



Groupe de travail 22/02

« LOLF story »

Compte-rendu du groupe de travail du 17 octobre 2002

Ce sont les nouvelles dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et sa mise en œuvre en douane que l'administration a présenté aux organisations syndicales.

Ce premier groupe de travail avait trois objectifs :

- 1- définir sommairement le dispositif de la loi organique de la loi de finances et sa déclinaison à la DGDDI.
- 2- Présenter le canevas de réflexion sur le mode de calcul de la performance.
- 3- Exposer le dispositif d'expérimentation dans deux DR : Orléans et Metz.

La chose n'est pas anodine puisqu'il s'agit en fait d'une
« **nouvelle constitution** » financière de la France.

1- Objectifs généraux de la LOLF

- ▽ Transparence des informations budgétaires.
- ▽ Sincérité des comptes.
- ▽ Passage d'une logique de moyens à une logique de résultats.
- ▽ Regroupement des crédits en programmes ministériels fongibles.
- ▽ Les gestionnaires devront s'engager sur des objectifs.
- ▽ Les règles comptables de l'Etat doivent être identiques à celles qu'appliquent les entreprises, sous réserve des spécificités de l'action de l'Etat.

Les étapes

2002

- Modalités d'information du parlement.
- Elargissement des pouvoirs de contrôle des commissions des finances.

2003

- Evaluation à moyen terme des ressources et des charges de l'Etat par grandes fonctions.

2004

- Suppression des taxes parafiscales.
- Présentation au parlement des missions, des programmes, des objectifs et indicateurs qui leur sont associés.

2005

- Le programme de loi de finance 2006 sera le premier à être préparé et exécuté en application de l'ensemble des dispositions de la loi.

Les axes de travail développés par la DGDDI

- ▽ Une prise en compte plus détaillée de la réalité de la matière fiscale et de la prévision des recettes.
- ▽ L'adaptation du système d'information comptable.
- ▽ Approche patrimoniale des comptes.
- ▽ Structurer l'agrégat budgétaire en programmes au nombre de 5 :
 - le recouvrement et le contrôle des recettes douanières et fiscales ;
 - la gestion et le contrôle des activités économiques ;
 - l'assistance aux entreprises et la régulation des filières de production ;
 - la protection et la lutte contre les trafics illicites ;
 - la fonction support.
- ▽ Identification et calcul des coûts.
- ▽ Produire un projet et un rapport annuel de performance.
- ▽ Mise en place d'un dispositif d'indicateurs.
- ▽ Assignation d'objectifs pouvant être déclinés au plan local :
 - efficacité socio-économique de la douane ;
 - qualité du service rendu aux publics ;
 - efficacité de sa gestion.
- ▽ Faire bénéficier les échelons locaux de la fongibilité des crédits.

Les expérimentations

Deux expérimentations de globalisation des crédits de personnel et de fonctionnement seront menées en 2003 dans
la DI de Metz et la DR du Centre.

A compter du 1^{er} janvier 2003, une dotation globale pour les crédits de personnel et de fonctionnement sera accordée à ces directions. Les deux enveloppes de crédits (personnel – fonctionnement) seront déterminées sur la base des dépenses réalisées en 2002 et des résultats d'un exercice de gestion prévisionnelle.

La dotation se fera en début d'année à hauteur de 100% des crédits de personnel et de 95% des crédits de fonctionnement.

Les mouvements de crédits de fonctionnement vers les crédits de personnel sont prohibés, seuls les mouvements en sens inverse étant autorisés.

Les directeurs de Metz et Orléans exerceront de nouvelles responsabilités permettant de réaliser la meilleure allocation des moyens pour atteindre les objectifs de la circonscription.

Des réunions locales et nationales d'information seront organisées avec les représentants du personnel. Ces expérimentations donneront lieu à la présentation d'un rapport d'étape et d'un bilan de fin d'année.

