

Circulaire du 21 décembre 2021

Révolution horizontale dans l'organisation étatique

La nouvelle compétence donnée aux préfets remet en cause le pouvoir vertical des ministères sur les crédits et emplois de leurs programmes



*Mécomptes publics,
François Ecalle*

Une circulaire du 21 décembre 2021 des ministres du Budget et de la Fonction publique, passée inaperçue hors de l'administration, pourrait entamer une révolution de l'organisation de l'État.

En application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les crédits budgétaires sont répartis entre des "programmes", chacun d'eux étant rattachés à un ministère, et des plafonds d'emplois sont fixés par ministère. Les ministres et les responsables de programme, dans les administrations centrales, délèguent leurs emplois et leurs crédits à leurs chefs de service territoriaux. La LOLF autorise des transferts de crédits et d'emplois entre programmes de ministères distincts en cours d'exercice, mais seulement s'ils restent affectés à la même politique publique (par exemple la sécurité routière s'il s'agit de transferts entre les ministères des Transports et de l'Intérieur).

Quid de la mesure de la performance ?

La LOLF a ainsi renforcé une organisation verticale de l'État, en "tuyaux d'orgue", qui donne le pouvoir aux ministères sur les crédits et emplois de leurs services déconcentrés. Cette organisation constitue un obstacle à la coordination de ces services au niveau local par les préfets. Ce manque de coordination a des conséquences fâcheuses sur le terrain et s'est traduit par des dysfonctionnements particulièrement graves pendant les premières phases de la crise sanitaire et économique.

"La LOLF a ainsi renforcé une organisation verticale de l'État, en "tuyaux d'orgue", qui donne le pouvoir aux ministères sur les crédits et emplois de leurs services déconcentrés. Cette organisation constitue un obstacle à la coordination de ces services au niveau local par les préfets"

La circulaire visée remet en cause cette organisation en permettant aux préfets de région de transférer des emplois et des crédits de personnel entre des programmes de ministères différents pour mener d'autres politiques. Certes, seulement quelques ministères sont concernés à hauteur de 3 % de leurs effectifs, mais cette circulaire pourrait être l'amorce d'une organisation horizontale de l'État, si elle n'est pas annulée pour irrégularité au regard de la LOLF.

La verticalité a pourtant des avantages. Dans une logique de performance, la LOLF part ainsi d'un bon principe selon lequel il faut donner aux responsables de programme des objectifs et des moyens, puis examiner les résultats obtenus. Si leurs moyens peuvent être fortement réduits par les préfets, cette démarche de performance pourrait ne plus avoir aucun sens.

J'ai certes souvent dit que la LOLF est un échec sur ce point, mais je ne suis pas sûr qu'une organisation "horizontale" de l'État autour des préfets soit une meilleure solution. Je ne pense pas non plus que l'État ait l'agilité suffisante pour adopter, comme beaucoup d'entreprises, une organisation matricielle combinant la verticalité des ministères et l'horizontalité des préfets.

"Je ne pense pas non plus que l'État ait l'agilité suffisante pour adopter, comme beaucoup d'entreprises, une organisation matricielle combinant la verticalité des ministères et l'horizontalité des préfets"

Les services administratifs locaux devraient surtout être beaucoup plus largement confiés aux collectivités locales. Pour éviter que cette décentralisation n'entraîne une croissance excessive des dépenses publiques, il faut limiter strictement les ressources dont elles peuvent disposer. La simplification du mille-feuille territorial est également nécessaire.

Le site www.fipeco.fr développe les analyses de François Ecalé.

A lire également

[Mécomptes publics – les chroniques de François Ecalé](#)