

Partie 3

La nouvelle gestion publique

Moderniser la nouvelle gestion publique	44
Une nouvelle chaîne de responsabilités engagée sur la performance	46
Une gestion publique en prise directe avec les réalités du terrain	48
La performance au cœur des missions des agents	49
Une nouvelle cartographie de la gestion publique	50
LOLF et modernisation de l'État	51



Les agents de l'État mobilisés pour rendre un service public de qualité et au moindre coût

En dotant les gestionnaires de libertés et de responsabilités nouvelles, la LOLF modernise l'État en profondeur. Centrée sur la performance, en prise directe avec la réalité des territoires et des services, la nouvelle gestion publique engage l'ensemble des administrations dans une dynamique de progrès continu qui porte déjà ses fruits au bénéfice de l'utilisateur, du contribuable et du citoyen.

Moderniser la gestion publique

Grâce à la mobilisation des services de l'État, la mise en place de la LOLF est aujourd'hui une réalité. Les bénéfices attendus de la nouvelle gestion publique sont nombreux et d'ores et déjà tangibles mais le bouleversement profond des pratiques qu'elle implique se fera dans la durée.

Les bénéfices attendus de la LOLF

La nouvelle gestion publique fondée sur l'autonomie et la responsabilité redonne du sens à l'action publique d'un triple point de vue.

Pour les agents de l'État

La démarche de performance invite les services à définir clairement leurs objectifs. En redonnant du **sens aux activités des administrations**, elle enrichit les conditions d'exercice des missions des agents et les conforte dans la réalisation de celles-ci.

Elle permet de **décloisonner les services de l'État** : en les dotant de budgets globaux par politique publique, en mettant la logique de résultats au premier plan et en développant le dialogue de gestion, la LOLF conduit les administrations à **travailler en commun** pour mettre en œuvre des priorités clairement identifiées.

Elle **enrichit le dialogue social** en permettant aux organisations syndicales de prendre part à la discussion sur la répartition des moyens et à l'éventuel réemploi des marges dégagées. Les organisations syndicales sont davantage associées à une **gestion des ressources humaines** rendue **plus dynamique** grâce au pilotage de la masse salariale au niveau local.

Pour les usagers du service public

La LOLF favorise l'amélioration de la qualité de service : en plaçant dans la démarche de performance des objectifs de qualité de service, en donnant à l'administration une plus grande souplesse pour s'adapter aux spécificités du terrain, **la LOLF permet aux services de l'État de mieux répondre aux demandes des usagers.**

Pour les contribuables

La LOLF permet de dépenser mieux : en faisant confiance aux gestionnaires pour piloter leurs services avec un souci constant de la performance, la nouvelle gestion publique incite à **réaliser des économies, des gains de productivité ou des redéploiements pour une meilleure efficacité de la dépense publique.**

Les bénéfices attendus de la nouvelle gestion publique

DES ACTEURS

- ▶ *précisément identifiés*
- ▶ *moins nombreux*
- ▶ *plus responsables*



UNE RESPONSABILITÉ

- ▶ *engagée sur les résultats*

LES BÉNÉFICES ATTENDUS

- ▶ *Des gains d'efficacité au plus près des activités des services*
- ▶ *Des équipes motivées et mobilisées vers les résultats à atteindre*
- ▶ *Une meilleure capacité à adapter l'action en fonction des résultats et à résoudre les problèmes*

Premier bilan

2006, année de transition réussie entre deux cadres de gestion sensiblement différents, était aussi celle d'un apprentissage collectif.

2007 fut l'année de consolidation des premiers acquis. Les premiers bilans, internes à l'administration ou réalisés par les missions parlementaires, invitent à clarifier et à simplifier certaines procédures. En effet, la superposition de pratiques anciennes sur un cadre nouveau engendre parfois un sentiment de lourdeur et de complexité pour les équipes de gestionnaires.

2008 et 2009 ont initié les premières fortes restructurations des services tant en administration centrale qu'au niveau territorial. Elles ont permis de conforter les démarches et les organisations qui renforcent les responsabilités sur le terrain. Les premiers déploiements de l'outil CHORUS accompagnent ces restructurations de services.

Le club des gestionnaires

Optimiser la gestion selon les règles de la LOLF

Échanger les bonnes pratiques entre gestionnaires et experts de terrain, travailler de façon collaborative sur l'optimisation de la gestion : telle est la mission du club des gestionnaires.

