le remaniement du pôle social est en ce moment envisagé par l'équipe de direction dans la mesure où les compétences dévolues à la DDASS en matière de RMI, vont être à la fin de l'année transférées au Conseil Général.
- Le pôle santé publique a été créé en 2001 avec l'arrivée d'une directrice adjointe et rassemble des services préexistants ou non. Ce regroupement semble pour l'instant un peu artificiel dans la mesure où le pôle n'est pas encore articulé autour de grandes politiques. Il comprend le service santé environnement, le service inspection de la santé, le service des établissements sanitaires ainsi que le service des professions sanitaires et sociales qui reprend des activités dévolues auparavant à d'autres services.
- Enfin il y a le pôle ressources qui regroupe désormais le service de l'administration générale et du personnel, le service de la comptabilité, le service informatique dirigé par un RIO et le service de la communication. Ce pôle était jusqu'à l'arrivée d'une inspectrice principale, directement rattaché à la direction.

Une telle structuration est un préalable indispensable à l'instauration d'un contrôle de gestion. L'identification et la définition claire des missions dévolues à chacun s'inscrit pleinement dans la démarche de rationalisation des moyens alloués, encouragé par l'outil de gestion GLB. Cela va également dans le sens des orientations de la LOLF puisque les chapitres budgétaires sont regroupés par

programmes et par missions et que des objectifs de résultats doivent être définis pour les missions.

✓ **La DNO**

Comme nous avons pu le préciser antérieurement, la DNO est devenue le cadre de référence pour les services déconcentrés dans l'utilisation des moyens, c'est plus particulièrement un axe de structuration des moyens. Elle a été rendue obligatoire pour l'ensemble des départements ministériels pour 2002 avec la circulaire du premier ministre en date du 8 janvier 2001. La DNO rappelle en premier lieu pour chaque grande action ou politique publique, les objectifs à atteindre ou vers lesquels les services doivent tendre puis elle détermine les moyens mis en œuvre pour chaque objectif et action particulière.

Les grands axes du plan d'actions de la DNO 2003 correspondent en grande partie aux axes selon lesquels sont structurées les missions des DASS ou des DRASS et en ce sens il est possible d'affirmer que cette procédure s'inscrit pleinement dans la démarche de structuration des missions et de définition d'objectifs.

A titre d'exemple on y retrouve des mesures en matière de santé publique et de sécurité sanitaire, des mesures relatives à la modernisation du système de soins et plus particulièrement les mesures relatives au plan « hôpital 2007 », des mesures relatives à la politique en faveur des personnes âgées, des personnes handicapées, des familles, des mesures relatives à l'accueil et à l'intégration des populations étrangères, des mesures relatives aux dispositifs de lutte contre les exclusions, des mesures relatives à la modernisation du dispositif de protection sociale, etc...

✓ **La procédure rénovée d'allocation des ressources aux services déconcentrés et la circulaire d'objectifs, d'instruction et de notification des moyens des services déconcentrés.**

La procédure a été adoptée en 1998, elle consiste à déterminer des critères de répartition des ressources et instituer un processus de dialogue par l'intermédiaire du CTRI. Un lien étroit est établi avec les axes stratégiques et les objectifs annuels fixés par le Ministre. La mise en place d'un dialogue de gestion

peut être considérée selon le ministère comme la « préfiguration de la contractualisation du contrôle de gestion ».

Le plan de développement du contrôle de gestion du secteur santé solidarité s'attache ensuite à recenser les outils et les initiatives prises pour effectuer la description des systèmes de mesure des activités, des coûts et des résultats.

Il souligne l'initiative intéressante de plusieurs directions qui ont défini des indicateurs propres à leurs activités pour faciliter la mise en œuvre de divers plans d'actions ou de politiques et surtout pour en évaluer les résultats. En terme de mesure des activités et des coûts, il est rappelé l'intérêt des outils de pilotage et d'aide à la gestion que sont GLB et NDL.

Des tableaux de bord mis en place dans les établissements de santé, dans les Centre d'Aide par le Travail (CAT) ou encore dans les Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) sont intéressants à prendre en compte pour la mesure des activités et de leurs résultats. Enfin le plan évoque la mise en œuvre d'indicateurs dans le pilotage des organismes sous tutelle, c'est le cas du contrat d'objectif et de moyens signé avec la Caisse National d'Allocations Familiales pour les années 2001-2004.

Le plan de développement du contrôle de gestion recense en dernier lieu les actions menées ou les actions en cours relatives à la mise en place d'une procédure de dialogue de gestion et de pilotage. Il recense aussi les leviers possibles pour appuyer le développement du contrôle de gestion.

En matière de dialogue de gestion, une convention de gestion expérimentale a été conclue en interne pour l'exercice 2002 entre la Direction de l'Hospitalisation et des Soins (DHOS) et la DAGPB sur la globalisation des crédits de fonctionnement.

D'autre part, le plan rappelle la systématisation du dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés par l'intermédiaire des CTRI qui se traduit depuis 2001 par la négociation des directions d'administration centrale avec les CTRI sous forme de conférences annuelles.

La rénovation du système d'information financier par le biais de la mise en place d'ACCORD INDIA apparaît comme étant le levier principal destiné à appuyer le développement du contrôle de gestion. Ce nouveau système doit permettre « l'amélioration de la transparence et du partage de l'information financière, le

développement de pratiques de gestion efficaces, partagées et homogènes » et il doit en outre contribuer « à l'évaluation des politiques publiques »⁸.

La DAGPB pour débiter ses travaux destinés à la mise en œuvre de la loi organique, s'est donc appuyée à la fois sur les recommandations du CIRE en matière de contrôle de gestion ainsi que sur les orientations posées par le plan de développement du contrôle de gestion du secteur santé solidarité. Les travaux sont, pour le moment, en cours comme cela nous a été précisé lors de notre entretien. Il serait donc intéressant de faire le point sur ce qui a été déjà engagé et sur ce qu'il reste à faire.

2.1.2 Les avancées au niveau de la DAGPB

L'échéance pour la mise en œuvre de la loi organique est maintenant proche puisque le premier exercice à blanc doit être effectué à l'automne 2004 pour l'exercice budgétaire 2005. A un peu plus d'un an de l'échéance, il semble donc intéressant de s'intéresser à l'état d'avancement des travaux au niveau de la DAGPB avant de voir quels sont les enjeux de cette réforme pour les services déconcentrés.

Nous verrons successivement quelle est l'instance chargée d'animer les travaux au niveau de la direction, quelle va être la démarche qui a été retenue pour mettre en œuvre les orientations de la LOLF, mais également quels sont les leviers sur lesquels pourra s'appuyer l'administration pour améliorer la gestion publique. Enfin nous décrivons la nature et le contenu des actions de sensibilisation et d'information menées à destination des services déconcentrés.

Avant de développer notre propos il est souhaitable de rappeler quelles sont les échéances que l'administration centrale et les services déconcentrés doivent respecter. Ces différentes étapes ont été rappelées à l'ensemble des directions lors du séminaire de lancement de la LOLF qui s'est tenu le 14 février.

⁸ Plan triennal de développement du contrôle de gestion du secteur santé solidarité 2002-2003-2004.

Les prochaines étapes de la mise en œuvre de la LOLF	
<ul style="list-style-type: none"> • <u>30 juin 2003</u> 	<p>Première rédaction des projets de performance qui contiendront les objectifs de résultats, les indicateurs et les principales actions qui permettront de tenir ces objectifs.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <u>De juin 2003 à juin 2004</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Quantification des éléments précédents en fonction des ressources ✓ Consultation interministérielle ✓ Consultation des parties prenantes ✓ Détermination des outils nécessaires à la mise en œuvre de la démarche d'objectifs et de résultats notamment en matière de système d'information ✓ Préfiguration dans le projet de loi de finance 2004 d'un programme par ministère.
<ul style="list-style-type: none"> • <u>A l'automne 2004</u> 	<p>Un exercice à blanc sera effectué selon les nouvelles dispositions pour le budget 2005.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <u>A l'automne 2005</u> 	<p>Le projet de loi de finance sera intégralement présenté selon les termes de la LOLF.</p>

A) Le comité de planification stratégique et la mise en œuvre des orientations de la LOLF

Pour passer d'une culture de procédures et de chapitres budgétaires à une culture de résultats et de performance, les services de l'Etat vont tout d'abord avoir à déterminer des objectifs de résultats dans le temps, quantifiés à l'aide

d'indicateurs, en lien avec les moyens disponibles. Une fois ces objectifs définis, ils feront l'objet d'un suivi par le biais du contrôle de gestion et les résultats de ce suivi seront retranscrits dans un rapport annuel de performance remis au Parlement. Enfin le dernier temps sera consacré à l'évaluation de façon à mesurer l'ensemble des effets des politiques publiques.