2- les indicateurs de gestion : calcule de la performance

Après les déclarations liminaire dont celle de la CFDT (ci-jointe en fin de page), une grande partie de la réunion a été consacrée à un débat autour de la présentation par Monsieur DEGIRON, des indicateurs qui ont été dégagés par la cellule provisoire de contrôle de gestion. Ces indicateurs serviront à établir des comparaisons dans le temps et entre directions. Ils sont à ce jour au nombre de 24 et leur extraction ne nécessitera pas de nouvelles saisies.

En fait, ces indicateurs sont :

- ☐ des taux qui mesurent le rapport entre les grands « actes » effectués par notre administration et le nombre d'agents s'y étant employé
- ☐ des taux de contrôles physiques
- ☐ des données qui mesurent les prestations apportées par la douane aux opérateurs
- ☐ des valeurs sur le nombre et l'importance des contentieux
- ☐ un taux d'indisponibilité des effectifs

L'ensemble des syndicats a dénoncé le fait que la mission des CI étaient totalement occultée par ces indicateurs.

La CFDT a réaffirmé sa demande d'une discussion au niveau local et national sur la mise en place de cette réforme et notamment sur la définition et la fiabilité des indicateurs. Nous avons alors demandé comment seraient interprétés les indicateurs. Par exemple, selon la CFDT, le taux d'indisponibilité ne doit pas forcément être reconnu comme un élément négatif de performance. Mme Delemasure acquiesce et explique que ces indicateurs devront faire l'objet de clarification localement.

3 - Les expérimentations :

Après la discussion sur les indicateurs, la DG a présenté la mise en place des expérimentations qui obéiront donc aux 3 objectifs suivants :

- ☐ Globalisation.
- ☐ Fabrication d'un agrégat local (division en composantes des activités douanières de la circonscription).
- ☐ Commencer à mesurer la performance (avec seulement quelques indicateurs).

Nous avons obtenu les réponses suivantes à nos questions :

- ☐ Pas de lien entre l'application informatique ministérielle ACCORD et les expérimentations.
- ☐ L'évaluation des dépenses de personnel se fera suite à une analyse « tête par tête » et par appel à la méthode des moyennes.
- ☐ Seuls les emplois de vacataire pourront être fongibles dans les crédits de fonctionnement.
- ☐ Les services de comptabilité des directions d'expérimentation feront avec le personnel existant.
- ☐ Les effectifs de Paris spécial seront rajoutés au bilan mais avec un financement qui sera extérieur.
- ☐ Les frais de déplacement (IFD) feront l'objet d'une gestion prévisionnelle.

Ce groupe de travail n'avait pas pour objet d'avaliser ou de rejeter un projet qui a déjà été voté par le parlement et qui devra s'appliquer en 2006 à l'ensemble des administrations, élément qui n'avait pas été intégré, semble-t-il, par tous les participants !.

Cependant des questionnements se posent sur plusieurs points importants :

- Aucune réflexion de fond n'a été posée sur la pertinence de la méthode employée.
- Tous les indicateurs pour les calculs de la performance se font sur la base de statistiques disponibles actuellement (SIGRID, BEATRICE, ALICE essentiellement) dont les données ont été reconnues peu fiables et incomplètes par l'administration !

- Aucune concertation préalable avec les organisations syndicales et les agents n'a été entreprise.

La méthode de travail a été conforme à celle déjà pratiquée :

- Les choix techniques sont établis d'avance.
- La concertation ne sert que de présentation.
- L'administration ne doute de rien !

La DG reconnaît être au même point que les autres administrations, c'est à dire qu'elle ne sait pas faire pour le moment.

Seulement dans la méthode envisagée, L'administration se trouve dans la position d'un plâtrier à qui l'on demande de révolutionner son métier, à savoir de concevoir une maison. Ce dernier décide alors de se mettre au travail sans changer ni ses outils ni revoir sa formation !

Il ressort de l'ensemble des débats un goût amer de déjà vu dans lequel les objectifs initiaux sont déformés et la finalité embrumée. Autrement dit, l'administration ne nous prépare-t-elle pas un coup de Trafalgar ?

Pour la CFDT l'enjeu est capital, surtout pour les agents. C'est pourquoi nous avons insisté pour que les réflexions sur les critères de performance, socle de la LOLF, soient mises sur la table et débattues dans les DR avec les organisations syndicales. Il est pour nous essentiel que les « douaniers d'en bas » soient informés et débattent des premiers travaux « des douaniers d'en haut », et y apportent leur contribution.