Le club des gestionnaires permet d'avoir une image fidèle des praticiens de la gestion publique : il est composé majoritairement de responsables de services déconcentrés ainsi que de membres des directions des Affaires financières des ministères, de la direction du Budget et de la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique.

Une nouvelle chaîne de responsabilité engagée sur la performance

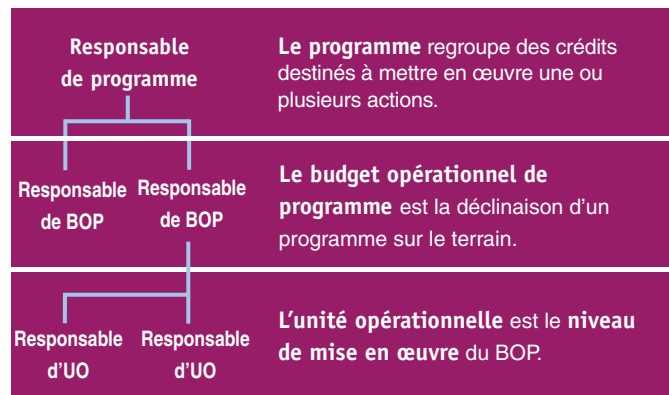
La nouvelle gestion publique prend appui sur une chaîne de responsabilité qui garantit un engagement sur la performance à tous les niveaux.

La nouvelle chaîne de responsabilité

Le responsable de programme est garant à l'échelle nationale de la mise en œuvre et de la performance de son programme. Sur le terrain, il en délègue la gestion à un responsable de budget opérationnel de programme (BOP).

Tout comme le responsable de programme, **le responsable de BOP** gère une enveloppe globale de moyens (crédits et personnels) et s'engage sur des objectifs opérationnels à atteindre. Il répartit les moyens dont il dispose entre les différentes unités opérationnelles (UO) qui mettent en œuvre les activités définies dans le BOP.

La déclinaison opérationnelle des programmes



Le dialogue de gestion: un pilotage et une gestion concertés des politiques publiques

Pour garantir la **déclinaison effective** des libertés et des responsabilités nouvelles accordées aux gestionnaires et obtenir un pilotage souple et cohérent des politiques publiques, le dialogue de gestion et la concertation doivent prendre le pas sur les logiques bureaucratiques.

À travers le dialogue de gestion, les responsables à tous les niveaux s'entendent sur la déclinaison des objectifs, des moyens disponibles et des modes de pilotage.

Le dialogue de gestion se déroule :

- entre le responsable de programme et les directeurs des affaires financières, des ressources humaines, etc.;
- entre le responsable de programme et le responsable de budget opérationnel de programme;
- entre le responsable de budget opérationnel et ses unités opérationnelles, les préfets, le contrôleur financier en région, etc.

Définir les grands principes de la gestion du programme: les chartes de gestion

À compter de 2006, certains ministères ont formalisé les modalités de mise en œuvre des programmes en élaborant des **chartes de gestion**.

L'objectif est de **fixer sur un document unique, de manière partagée par chaque maillon de la chaîne de responsabilité** :

- les périmètres de responsabilité et d'autonomie de chacun;
- les outils et les procédures permettant d'assurer le dialogue de gestion;
- les canaux garantissant une circulation fluide et transparente de l'information entre les acteurs.

Les chartes de gestion **concernent à la fois le ministère, ses programmes et leur déclinaison opérationnelle**. Elles déterminent les règles de fonctionnement entre :

- les responsables de programme et les différents acteurs ministériels ayant des fonctions transversales (direction des affaires financières, des ressources humaines, etc.) : il s'agit de chartes ministérielles ou interprogrammes;
- le responsable de programme et les responsables de BOP : il s'agit de chartes de gestion de programme.

Le préfet, garant de la coopération entre les services et de la cohérence des politiques publiques de l'État sur les territoires

Les politiques publiques nationales mises en œuvre à l'échelle locale doivent **être harmonisées avec les priorités de chaque territoire**. Dans cette optique, compte tenu du nouveau cadre de la LOLF, le préfet est doté d'un rôle renforcé en matière budgétaire et de performance :

- il donne obligatoirement un avis préalable sur chaque BOP relevant de son champ de compétence;
- il s'assure de la cohérence des BOP avec les autres projets territoriaux, notamment avec les projets d'actions stratégiques de l'État (PASE).