Pour accompagner les directions du Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité dans leur démarche de définition d'objectifs de résultats, un comité de planification stratégique (CPS) de la LOLF a été mis en place en 2001. Il réunit en principe tous les trimestres l'ensemble des directeurs pour réaliser un point d'avancement des travaux. Depuis le mois de février 2003, Virginie Richard a pris la succession d'Etienne Mari dans les fonctions de secrétaire générale de ce comité.

Outre la tâche principale de suivi des travaux et de participation aux travaux interministériels, le comité dispose d'autres compétences.

- Il prépare les délibérations du CPS et apporte son soutien méthodologique aux équipes projet chargées au sein de chaque direction de la rédaction des projets de performance.
- Il a aussi la possibilité de faire le lien avec d'autres chantiers liés à la loi comme par exemple la mise en place de l'outil de gestion ACCORD, le développement du contrôle de gestion, l'animation des services déconcentrés autour de la DNO ou encore la contractualisation avec les établissements publics.
- Enfin le comité assure une veille technologique documentaire en suivant l'ensemble des travaux menés par l'administration française et les travaux menés à l'étranger sur le même thème.

Dans l'immédiat, les directions en sont à l'étape de formalisation des projets de performance.

B) La formalisation des projets de performance

Les directions en sont pour l'instant au début de la mise en œuvre des orientations de la LOLF c'est-à-dire à la définition d'objectifs de résultats et à la formalisation de projets de performance. Le séminaire du 14 février précédemment cité avait d'ailleurs pour objectif de préciser aux principaux responsables des directions un certain nombre de concepts et de faire un point sur le travail déjà réalisé. Les outils destinés à rédiger les projets de performance et à mettre en place le contrôle de gestion ont été présentés aux participants.

A cette occasion, la sous direction du Budget, des Finances et du Contrôle de Gestion (BFCG) a présenté une maquette de projet annuel de performance qui doit guider les services dans la rédaction des projets annuels de performance et assurer une présentation commune pour l'ensemble des programmes des deux ministères (Affaires Sociales et Travail).

Lors de notre entretien au mois de mars 2003 à la DAGPB, Mme Richard et M. Simeray nous ont précisé quel était l'état d'avancement des travaux et notamment l'état d'avancement de la rédaction des projets de performance.

En janvier 2003, les ministres ont décidé d'une structure de programmes pour chaque politique publique. Ils sont au nombre de huit pour le secteur santé solidarité et au nombre de cinq pour le secteur du travail. Les ministres ont à cet effet essayé de voir quels pouvaient être les indicateurs et les objectifs de résultats correspondants qui constituent le cœur du projet de performance.

Le premier « squelette » de projets de performance contenant la description des indicateurs ainsi que toute la chaîne de résultats, doit en principe être formalisé en juin prochain. L'ensemble des acteurs concernés y sera à ce titre associé de manière à ce qu'ils puissent le valider. L'échéance de la mi 2004 a été posée pour formaliser la version définitive du projet de performance.

A ce stade de la réflexion, qui reste encore cantonnée à l'administration centrale, Mme Richard ne s'est pas prononcée sur le degré de délégation de responsabilités qui sera accordée aux gestionnaires locaux, elle n'est pas non plus en mesure de préciser de quelle façon seront saisis les services déconcentrés et selon quelles modalités.

Mme Richard nous a également livré quelques éléments sur la façon dont allaient s'articuler les missions et les programmes au sein de notre Ministère et comment pourraient se répartir les crédits au sein des services déconcentrés.

Le Ministère disposera de trois missions et chaque ministre indiquera pour chacun des programmes (13 au total) composant les missions, le montant des crédits budgétaires correspondants. L'enveloppe de chaque programme sera en quelque sorte limitative. Ensuite chaque service déconcentré recevra un extrait limitatif des enveloppes de chaque programme, la répartition entre services continuera de se dérouler au sein du CTRI. Il pourrait donc y avoir une fongibilité des crédits au sein de chaque enveloppe.

A l'inverse, Mme Richard fait part de ses doutes quant à la fongibilité des programmes entre eux qui risquent de rester très « étanches ». Les treize enveloppes (incluant celles du secteur travail emploi) seront toutes des enveloppes de crédits d'intervention sauf une qui regroupera les crédits de fonctionnement, de personnel et d'investissement.

D'autres points ont été abordés lors de notre entretien à la DAGPB, ils portaient notamment sur les leviers utiles et incontournables à l'amélioration de la gestion publique mais également sur les actions menées jusqu'alors en matière d'information et de sensibilisation aux changements à venir en direction des services déconcentrés.

- C) Les leviers pour une amélioration de la gestion publique et les actions de sensibilisation à destination des services déconcentrés.

Dans le domaine des actions de sensibilisation et d'information à destination des services déconcentrés, l'inspectrice principale chargée du pôle Ressources de la DDASS des Alpes Maritimes a insisté sur l'importance de cette phase d'information, préalable indispensable à une bonne mise en œuvre de la réforme. Il est nécessaire que l'administration centrale explique le contenu de la réforme, son intérêt et ses enjeux mais également qu'elle rassure les services déconcentrés et leur explique la nature des changements à venir.

Jusqu'à maintenant les actions de l'administration centrale se sont limitées à plusieurs interventions assez théoriques du secrétaire général du CPS auprès des directeurs des services déconcentrés pour expliciter les grandes lignes de la LOLF. Dans l'immédiat, l'administration centrale est surtout préoccupée par la finalisation des « squelettes » de programmes. Il n'y a pas eu véritablement de réflexion aboutie sur le fait de savoir comment communiquer de façon efficace sur le sujet avec les services déconcentrés. Mme Richard ajoute que le Ministère des Finances n'a fourni en matière de sensibilisation et d'information des services, que des documents très généraux et assez peu opérationnels.

Un début de réflexion s'est engagé depuis peu au sein du ministère et à cet effet un réseau de chargés de communication a été mis en place. La démarche n'en est toutefois qu'à ses débuts et seul un nombre restreint de personnes y travaille.

Mme Richard souhaiterait qu'en la matière, les services déconcentrés fassent remonter leurs attentes. La DDASS des Alpes Maritimes, par l'intermédiaire de notre maître de stage, s'est déclarée intéressée pour collaborer étroitement avec la DAGPB dans ce domaine.

Lors de notre entretien, nous avons également abordé la question des leviers existants destinés à faciliter la mise en œuvre de la LOLF.

Un des leviers essentiels de la mise en œuvre de la réforme consiste en la mise en place de l'outil de gestion budgétaire ACCORD avec l'infocentre INDIA. Dans l'immédiat, les services déconcentrés fonctionnent avec l'outil de gestion GLB qui est en perpétuelle évolution. Une version rénovée de GLB avec une nouvelle nomenclature des missions vient d'être mise en place, elle sera transitoire jusqu'en 2004, date à laquelle ACCORD INDIA viendra s'y substituer.

ACCORD est déjà opérationnel au niveau de l'échelon central, toutefois le système se révèle parfois assez lourd à mettre en œuvre et quelques dysfonctionnements se sont produits comme par exemple au niveau de la DHOS en ce qui concerne le paiement des Agences Régionales de l'Hospitalisation (ARH). L'outil de gestion ACCORD fera l'objet d'un développement plus approfondi dans la partie sur les enjeux de la réforme pour les services déconcentrés.

D'autres leviers existent notamment en matière de gestion des ressources humaines. Se pose alors la question de savoir comment intéresser les agents à la fourniture d'un service public de qualité et à la satisfaction des usagers ? Une fois de plus, la réflexion au sein des services centraux n'en est qu'à ses débuts.

La DAGPB se concentre pour l'instant sur la finalisation des projets de performance et la définition d'objectifs de résultats dont la première version doit être achevée avant le 30 juin 2003. Cela constitue la première grande étape dans la mise en œuvre. La réflexion reste pour l'instant très limitée concernant la déclinaison des orientations au niveau des services déconcentrés mais également sur les actions de communication et d'information entreprises à l'égard de ces derniers et sur les leviers sur lesquels il serait possible de s'appuyer de façon favoriser une mise en œuvre optimale de la LOLF.

Il n'est donc pas possible à ce stade de l'avancée des travaux de mener une étude sur les changements occasionnés au sein des services déconcentrés dans la mesure où la LOLF n'est pas encore entrée en vigueur. La réflexion ne peut s'orienter que sur les enjeux de cette réforme et se baser uniquement sur des prévisions sachant qu'en pratique des aménagements ou des modifications pourront être apportés. Le fait de s'intéresser aux enjeux de la réforme pour les services déconcentrés peut leur permettre de se rendre compte et peut être de leur faire prendre conscience de l'ampleur des changements à venir. Cela peut également être une façon pour les services d'anticiper les changements et en expliquer les enjeux à l'ensemble de leurs agents de façon à gérer au mieux les risques de la transition et les difficultés qui pourraient survenir.