Nous prenons acte des déclarations de la DG quand elle explique que la démarche est empirique et évolutive. Des groupes de travail locaux et centraux vont donc se tenir dans la période à venir. La CFDT jouera son rôle (participation à la réflexion et force de proposition) mais aussi dénoncera toute tentative de remise en cause du service public douanier, au travers de la seule notion de rentabilité immédiate.

Quand on voit que les frais de rémunération des personnels sont transférables sur le poste fonctionnement on peut mesurer la dangerosité d'une telle pratique.

Déclaration liminaire

L'orientation vers laquelle on engage la douane dans le cadre général de la loi de finances concernant les services de l'Etat obéit à trois objectifs :

- *efficacité socio-économique*
- *qualité du service rendu au public*
- *efficacité de gestion*

La CFDT dit pourquoi pas ?.

Mais n'oublions pas que l'élément moteur qui assurera le niveau d'efficacité et de qualité du service public, c'est bien le Douanier (avec un grand D).

La CFDT pose donc des préalables avant de se prononcer sur le bien fondé ou non d'une telle réforme.

Non seulement cette nouvelle gestion ne doit pas se faire sans la consultation et le contrôle des représentants du personnel que ce soit au niveau national ou local, mais aussi, elle ne doit pas se faire contre les agents, contre leurs intérêts et leurs aspirations.

Permettez-nous de douter que nos préoccupations aient été intégrées dans votre projet.

Dans les expérimentations locales, seuls des points d'information avec les personnels sont prévus. Dans le choix des expérimentations et de leur cadrage aucune décision n'est passée par un CTP central. La CFDT attend autre chose que des discussions unilatérales.

Les représentants du personnel doivent aussi avoir leur mot à dire et l'administration doit être en capacité de prendre en compte leurs expressions.

- *La CFDT revendique un CTPL en début d'année fixant les objectifs et les allocations des moyens de la circonscription.*
- *La CFDT revendique également le rattachement de ce projet d'expérimentation à l'ordre du jour d'un CTPC.*

La CFDT demande que les organisations syndicales soient associées à l'élaboration des critères d'efficacité.

Le dispositif d'indicateurs permettant d'apprécier le degré de réalisation des objectifs assignés devrait selon nous inclure des indicateurs qui mesurent la qualité du dialogue social au sein de chaque circonscription.

En d'autres termes, nous savons que le fonctionnement des services, voire de circonscriptions peut être altéré par les comportements envers les agents de certains supérieurs hiérarchiques qui font aussi parfois preuve de zèle pour contourner le dialogue social.

D'autre part, nous craignons qu'à la batterie d'indicateurs que vous allez mettre en place se substitue pour certains directeurs un seul indicateur qui nous semble tout indiqué dans le projet : le niveau des crédits de fonctionnement atteint. Ainsi une direction qui n'aurait utilisé que 95% des crédits de fonctionnement, soit la répartition initiale, serait considéré comme efficace. La CFDT dénonce ce qui pourrait entraîner un dérapage et un dévoiement de l'esprit de la loi.

Le principe de mouvements des crédits de personnel vers les crédits de fonctionnement nous semble être un point sensible de ce projet. Des questions nous interpellent:

- *Quelle sera la latitude laissée dans ce domaine aux directeurs ?*
- *Jusqu'où ira leur pouvoir en matière de gestion du personnel ?*
- *Et en cas d'erreur de gestion manifeste devant quelle instance seront-ils responsables ?*

D'ailleurs le renforcement annoncé des responsabilités des directeurs ne va t-il pas en fin de compte se heurter à la diminution de leurs pouvoirs dans la mesure où leurs décisions seront fortement tributaires des orientations prises par leurs prédécesseurs ?

Nous aurons d'autres questions à poser au cours de la réunion afin d'éclaircir certaines zones d'ombre qui pourraient demeurer comme par exemple le lien entre les expérimentations et le projet ACCOR..