Une gestion publique en prise directe avec les réalités du terrain

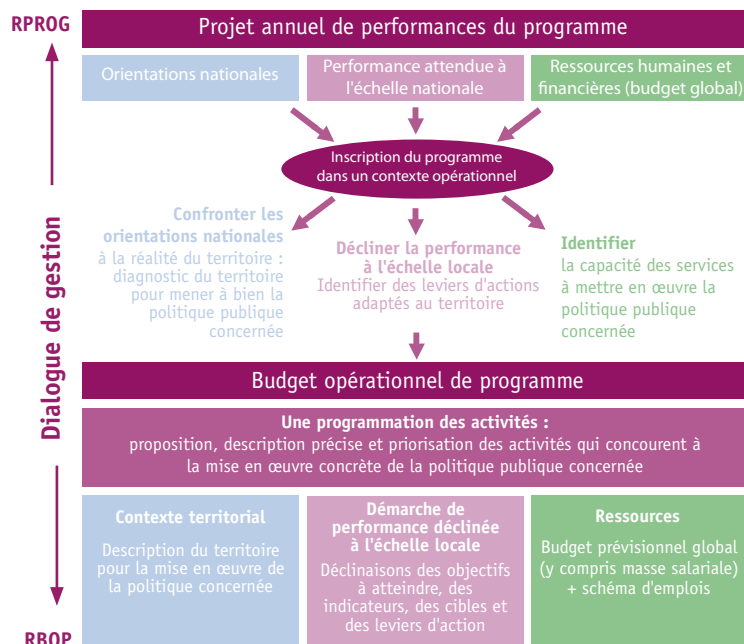
Pour accroître la performance et l'efficacité des politiques publiques, les nouveaux modes de gestion induits par la LOLF sont déployés dans les budgets opérationnels de programme (BOP), au plus près des réalités des usagers, des citoyens et des territoires.

Les budgets opérationnels de programme

Avec le budget opérationnel de programme, les gestionnaires sur le terrain préparent et gèrent un **budget local et global**.

Le BOP est la **réplique d'un programme ministériel** sur un périmètre d'activités ou sur un territoire. Ses composantes reprennent donc celles présentées dans les projets annuels de performances (activités, performance, budget), en les reliant à un contexte opérationnel explicite.

Le responsable de BOP avec ses unités opérationnelles est ainsi chargé de proposer, de **programmer et de mettre en œuvre les activités du programme les plus pertinentes et les mieux adaptées au contexte qui lui est propre**.



RPROG : responsable de programme
RBOP : responsable de BOP

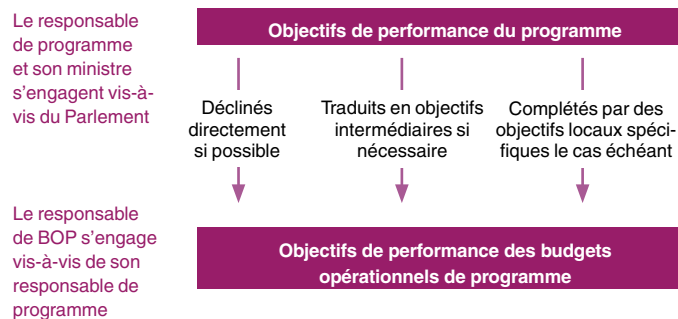
La performance au cœur des missions des agents

Pour garantir l'action publique la plus opérationnelle et mobiliser tous les agents autour de la démarche de performance, les objectifs nationaux sont déclinés et adaptés, le cas échéant, dans chaque service de l'État.

Taux de chômage, risques industriels, délinquance, insertion des jeunes, etc., il existe une grande disparité entre les territoires. La déclinaison des objectifs de performance des programmes dans les BOP permet d'**adapter les politiques publiques en fonction des attentes spécifiques des territoires**.

Elle place la démarche de performance au cœur des missions quotidiennes des agents.

La déclinaison des objectifs sur le terrain



La performance de la gestion financière fait également l'objet d'un suivi par la direction du Budget (« mission gestion financière de l'État »). Elle passe par la réduction du nombre de budgets opérationnels de programme (BOP), l'accélération des délais d'instruction des BOP et de mise en place des crédits, la simplification des procédures de gestion des crédits, la modernisation du dialogue de gestion au sein des ministères.

Les BOP en chiffres

Il existe environ **1 900 budgets opérationnels de programme** dont près de **1 600 au niveau déconcentré**.