2.2 Quels enjeux pour les services déconcentrés ?

Une majorité des services déconcentrés n'a pas encore véritablement pris conscience de l'échéance désormais proche de la mise en œuvre de la réforme et des changements en terme de gestion que cela pouvait occasionner.

Cette absence de prise de conscience est due en grande partie à un manque de communication et d'information de la part de l'administration centrale mais aussi au fait que les travaux de mise en œuvre ne sont pas assez avancés pour permettre aux services d'avoir une visibilité concrète des changements.

De manière à mieux cerner les enjeux de la réforme pour les services et à anticiper les changements à venir il serait intéressant d'essayer d'apporter une réponse aux questions suivantes :

- Quel degré de responsabilité accorder aux gestionnaires locaux ?
- Comment mesurer la performance ?

Ensuite avant d'aborder les leviers qui pourraient être privilégiés pour une mise en œuvre efficace de la réforme, nous tenterons de voir comment s'articulent la mise en œuvre de la LOLF et le processus de la déconcentration.

2.2.1 Quel degré de responsabilité accorder aux gestionnaires locaux et comment mesurer la performance ?

Une plus grande responsabilisation des gestionnaires locaux et la mesure de la performance des actions entreprises constituent les deux principales orientations de la loi organique réformant les finances publiques et par la même la gestion publique. Il était donc incontournable d'aborder ces deux points et d'essayer d'envisager leur traduction concrète au sein des services déconcentrés. Ces points ont été évoqués lors de notre entretien à la DAGPB mais également lors des entretiens avec l'inspectrice principale en charge du pôle ressources, avec notre maître de stage ainsi qu'avec la directrice de la DDASS des Alpes Maritimes.

La grande interrogation pour les services réside dans le fait de savoir quel va être le degré de responsabilisation des gestionnaires locaux ? Mais aussi de quelle marge de manœuvre vont-ils pouvoir disposer pour répartir les moyens qui leurs sont alloués en fonction de leurs missions et des actions qu'ils ont à mener ?

Concernant le degré de responsabilisation accordé aux gestionnaires locaux, nous avons eu l'occasion d'aborder le sujet lors de notre entretien à la DAGPB et le propos a été développé antérieurement. Rien n'est pour l'instant arrêté en raison de l'avancement des travaux et de la réflexion en la matière, la DAGPB ne fait qu'avancer des hypothèses.

Les services déconcentrés pourraient dans un premier temps être associés aux travaux de la DAGPB pour valider la première version des projets de performance, c'est-à-dire les indicateurs ainsi que toute la chaîne de résultats qu'ils devront respecter. Ensuite sur les compétences en matière de répartition des crédits rien n'est certain mais il semblerait que chaque service pourrait recevoir un extrait des enveloppes budgétaires affectées à chaque programme qui serait en quelque sorte limitatif. Chaque enveloppe serait gérée séparément. Les crédits d'une enveloppe particulière ne pourraient abonder les crédits d'une autre enveloppe, par contre au sein de chaque enveloppe les crédits pourraient être fongibles. Le gestionnaire ayant la possibilité de répartir les crédits selon les besoins de son service et les missions à accomplir.

Sur le second point qui porte sur la mesure de la performance et sur les indicateurs de résultat, les services mettent en avant leurs interrogations et les difficultés qui risquent de se poser. Les questions qui reviennent le plus fréquemment sont les suivantes :

- Quelle va être la personne chargée du retour de l'information à l'aide des indicateurs de résultat et de performance ? Qui sera responsable de la communication de ceux-ci ?
- Les résultats annuels de performance vont-ils être appréhendés et interprétés en tenant compte des spécificités locales dans lesquelles se trouvent les services ? Des adaptations sont-elles envisageables ?
- Certains domaines d'action du secteur sanitaire et social sont difficilement mesurables en terme de performance, comment procéder à leur évaluation ?
- Comment atteindre certains objectifs dans des domaines d'action où l'Etat ne dispose pas d'une compétence exclusive (cas d'actions menées conjointement avec les collectivités territoriales ou encore avec la sécurité sociale par exemple) ?

Toutes ces questions n'ont pas de réponse définitive mais elles ont l'avantage d'avoir conduit l'administration centrale et les services déconcentrés à prendre conscience des enjeux qu'elles recouvraient.

Chaque ministre est en principe responsable de ses programmes et il doit de ce fait en rendre compte devant le Parlement. L'appréciation de celui-ci dépendra du niveau d'exigence fixé pour chaque indicateur. A l'inverse au niveau des services déconcentrés, aucune règle n'a dans l'immédiat été fixée concernant la personne qui sera chargée de faire circuler l'information et de communiquer les résultats à l'échelon central. Cette compétence pourrait être dévolue au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ou également au préfet qui pourrait être l'interface unique entre l'ensemble des administrations de l'Etat et le niveau central.

Ensuite, tous les départements ne se trouvent pas sur un même pied d'égalité et chacun d'entre eux présente des particularités. Ces spécificités locales peuvent parfois justifier un aménagement des politiques préalablement définies à l'échelon national. Les services s'interrogent sur la question de savoir si les indicateurs de performance vont être aménagés et adaptés aux caractéristiques de l'environnement dans lequel ils se trouvent ?

Cette question est importante mais en même temps assez délicate dans la mesure où pour introduire une telle discrimination positive, il serait nécessaire de fixer des conditions très strictes permettant aux services de déroger à la règle. Aucune réflexion dans ce sens n'a été menée au niveau de l'administration centrale alors qu'il serait peut être intéressant de l'envisager pour éviter tout dysfonctionnement dans la mise en œuvre.

La directrice de la DASS des Alpes Maritimes avance qu'il serait intéressant qu'il y ait une batterie d'indicateurs en commun mais qu'en fonction des services, les indicateurs de procédure et de méthode pourraient ne pas être les mêmes.

Certaines disparités existent entre les départements ne permettant pas une mesure objective de la performance des actions menées. Une autre difficulté a été soulevée par les services concernant la nature des activités qui vont être évaluées. Plusieurs champs de compétence du domaine sanitaire et social semblent difficiles à évaluer dans la mesure où le plus souvent les résultats sont assez peu visibles et pas toujours perceptibles immédiatement.

A titre d'exemple il ne semble pas aisé de mesurer l'impact et les résultats des actions menées dans le domaine de la prévention de la santé.

Cette remarque a été faite à plusieurs reprises lors des diverses réunions destinées à la préparation du Programme Régional d'Accès à la Prévention et aux Soins des personnes en situation de précarité (PRAPS) de seconde génération par l'ensemble des coordinateurs départementaux de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA). La coordinatrice régionale leur avait demandé de faire remonter l'ensemble des évolutions quantitatives et qualitatives depuis la mise en œuvre du dispositif il y a environ quatre ans de manière à réactualiser le bilan de l'existant réalisé en 1999 et préparer le PRAPS de seconde génération. Les coordinateurs départementaux ont fait remarquer qu'il leur était délicat de faire remonter les évolutions car faute de disposer d'indicateurs pertinents, cela relèverait plus du ressenti que des données objectives. Ils ont cité à l'appui de leur propos l'exemple des actions menées dans le cadre du quatrième objectif c'est-à-dire celui relatif au champ d'éducation à la santé ou encore des initiatives entreprises en matière de prévention et de traitement de la souffrance psychique (3^{ème} objectif).

De même les effets de certaines actions ne sont pas perceptibles immédiatement mais au bout de quelques années, comment dans ce cas rendre compte annuellement de leur incidence ?

La directrice de la DDASS des Alpes Maritimes est consciente de ces difficultés mais cela ne doit en aucun cas servir d'« alibi » et constituer un frein à la prise d'initiatives et plus généralement à la mise en œuvre de la réforme.

Enfin, il arrive lors de la conduite de certaines politiques, que l'Etat ne dispose pas en la matière d'une compétence exclusive. Dans ce cas comment les services peuvent-ils rendre des comptes alors qu'ils ne maîtrisent pas et ne disposent pas de l'ensemble des moyens budgétaires ?

Les différents acteurs concernés par la politique mise en œuvre ne viseront peut-être pas les mêmes objectifs, n'auront peut-être pas la même appréciation de l'impact socio-économique et les mêmes exigences en matière d'efficacité et de qualité de service rendu aux usagers.