Une nouvelle cartographie de la gestion publique

Les budgets opérationnels de programme sont définis au niveau le plus pertinent selon les programmes. Le choix du niveau correspond à deux impératifs :

- **être au plus proche des réalités des territoires pour répondre plus efficacement aux besoins des usagers ;**
- **disposer d'une taille critique (masse financière, effectifs) pour permettre un pilotage efficace des politiques de l'État à l'échelle locale.**

Les BOP sont positionnés :

- **au niveau national :** par exemple pour les fonctions support (immobilier, informatique, communication, etc.) ;
- **au niveau interrégional :** par exemple, pour les programmes Police nationale et Sécurité des échanges de biens et services ;
- **au niveau régional :** pour la majeure partie des programmes. C'est le cas notamment des ministères du Travail, de la Santé, de l'Éducation nationale, de l'Agriculture ;
- **au niveau départemental :** pour certains programmes.

LOLF et modernisation de l'État

Les évolutions structurelles, les attentes des citoyens ainsi que la situation des finances publiques conduisent à rechercher un État plus simple, plus lisible et toujours plus performant.

Accompagner le déploiement de la nouvelle gestion publique

Le campus de la gestion publique

L'espace Campus de la gestion publique, accessible sur le forum de la performance, s'adresse à l'ensemble de la communauté financière de l'État. Il est avant tout un espace destiné à accompagner les acteurs de la fonction financière de l'État en mettant en partage une information actualisée en permanence sur les référentiels et guides sur les processus budgétaires et comptables et organisations financières en cours de mise en place ainsi que des outils de formation aux métiers de la fonction financière de l'État.

Le contrôle de gestion, une fonction indispensable à la nouvelle gestion publique

Le contrôle de gestion vise à améliorer le rapport entre les moyens engagés et les résultats, notamment en préparant le dialogue de gestion sur des bases objectives et en développant les outils nécessaires au pilotage de la performance. C'est une fonction organisée, en tant que métier, au sein des ministères et des programmes. La direction du Budget soutient cette démarche de professionnalisation en animant des réseaux interministériels de contrôle de gestion, afin d'échanger sur les bonnes pratiques et de définir un cadre de référence.

La refonte (ou réingénierie) des processus budgétaires et comptables

Il s'agit d'inscrire dans le quotidien de la gestion les principes de la LOLF, ce qui suppose de réexaminer l'ensemble des processus budgétaires et comptables existants.

Aussi, profitant avec la mise en œuvre de la LOLF d'une occasion exceptionnelle de simplifier les procédures financières avant de les « fixer » dans un outil, plusieurs ministères ont mené, dès 2005, avec l'appui du ministère chargé du Budget, une remise à plat de l'ensemble des activités de la sphère budgétaire et comptable (enchaînement des tâches, rôle des différents acteurs et organisation correspondante), un travail préalable incontournable à la mise en œuvre du nouveau progiciel interministériel de gestion, Chorus.

Le déploiement de ces « processus LOLF », modèle interministériel proposé à l'ensemble des ministères, permet aujourd'hui de les accompagner progressivement dans l'évolution de leurs modes de fonctionnement et de leurs organisations afin qu'ils puissent pleinement tirer parti de tous les bénéfices de la LOLF, préparer ainsi la migration vers Chorus et mettre en place de nouvelles organisations financières.



Page d'accueil du site Campus de la gestion publique

Vers une professionnalisation des métiers de la fonction financière de l'État

Dans le cadre des orientations gouvernementales en matière de gestion des ressources humaines et suite à la demande des directeurs des affaires financières des ministères, la direction du Budget pilote un chantier visant à une professionnalisation accrue des métiers de la fonction financière. Ce chantier interministériel vise à améliorer le recrutement, la mobilité et le partage des compétences entre les acteurs financiers participant à l'élaboration du budget, à la chaîne de la dépense et des recettes non fiscales et aux contrôles, notamment budgétaires, qui s'y rapportent. La première étape des travaux a consisté à identifier des métiers financiers destinés à enrichir le répertoire interministériel des métiers de l'État élaboré sous l'égide de la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique. Des propositions d'actions ont été formulées courant 2009 pour une mise en œuvre en 2009 progressive.

Ces actions viseront notamment :

- à identifier une filière financière parmi les métiers de l'État ;
- à favoriser la mobilité interministérielle des cadres ;
- à proposer des parcours professionnels et des formations dédiées.