Le préfet peut par exemple avoir un rôle d'animateur et tenter de rassembler autour de lui l'ensemble des acteurs locaux. Toutefois il paraît difficile pour ce dernier d'atteindre les objectifs fixés alors qu'il ne maîtrise pas l'ensemble de

l'action publique. Ce cas de figure se rencontre dans les politiques menées conjointement avec les collectivités locales ou avec la Sécurité Sociale par exemple.

Dans le même ordre d'idée il est possible de se demander comment vont pouvoir être mises en œuvre des politiques interministérielles qui s'appuieront sur des moyens relevant de plusieurs programmes ? La DIRE dans un rapport de février 2003 avait préconisé, dans ce cas de figure de désigner un responsable unique de l'exécution du programme, chargé de fédérer les moyens mis en œuvre.

Le degré de responsabilisation des gestionnaires ainsi que l'évaluation de la performance sont les points majeurs de la réforme de la gestion publique impulsée par la LOLF qui intéressent les services au premier chef. Toutefois il peut également être intéressant d'essayer de voir comment vont s'articuler au plan local, la LOLF et le processus de la déconcentration.

2.2.2 LOLF et déconcentration

Notre propos dans cette partie consacrée à l'articulation de la LOLF et du processus de la déconcentration s'est inspiré des éléments recueillis dans le rapport de la DIRE de février 2003 intitulé « Loi organique et déconcentration » ainsi que sur les éléments recueillis lors des entretiens à la DAGPB et avec la directrice de la DDASS des Alpes Maritimes.

Dans un premier temps, nous tenterons de voir comment va se faire l'articulation entre les orientations de la loi organique et les programmes territoriaux de l'Etat (PTE). Ensuite pour illustrer notre propos il nous sera possible d'évoquer le contrat sur l'expérimentation de la Région Centre dans le secteur « santé solidarité ».

La mise en œuvre des orientations de la LOLF semble poser un problème de verticalité dans la mesure où celle-ci raisonne par programme et objectifs nationaux alors que dans le cadre de la déconcentration existent des PTE.

Le fait qu'une politique soit territorialisée implique que les objectifs et les indicateurs qui ont été définis au plan national, puissent être déclinés au plan local. Or comme nous l'avons remarqué précédemment, aucune décision n'a été

prise quant à une possible adaptation des objectifs en fonction des spécificités locales et des contraintes au niveau du département.

Quel va être véritablement le rôle dévolu au préfet dans la mise en œuvre de ces politiques nationales ?

En principe, le représentant de l'Etat est responsable devant chacun des ministres qu'il représente, de la performance des services déconcentrés placés sous sa direction et des décisions qu'il prend dans les matières relevant de leurs attributions. Il est responsable devant le gouvernement de la cohérence d'ensemble de l'action de l'Etat dans son département ou dans sa région, il va donc devoir articuler les impératifs et les orientations nationales avec les orientations des plans territoriaux.

Il risque, en outre, d'y avoir un jeu d'acteurs entre le préfet de département et le préfet de région pour savoir qui va récupérer l'ensemble de la gestion des crédits de fonctionnement des services déconcentrés. Quel est le niveau le plus pertinent pour mettre en œuvre les orientations de la LOLF ? Est-ce le département ou la région ?

La DIRE avance l'hypothèse selon laquelle le préfet pourrait assurer la coordination de l'action locale au sein de la programmation de chacun des budgets opérationnels relevant des différents programmes concourant à ces objectifs communs à proportion des enjeux décelés dans les projets territoriaux. Il doit, pour ce faire, réaffirmer son rôle d'ordonnateur de droit commun des programmes ou parties de programmes d'exécution locale susceptibles d'être mobilisés dans les politiques interministérielles.

M. Simeray pense qu'il serait également possible d'envisager une délégation inter services pour assurer une conduite plus efficace de ces politiques sur le terrain.

Il n'y a pas de délégation inter service pour l'instant dans le département des Alpes Maritimes. Les PTE pourraient être l'instrument de la mise en concordance entre les programmes ministériels et les politiques interministérielles de terrain. L'autorité déconcentrée doit alors être en mesure d'élaborer un programme d'emploi des crédits mis en place dans son ressort et décliner, de cette façon, les programmes ministériels à travers les budgets opérationnels de programme. Du côté de l'administration centrale, il serait souhaitable, que celle-ci participe

activement à l'articulation des programmes ministériels au niveau local en intégrant par validation les priorités définies localement.

Pour avoir une vision plus concrète de ces diverses problématiques, il peut être intéressant de citer l'expérience de contractualisation menée dans la Région Centre sur le secteur « santé solidarité ».

Cette expérience de contractualisation constitue une première étape vers la mise en œuvre des orientations de la LOLF et couvre la période allant du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2004.

La démarche a été impulsée par le Ministère et intervient dans le prolongement de la démarche de dialogue de gestion initiée depuis trois ans dans chacune des régions. En l'espèce, le budget de la DRASS et celui de la DDASS du chef lieu de région ont été globalisés.

Trois secteurs sont concernés par la contractualisation : la santé, le social et les ressources. Chaque thème traité fait l'objet d'une fiche et au total il y a quatorze thèmes. La contractualisation n'est toutefois pas figée dans la mesure où des avenants d'ajustement peuvent être joints au contrat.

L'objectif principal de ce contrat est de faciliter la réalisation de programmes d'actions pluriannuels avec une articulation budgétaire appropriée et une gestion des emplois adaptée. Comme cela a déjà été précisé, ce contrat doit faciliter la réalisation du projet territorial de l'Etat dans les départements et la région. Le Ministère s'est, à ce titre, engagé à contribuer au financement de la mise en œuvre des objectifs ainsi que des actions de communication interne et externe qui doivent être réalisées.

Le niveau régional a été privilégié, il doit être « l'axe territorial fédérateur de cette expérimentation permettant d'accélérer le processus de déconcentration ». Il renforce, en outre, la responsabilisation des gestionnaires locaux dans l'affectation des moyens pour la mise en œuvre des politiques menées.

La Conférence Administrative Régionale (CAR) est l'instance de **pilotage stratégique** qui examine les propositions faites par le CTRI, en termes d'harmonisation de la gestion des moyens, de mise en œuvre des plans d'action ou encore d'expérimentation des programmes nationaux. Le CTRI quant à lui, assure le **pilotage opérationnel** de l'expérimentation au niveau territorial. Le

contrôle financier en région peut être associé à la démarche d'élaboration et de suivi des outils d'analyse et des données budgétaires. Enfin, dans les instances stratégiques, il est essentiel de citer le comité de suivi de l'expérimentation qui regroupe des membres l'administration centrale et des membres du CTRI. Ce dernier se réunit une fois par semestre pour apprécier **l'avancement des actions** nécessaires à la mise en œuvre des objectifs et il a en outre élaboré une grille de suivi.

Un rapport annuel ainsi qu'un rapport final élaborés conjointement par l'administration centrale et les services territoriaux sous l'autorité des préfets, devront être remis aux membres du comité de suivi. En fonction des résultats de l'évaluation périodique, des ajustements pourront intervenir sous forme d'avenants en cours d'exécution du présent contrat.

Chaque thème, dont le contenu a fait l'objet d'une réflexion approfondie entre l'administration centrale et le CTRI, correspond à une fiche. Les fiches sont construites selon un modèle type.

- Le thème de la contractualisation est rappelé au début de chaque fiche, ce peut être par exemple le dépistage du cancer dans le secteur de la santé.
- Le nom des référents des directions au niveau central et le nom des référents pour le CTRI sont mentionnés ainsi que les enjeux du thème de la contractualisation pour l'administration centrale et les services déconcentrés.
- Ensuite dans la rubrique des objectifs et des résultats, les étapes de la mise en œuvre sont détaillées année par année avec les résultats attendus correspondants.
- Les moyens affectés à la réalisation du contrat, que ce soit des moyens humains, des crédits d'intervention et des crédits de fonctionnement, sont précisés.
- Il en est de même pour les indicateurs de suivi et de résultats qui seront utilisés lors de l'évaluation des actions entreprises.

- Enfin à chaque fin de fiche, la composition du comité de suivi est indiquée.

Dans le secteur de l'emploi, les crédits ont été dans l'ensemble déconcentrés, tout est fongible et il n'y a plus de chapitre budgétaire à gérer. A l'inverse le secteur santé solidarité est moins avancé. Les actions décrites dans les fiches sont financées et au niveau du personnel, il est possible d'avoir des crédits supplémentaires pour recruter des contractuels de façon à mettre en œuvre les actions de l'Etat. Il est également accordé aux services la possibilité de changer les emplois en fonction des besoins mais ce à masse indiciaire constante.

Quelques problèmes se sont posés en pratique dans la mesure où il n'y a pas eu de regroupement physique des deux entités dont le budget a été globalisé. De plus le dialogue n'est pas toujours facile au sein du CTRI car la Région Centre n'a pas une identité culturelle assez forte et elle n'est pas suffisamment fédérée.

Notre maître de stage qui représentait la DDASS des Alpes Maritimes a fait remarquer lors de notre entretien à la DAGPB, qu'il aurait pu être intéressant de mener ce même type d'expérimentation dans d'autres régions et pourquoi pas dans les Alpes Maritimes de façon à avoir une vision plus globale des changements à venir et anticiper les problèmes qui pourraient survenir.

Une mise en œuvre efficace de la réforme de la gestion publique au sein des services déconcentrés passe bien sûr par une bonne articulation avec les politiques menées au niveau local mais dépend aussi de la qualité et de l'effectivité des leviers sur lesquels les services pourront s'appuyer.

2.2.3 Les leviers de la mise en œuvre de la réforme de la gestion publique

Il existe un nombre important de leviers sur lesquels les services déconcentrés vont pouvoir s'appuyer lors de la mise en œuvre des orientations de la LOLF. Nous nous attacherons à citer les principaux qui semblent incontournables. Ils ont d'ailleurs été évoqués en partie lors de notre entretien.

Les services vont pouvoir s'appuyer sur un nouvel outil de gestion qu'est ACCORD mais également ils devront ne pas non plus négliger l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Enfin il serait souhaitable de favoriser le développement et la mise en pratique d'une nouvelle culture managériale.

A) ACCORD, un nouvel outil de gestion

Ce nouvel outil de gestion a déjà été déployé au sein de l'administration centrale depuis cette année et il doit à terme remplacer l'application GLB au sein des services déconcentrés d'ici à 2004. Sur le site Intranet du Ministère, certains éléments faisant état de la mise en place du système sont diffusés, il est également précisé ce qui a été déjà fait dans ce sens au niveau des services déconcentrés.

ACCORD est souvent considéré comme un outil de gestion comptable adapté et performant devant permettre la déclinaison verticale des programmes et la mise en œuvre transversale des politiques publiques.

Le projet ACCORD a été lancé en 1996 pour répondre à trois préoccupations liées à la volonté de réformer les finances publiques.

Il s'agissait tout d'abord d'un projet informatique se voulant unificateur, permettant de donner un outil commun aux acteurs de la dépense de l'Etat venant parachever le mouvement d'unification amorcé avec le décret du 15 avril 1981. Ce décret sur l'automatisation des comptabilités de l'Etat, confiait à la Direction générale de la comptabilité publique, la réalisation et la gestion d'applications communes ordonnateurs/comptables. Au niveau de l'administration centrale, ce décret n'était que partiellement appliqué tandis qu'au niveau des services déconcentrés, une première application commune fut déployée dès 1984 et couvrait en 1990 les services déconcentrés de la moitié des ministères civils. Cette dernière a été remplacée à partir de 1990 par GLB et NDL.

L'outil ACCORD s'avérait utile également pour accompagner la réforme de l'Etat et faciliter la mise en place de la LOLF qui n'était à l'époque encore qu'à l'état de projet.

Enfin c'était un outil allant dans le sens des orientations de la LOLF dans la mesure où il visait à améliorer la responsabilisation des gestionnaires et développer un contrôle de gestion moderne.

Les concepteurs du projet ont eu le souci constant d'assurer une concertation interministérielle effective. Ils sont partis du constat selon lequel l'absence d'information partagée est souvent la cause de travaux inutiles, de fragilisation du processus de décision et de complication voire d'empêchement des procédures d'évaluation du coût et de l'efficacité de l'intervention publique. M. Alain Turc, directeur délégué à la maîtrise d'ouvrage du projet interministériel ACCORD, avance que « les systèmes communs d'information de la dépense s'avèrent indispensables pour rendre compte au Parlement et aux citoyens de l'utilisation des crédits alloués »⁹.

Le déploiement d'ACCORD au niveau des services centraux s'est révélé parfois assez lourd et quelques dysfonctionnements sont survenus. Au niveau de la DDASS des Alpes Maritimes, l'administratrice GLB a quelques inquiétudes quant à la mise en place de ce nouvel outil mais elle est dans l'ensemble confiante et compte sur une participation active des agents. Elle se réfère au déploiement de l'application GLB qui s'est réalisée sans trop de réticences et fonctionne actuellement de façon effective. Lors de la mise en place de GLB, plusieurs actions d'information, de sensibilisation et de formation, ont été organisées en interne à destination de l'ensemble des gestionnaires des services qui sont les acteurs principaux sans lesquels le système ne peut pas fonctionner. L'utilisation de GLB est devenue, pour ces derniers, un automatisme. L'administratrice GLB compte en premier lieu sur l'aide de l'administration centrale pour en comprendre les grands principes de fonctionnement puis ensuite elle envisage de procéder de la même façon qu'avec GLB, c'est-à-dire en organisant de multiples séances d'information et de formation à destination des agents. La bonne mise en œuvre et le bon fonctionnement de l'outil, dépendront de la qualité des

⁹ *La lettre du Management Public*. ACCORD : un levier pour la modernisation de l'Etat et pour l'amélioration de la gestion publique. Entretien avec M. Alain Turc. Mars/Avril 2003. N°32

informations délivrées aux agents et plus particulièrement aux gestionnaires, les services comptables n'étant pas les seuls concernés.

B) Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)

Les NTIC constituent un autre levier sur lequel les services déconcentrés peuvent s'appuyer pour une mise en œuvre optimale de la LOLF.

Elles ouvrent d'importantes perspectives notamment pour améliorer le service rendu par l'administration aux usagers mais aussi en faisant évoluer les méthodes de travail des services de l'Etat.

Cela se traduit, par exemple, par la mise en place d'un site intranet spécifique au domaine sanitaire et social pour la région PACA, par l'utilisation généralisée de la messagerie ou encore par la mise en place de logiciels et d'applications diverses. L'usage de la messagerie a « révolutionné » les possibilités d'échange d'information entre les services de l'Etat au niveau du département ou de la région. Elle permet une plus grande fluidité des organisations et parfois la mise en place de pôles de ressources facilement interrogeables. La DIRE préconise toutefois dans son rapport de février 2003 précédemment cité, au préalable de définir une « éthique » de la messagerie afin de ne pas surcharger d'informations les décideurs.

Les systèmes d'information territoriaux peuvent être des outils efficaces pour conduire, exécuter ou évaluer les politiques publiques que ce soit au niveau d'un territoire comme le département ou comme la région et devenir ainsi un véritable outil de travail coopératif interministériel.

A titre d'exemple, il est intéressant de souligner l'initiative prise dans le département des Alpes Maritimes en matière de communication entre les services déconcentrés.

Notre maître de stage est chargé, en étroite collaboration avec les services préfectoraux, de la rédaction mensuelle d'un bulletin d'information relatif aux relations entre services intitulé « Lettre électronique des services déconcentrés ». Ce bulletin comme son intitulé l'indique n'est pas disponible sur support papier mais sur support électronique c'est-à-dire sur le site Internet de la Préfecture. Le premier numéro paru au début de l'année était à juste titre

consacré à la présentation des grandes orientations de la LOLF et à sa mise en œuvre au sein des services déconcentrés. L'information des services est une étape primordiale pour une mise en œuvre optimale de la LOLF et permet par la même d'anticiper sur la mise en place de la culture du travail partagé et de la coopération inter services.

Le troisième levier que les services ne doivent pas négliger et qui doit leur servir d'appui à la mise en œuvre de la réforme de la gestion publique concerne l'adoption d'une nouvelle culture managériale.

C) L'adoption d'une nouvelle culture managériale

C'est l'un des leviers incontournables pour les services. La LOLF met en place de nouvelles techniques de gestion publique qui impliquent une réforme des techniques de management. Les cadres doivent désormais être aptes à concevoir, contractualiser, déléguer, évaluer et rendre compte. Ils ont à assimiler une vision complètement différente des techniques de management qu'ils utilisaient jusqu'alors.

En termes de gestion des ressources humaines, la directrice de la DDASS considère cette réforme comme étant une opportunité à saisir, une aide à la gestion dans la mesure où il va désormais falloir faire un effort de quantification des moyens et des résultats, rationaliser et évaluer les méthodes de travail. Cela constitue toutefois une véritable révolution dans la culture managériale, dans les habitudes de travail de chacun et surtout dans les mentalités qui vont devoir évoluer. Des difficultés importantes concernant la mise en œuvre peuvent survenir dans ce domaine particulièrement sensible.

L'ensemble des agents des services est concerné et il est fort probable du fait de leur ampleur que les changements ne soient pas visibles immédiatement. D'importants efforts sont à faire en matière de communication et d'information surtout de la part des cadres en direction des agents.

Lors du séminaire du 14 février 2003, Jean Paul Faugère, directeur de cabinet du ministre des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité avait d'ailleurs souligné la complexité de l'appropriation de cette nouvelle culture dans le

domaine social où la part du non quantifiable est très forte. Selon lui, « le succès de cette réforme dépendra de l'implication de tous les cadres, mais aussi de l'association de tous les fonctionnaires à cette nouvelle culture de l'action de l'Etat »¹⁰.

Une réflexion est à mener aussi bien au niveau de l'administration centrale qu'au niveau des services déconcentrés sur les leviers qui permettraient de mobiliser les agents autour de résultats et de les intéresser activement à la réalisation des objectifs. L'appréciation de la « performance » des agents n'est toutefois pas forcément facile à réaliser car là encore au sein d'une DDASS ou d'une DRASS, il existe de grandes différences et une grande hétérogénéité entre les services. La définition d'indicateurs pertinents peut poser quelques problèmes car il est utile de rappeler que ces services ne sont pas non plus des organismes de production.

La mise en œuvre de la réforme issue de la LOLF n'en est à ce jour qu'à ses débuts au niveau de l'administration centrale et la prochaine grande étape consistera en la formalisation de la première version des projets de performance. Rien n'a véritablement été entrepris au niveau des services déconcentrés et pour l'instant faute d'avoir une vision concrète des changements à venir, bon nombre d'entre eux n'ont pas encore pris conscience des enjeux de la réforme. Il serait tout de même intéressant au regard de notre étude menée et des diverses informations et réflexions recueillies, de préciser quelles sont les attentes des services déconcentrés en la matière et quelles pourraient être les mesures prises pour favoriser une mise en œuvre optimale de la réforme et minimiser les risques de la transition.

¹⁰ *Acteurs Magazine*. Toutes les directions mobilisées. Séminaire de lancement de la mise en œuvre de la LOLF. Mars 2003. N°74

3 ATTENTES, SOUHAITS ET PROPOSITIONS DES SERVICES DECONCENTRES POUR UNE MISE EN ŒUVRE OPTIMALE DE LA REFORME.

Les divers entretiens que nous avons eu au sein de la DDASS des Alpes Maritimes nous amènent à penser que la mise en œuvre de la LOLF n'est pour l'instant pas une priorité majeure. Les services semblent tout de même de plus en plus préoccupés par cette perspective.

Ils n'hésitent pas à avoir un regard critique sur ce qui a été déjà entrepris en la matière, ils vont même jusqu'à faire quelques propositions. Les grands axes suivants ressortent des réflexions recueillies.

Il serait tout d'abord souhaitable d'instaurer ou de restaurer un véritable dialogue avec l'administration centrale mais également que celle-ci apporte son soutien à la mise en place d'une nouvelle culture managériale.

3.1 L'instauration d'un véritable dialogue avec l'administration centrale

Il ressort des entretiens menés avec la directrice de la DDASS ainsi qu'avec l'inspectrice principale chargée du pôle Ressources, que le dialogue de gestion ne fonctionne pas de façon satisfaisante entre l'administration centrale et les services déconcentrés, les actions communication relatives à l'avancée des travaux de mise en œuvre de la LOLF sont très peu développées.

De façon générale, la mise en œuvre de la loi organique est perçue comme une très bonne chose par les services dans la mesure où il sera désormais possible de mettre en harmonie les activités et les financements. Il subsiste pourtant une crainte importante qui est celle d'un basculement brutal dans la réforme en 2006 sans y avoir été véritablement préparé.

Les directeurs de services déconcentrés n'ont pour l'instant qu'une connaissance très théorique de la réforme sans aucune visibilité sur ce qui se fera en pratique.

Leur réflexion ne se construit qu'autour d'hypothèses. Les services de plus assez peu associés dans les travaux préparatoires à la mise en œuvre.

M. Etienne Mari lorsqu'il était encore chargé de mission pour la mise en œuvre de la réforme, s'est déplacé pour venir rencontrer l'ensemble des directeurs et leur exposer les grands principes de la réforme à venir et les changements qui vont en découler. Les directeurs ont trouvé cette présentation très intéressante et complète mais tout de même assez théorique. Elle ne leur a pas permis de se représenter à l'échelle de leur service la façon dont allait se concrétiser ce qui leur a été exposé.

L'administration centrale reconnaît d'ailleurs qu'en matière d'actions de communication et de formation, les actions sont inexistantes or cela constitue un facteur clé de la réussite de la mise en œuvre. Elle espère qu'à présent l'interactivité fonctionnera mieux et que les services déconcentrés n'hésiteront pas à apporter leur contribution en faisant remonter leurs attentes et leurs besoins en la matière. Ce manque d'information comme nous l'avons déjà précisé est dû en partie au fait que la réflexion sur la mise en œuvre de la réforme au niveau central, est pour l'instant peu avancée.

Nous avons pu en outre constater que les services n'étaient pas forcément bien associés aux travaux préparatoires à la mise en œuvre. A l'appui de notre propos nous pouvons citer le fait suivant : la directrice de la DDASS des Alpes Maritimes n'était pas informée de l'existence d'un contrat d'expérimentation dans la région Centre sur le secteur santé solidarité. Cette dernière regrette que d'autres services ne se soient pas vus proposer une telle expérimentation car il est toujours utile de disposer de plusieurs expériences pour affiner le dispositif et corriger les éventuels dysfonctionnements en vue de la généralisation à l'ensemble des services. Elle déplore également qu'aucune information ne soit officiellement communiquée sur l'avancement de cette expérimentation.

Après avoir recueilli les souhaits exprimés par la directrice, l'inspectrice principale et notre maître de stage, nous avons longuement débattu sur des propositions qui pourraient être soumises à l'administration centrale pour étude et qui contribueraient à la restauration d'un dialogue de gestion effectif.

La directrice qui redoute avant tout un basculement brutal dans la réforme, estime qu'il serait souhaitable de mettre en place une période transitoire avant

une mise en œuvre effective de la loi. Cette période permettrait aux services de s'approprier concrètement le contenu de la réforme et de gérer plus efficacement les risques. La période transitoire pourrait s'étendre sur un exercice budgétaire.

Ensuite il serait souhaitable pour les mêmes raisons que celles qui viennent d'être évoquées, de prévoir sur une période pré déterminée et bien sûr avant l'exercice budgétaire 2006, une simulation au sein de chaque service. Une expérimentation comme cela ce fait pour la région Centre aurait été préférable mais faute de temps disponible, un essai de mise en situation grandeur réelle serait un bon moyen de repérer tous les problèmes qui peuvent se poser.

Une autre piste à exploiter pour la restauration d'un dialogue effectif avec l'administration centrale consisterait à mettre en place une interface entre cette dernière et les services déconcentrés. L'amélioration des relations entre ces deux niveaux en matière d'allocation de ressources n'a pu se réaliser que grâce à la mise en place d'un interlocuteur unique qu'est le CTRI. En parlant d'une seule voie, les services ont eu plus de « poids » dans la discussion et ont surtout adopté une ligne de conduite des politiques rationnelle et cohérente. Ce qui est un bon moyen de fédérer les acteurs.

En l'espèce, cela se traduirait par la désignation de référents régionaux, issus des services et directement concernés par la mise en œuvre des changements. Les directeurs de services ou encore les responsables des pôles d'administration générale pourraient remplir cette fonction. Ces derniers collecteraient l'ensemble des questions pouvant se poser, des observations et des problèmes rencontrés pour les transmettre à l'échelon central. Chaque CTRI pourrait avoir un correspondant LOLF qui recueillerait les informations collectées au sein des services lors de chaque réunion du CTRI. Ce dernier répercuterait ensuite les informations à l'échelon central lors d'une réunion des référents à raison d'une réunion au moins tous les trimestres. L'intérêt des réunions s'en trouverait réduit si celles-ci se tenaient dans des délais plus longs.

Il serait souhaitable que l'administration centrale prenne en compte les interrogations et les difficultés que rencontrent les services mais également les critiques que ces derniers pourraient formuler et même les propositions de modification ou d'adaptation des dispositions.

La mise en place de ce type de relais existe déjà au niveau de l'administration préfectorale. Il est possible aussi de citer à titre d'exemple l'existence au sein de chaque CTRI d'un correspondant de la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS). Celui-ci fait remonter les observations relatives aux projets de décrets élaborés par la DGAS ainsi que les modifications qui pourraient y être apportées.

La mise en œuvre de la réforme de la gestion publique issue de la LOLF ne pourra se faire de façon optimale pour les services déconcentrés que lorsque sera restauré un véritable dialogue avec l'administration centrale. De plus il est nécessaire que cette dernière apporte son soutien aux services en ce qui concerne l'appropriation d'une nouvelle culture managériale.

3.2 La nécessité d'une aide à la mise en place d'une nouvelle culture managériale.

Lorsque l'on évoque la LOLF cela implique que l'on évoque aussi implicitement la réforme de l'Etat et plus particulièrement la réforme de la gestion publique. Or la gestion publique c'est avant tout l'utilisation d'un certain nombre d'outils, la mise en pratique d'un certain nombre de procédures et de méthodes de travail. Cet ensemble forme une culture managériale propre à l'administration et aux services mettant en œuvre des politiques publiques et agissant dans l'intérêt général de la société et des citoyens qui la composent.

L'enjeu pour les services en terme de management est le suivant : il s'agit en premier lieu de former les cadres à un management plus moderne qui fasse clairement la part de ce qui est du ressort de la prospective et du pilotage stratégique, et de ce qui est de la mise en œuvre opérationnelle.

Mais il s'agit également de mener une réflexion en interne sur les leviers qui permettraient de mobiliser les agents autour des résultats et de les intéresser activement à la réalisation des objectifs car, en fait se pose la question du meilleur service rendu au public.

Durant nos investigations, nous n'avons trouvé aucun document qui avance des pistes ou qui fasse des propositions relatives aux changements à venir en

matière de management et plus particulièrement en matière de gestion des ressources humaines alors que cela constitue un point décisif dans la bonne mise en œuvre de la réforme. De même l'ensemble des personnes rencontrées aussi bien au niveau de l'administration centrale qu'au niveau des services déconcentrés n'ont jamais véritablement abordé le sujet ou alors de façon très succincte sans faire de propositions concrètes susceptibles d'être prises en compte. La réflexion à l'échelon central n'est encore qu'à ses débuts.

La directrice de la DDASS considère cette réforme comme une véritable révolution de la culture managériale et plus précisément des habitudes de travail de chacun. Elle craint au regard de l'enjeu, que les changements ne soient pas visibles dans l'immédiat et qu'il faille peut être attendre une génération pour en voir les effets. Les cadres ne doivent toutefois pas se démobiliser devant l'ampleur de la tâche car la réussite de la réforme dépendra des efforts accomplis en matière de communication, de formation et d'information. La clé de la réussite se trouve dans la compréhension par les agents des services des enjeux de la réforme. Il ne faut pas qu'ils la considèrent comme une contrainte qui leur est imposée, mais au contraire qu'ils se positionnent en tant que vecteurs de sa réussite.

Plusieurs propositions peuvent être faites en la matière mais dans tous les cas elles ne peuvent se concrétiser sans la participation active de l'administration centrale. La question de la gestion des ressources humaines ne doit pas être négligée car c'est l'élément majeur duquel dépend le succès de la réforme.

L'administration centrale doit avant tout élaborer un programme de formation à destination des cadres des services pour que ces derniers puissent comprendre l'intérêt et assimiler ces nouveaux modes de gestion qui se rapprochent sensiblement de ceux utilisés dans le secteur privé. Les services publics s'inscrivent désormais dans une logique de résultats où les moyens doivent être adaptés aux objectifs à atteindre et donc dans une recherche de la performance. Une fois cette étape réalisée, il pourrait être envisagé d'organiser au sein de chaque service des réunions de l'ensemble des agents ou des tables rondes sur des thèmes particuliers pour que ces derniers participent activement à la réflexion sur les mesures susceptibles de les intéresser aux résultats. L'ensemble de ces réflexions serait ensuite synthétisé en CTRI de façon à les transmettre à

l'administration centrale qui déciderait en dernier ressort des mesures à prendre. La seule façon de faire adhérer les agents aux changements, serait de tenir compte de leurs attentes et du résultat de leurs réflexions. Il s'avère indispensable de renforcer le dialogue social. De même, lorsque la réforme sera mise en place, une information précise devra être communiquée régulièrement sur les choix opérés en matière de programmes de dépenses et de performance, appelant une participation accrue au travail en équipe pour atteindre les objectifs fixés.

L'échelon central du secteur sanitaire et social peut s'inspirer des réflexions et des travaux menés sur le sujet dans d'autres administrations. La mutualisation des réflexions est à privilégier car elle permet de diffuser les bonnes pratiques. A ce titre pourquoi ne pas envisager de mobiliser l'ensemble des services (agents et personnel encadrant) pour élaborer une « charte du management » qui recenserait l'ensemble des bonnes pratiques ?

Il serait intéressant d'aborder certains thèmes avec les agents lors de tables rondes comme par exemple l'incidence que pourraient avoir des systèmes d'intéressement voire de rémunération accessoire sur l'amélioration du service rendu au public. L'appréciation de la performance peut également se réaliser par le biais du système d'évaluation et de notation des agents. Ce peut être une opportunité à saisir par l'administration pour rationaliser ce dernier.

La visibilité des objectifs doit alors être organisée à tous les niveaux.

Des problèmes risqueraient toutefois de se poser pour définir des indicateurs d'évaluation de la performance pertinents car les services des DDASS et des DRASS présentent entre eux de grandes différences et une certaine hétérogénéité. De plus ces services n'ont pas vocation à être des organismes de production.

L'évaluation pourrait s'articuler autour du développement d'outils de mesure de la satisfaction de l'utilisateur ou plus généralement d'outils de mesure de l'activité utilisés au sein d'autres organismes ou d'autres entités soumises à des contraintes de résultat. Il peut être intéressant de privilégier une gestion individualisée des carrières favorisant la mobilité que ce soit au sein d'un même service ou entre différents services. A ce titre le comité technique paritaire pourrait être le lieu d'une consultation accrue.

Enfin la réflexion peut s'orienter sur la définition ou la redéfinition exacte du contenu des emplois. Des programmes de formation continue préparant aux nouveaux métiers doivent être envisagés.

CONCLUSION

L'enjeu de l'adoption de la Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est important et s'inscrit pleinement dans le processus de la réforme de l'Etat. Il s'agit de modifier en profondeur les principes traditionnels de la gestion publique. Celle-ci doit désormais s'inscrire dans une logique de recherche de la performance de façon à rationaliser l'utilisation des moyens et répondre au plus près aux attentes des citoyens.

Il est, à ce jour, difficile et prématuré de tirer les premiers enseignements d'une réforme qui n'a pas encore été effectivement et concrètement appliquée.

Les travaux de mise en œuvre de la LOLF par la DAGPB n'en sont qu'à leur début. Celle-ci est, dans l'immédiat, plutôt préoccupée par la formalisation de la première version des projets de performance. Les directeurs et les cadres des services déconcentrés n'évoquent, quant à eux, les changements à venir qu'en termes d'hypothèses ou de probabilité.

Il nous manque donc le recul suffisant pour pouvoir évaluer les résultats au regard des objectifs attendus.

Néanmoins, pour que cette réforme tienne ses promesses, il convient impérativement de réunir certaines conditions et s'astreindre à respecter une méthodologie d'approche et de mise en place graduée.

Pour cela, il est tout d'abord nécessaire pour l'administration centrale de mettre en place des actions de communication, d'information ainsi que des plans de formation à destination des services déconcentrés pour que ceux-ci saisissent l'intérêt de la réforme et s'approprient les nouveaux outils de gestion. Les actions de communication auront pour finalité la restauration d'un véritable dialogue entre les deux échelons. Les services déconcentrés devront pouvoir identifier facilement un interlocuteur au niveau de l'administration centrale, susceptible de répondre à leurs attentes et de les soutenir face aux éventuelles difficultés qu'ils pourraient rencontrer.

Le dialogue doit également être privilégié au sein même des services de manière à expliquer le contenu et les enjeux de la réforme aux agents. Il est indispensable d'associer ces derniers, le plus souvent possible aux réflexions sur la façon et les moyens à développer pour atteindre les objectifs fixés, car ce sont essentiellement les agents qui sont les vecteurs de la réussite de la réforme. Enfin, il serait souhaitable d'identifier puis d'utiliser pleinement l'ensemble des leviers susceptibles de favoriser une mise en œuvre optimale de la réforme de la gestion publique.

Il est recommandé d'évaluer régulièrement les résultats de la mise en œuvre de la LOLF. Il est aussi utile d'en apprécier la pertinence et la performance, de mesurer, à l'aide d'indicateurs, les écarts existants entre les effets attendus et les constats pour repenser et mieux cibler, au besoin, les objectifs et mettre en place, autant que nécessaire, des actions correctives et d'amélioration. C'est dans l'application de ce schéma d'assurance qualité au management de la procédure de suivi que réside la réussite de la démarche transversale, participative, contractuelle et stratégique contenue dans la réforme.

Bibliographie

Textes juridiques

1. Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.
2. Décision n°2001-448 DC du Conseil Constitutionnel en date du 25 juillet 2001 relative aux lois de finances.
3. Décret n°96-629 du 16 juillet 1996 relatif au contrôle financier déconcentré.
4. Circulaire du premier ministre du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.
5. Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics.
6. Circulaire DAGPB/MPM du 27 janvier 1997 relative aux missions des directions régionales et des directions départementales des affaires sanitaires et sociales.
7. Circulaire ministérielle du 31 juillet 1998 relative à la rénovation du dispositif d'allocation de ressources aux services déconcentrés.
8. Circulaire DAGPB du 24 novembre 1998 relative au cadrage du dispositif d'allocation de ressources.
9. Circulaire DAGPB du 24 septembre 1999 relative au dispositif d'allocation de ressources aux services déconcentrés pour 2000.
10. Circulaire du 8 janvier 2001 relative aux Directives Nationales d'Orientation (DNO).
11. Circulaire du 21 juin 2001 relative au « Développement du contrôle de gestion dans les administrations ».
12. Calendrier de mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001.
13. Note explicative du Ministère des Finances relative à la loi organique du 1^{er} août 2001.

Rapports et documents ministériels

14. MINISTERE DE L' ECONOMIE ET DES FINANCES. DIRECTION DU BUDGET. *Développement du contrôle de gestion. Guide d'autoévaluation du contrôle de gestion à l'usage des administrations de l'Etat*. Août 2000. 25p
15. DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA REFORME DE L'ETAT. *L'amélioration de la gestion publique*. Rapport du groupe de travail. Octobre 2000. 417p
16. DIRECTION DE L'ADMINISTRATION GENERALE, DU PERSONNEL ET DU BUDGET (DAGPB). *Présentation de la réforme de la loi organique relative aux lois de finances et de l'évolution du système d'information*. Projet ACCORD. 2001. 26p
17. COMITE INTERMINISTERIEL POUR LA REFORME DE L'ETAT. Relevé de décisions. 15 novembre 2001. 9p
18. Plan triennal de développement du contrôle de gestion du secteur santé solidarité 2002-2003-2004. Mars 2002. 37p
19. DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA REFORME DE L'ETAT. DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat*. Eléments de méthodologie. Juin 2002. 299p
20. GLB. *Nomenclature des missions 2003*. 11p
21. DAGPB. *Contrat sur l'expérimentation de la Région Centre secteur « Santé solidarité »*. (disponible sur www.intranet.santé.gouv.fr). 39p

Articles de revues et périodiques

22. La loi organique relative aux lois de finances. *Les Notes Bleues de Bercy*. 16 au 30 septembre 2001. n°214. 12p
23. MAHIEUX S. La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. *Revue Française de Finance Publique*. Novembre 2001. n°76. 18p
24. MAHIEUX S. Mettre en œuvre la réforme. *Revue Française de Finance Publique*. Novembre 2001. n°76. 18p

25. MINISTERE DE L' ECONOMIE ET DES FINANCES. *Lettre d'information sur la réforme des finances publiques* :

- Septembre 2001. n°1. 4p
- Décembre 2001. n°2. 4p

26. *Acteurs Magazine* :

- Une nouvelle procédure budgétaire. Février 2002. n°62. 1p
- ACCORD INDIA : un nouveau système. Mai 2002. n°65. 1p
- Réformer l'action publique. Entretien avec Etienne Marie, DAGPB. Septembre 2002. n°68. 1p
- Toutes les directions mobilisées. Séminaire de lancement de la mise en œuvre de la LOLF. Mars 2003. n°74. 2p
- Développement du contrôle de gestion, le pilotage des moyens financiers se met en place. Mars 2003. n°74. 1p

27. ACCORD : un levier pour la modernisation de l'Etat et pour l'amélioration de la gestion publique. *La Lettre du Management Public*. Entretien avec Monsieur A. Turc, directeur délégué à la maîtrise d'ouvrage du projet interministériel ACCORD. Mars/Avril 2003. n°32. 3p

Mémoires

28. NORDIN A. *GLB outil d'allocation de ressources par l'Administration du Ministère des Affaires Sanitaires et Sociales*. Mémoire d'Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales. ENSP. 2001. 60p

29. MUYS C. *La mise en œuvre de la démarche d'allocation de ressources régionalisée aux DDASS et aux DRASS : exemple de la région Nord - Pas de Calais*. Mémoire d'Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales. ENSP. 2002. 55p

Comptes rendus de colloques et de séminaires

30. INSTITUT DE MANAGEMENT PUBLIC. *Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat : réussir la mise en œuvre*. Synthèse de la journée d'études du 26 septembre 2000. 34p

31. *Les enjeux de la nouvelle gestion publique. La mise en œuvre de la réforme.* Colloque régional. Marseille. 27 mars 2002
32. *Quelle gestion des ressources humaines dans une organisation budgétaire déconcentrée et globalisée ? (l'entreprise et le service public concurrentiel).* Séminaire d'accompagnement à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances de la DPFAS. 6 novembre 2002. 5p
33. MINISTERE DE L'INTERIEUR. DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION. *La gestion des sous-préfectures dans la perspective de la nouvelle gestion publique et de la loi organique relative aux lois de finances.* Séminaire des sous- préfets d'arrondissement. 26 et 27 novembre 2002. Extraits du document de synthèse. 20p
34. MINISTERE DE L'INTERIEUR. DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION. *La réforme de l'Etat à la lumière de la réforme budgétaire.* Réunion des secrétaires généraux et D.A.I. Dourdan. 24 janvier 2003. 24p
35. DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA REFORME DE L'ETAT. MISSION FONCTIONNEMENT, ORGANISATION ET DECONCENTRATION DE L'ETAT. Synthèse des travaux du groupe de travail « Loi organique et déconcentration ». Février 2003. 15p et annexes

Liste des annexes

ANNEXE I : Les principaux points abordés lors des entretiens

Les principaux points abordés lors des entretiens

Comme nous l'avons déjà précisé, l'ensemble des entretiens ne s'est pas fait de façon directive de manière à permettre d'élargir au maximum la réflexion. Nous ne sommes partis que des pistes de réflexion assez générales retranscrites ci-dessous. Ces pistes ont parfois été définies en concertation avec notre maître de stage ainsi qu'avec l'inspectrice principale chargée du pôle Ressources. Certaines d'entre elles n'ont été utilisées que lors de l'entretien à la DAGPB et toutes n'ont pas pu être traitées par manque de temps.

→ Responsabilisation des gestionnaires

- Quel va être le niveau de délégation de responsabilités au sein des services déconcentrés ?
- Projet annuel de performance et rapport annuel de performance, rôle, intérêt, contenu.
- La mise en place de nouveaux outils de procédure financière par les services de l'Etat.

→ Comment s'organise le dialogue de gestion entre l'Administration centrale et les services déconcentrés ?

→ Comment s'est généralisé le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat ? (plan ministériel triennal de développement et de généralisation du contrôle de gestion du secteur santé solidarité pour 2003-2004-2005)

- Structure de pilotage interministérielle et structure propre à chaque ministère : meilleure maîtrise des moyens financiers, humains et matériels des services au regard de leur missions.

- Changement des comportements managériaux, actions de communication et de formation, gestion de ressources humaines, mise en œuvre de la gestion déconcentrée par rapport à la gestion du personnel.
- Les nouveaux outils des procédures financières impliquent une reconfiguration de la chaîne des contrôles internes et externes du processus de la dépense, qu'en est-il ?
- Réaménagement des rapports entre ordonnateurs et comptables, participation plus importante des ordonnateurs.

→ **Déploiement d'ACCORD**

- Le déploiement au sein des services déconcentrés est prévu pour 2004-2005. Comment cela se prépare-t-il ? Quelles vont en être les conséquences et les changements ?

→ **Sensibilisation des services**

- Des initiatives sont prises au niveau interministériel mais grande discrétion au niveau ministériel mis à part le développement des formations sur GLB, la constitution d'une cellule d'appui au contrôle de gestion, la répartition des effectifs par mission fixée par le Ministère . Quelles sont les actions à venir auxquelles seront associés les services déconcentrés ? Comment s'effectue la circulation de l'information entre les deux niveaux, existe-t-il un plan de communication, des actions de formation sont elles prévues ?

→ **Gestion des risques de la transition.**

- Comment les dysfonctionnements générés par la mise en œuvre de changements d'une telle ampleur sur une aussi brève durée vont-ils être gérés ?