

Loi Organique relative aux Lois de Finances

La L.O.L.F. : Un sigle barbare. Un danger pour l'Emploi Public!

Le titre de cette page n'est pas très engageant certes.

Nous invitons pourtant chacun à une lecture approfondie.

Grâce à un large consensus politique parlementaire, la Loi Organique relative aux Lois de Finances (la LOLF) a été promulguée le 1er août 2001. Cette loi vient modifier fondamentalement la présentation et le contenu du budget de l'Etat soumis au vote du Parlement. Elle sera définitivement applicable au 1er janvier 2006. Tout comme la décentralisation (qui évacue un grand nombre de missions de service public vers les collectivités locales), cette loi va permettre aux gouvernements de réduire davantage les dépenses publiques de l'Etat.

Sous couvert de « souplesse et d'efficacité accrues », elle ne vise qu'à réduire l'emploi public et la masse salariale.

QU'EST-CE QU'UNE LOI ORGANIQUE?

C'est une loi qui définit, précise et organise les conditions d'application par les pouvoirs publics de la constitution. De par ce fait, elle a une valeur supérieure aux autres lois. Quand une loi ordinaire est votée, elle doit être conforme à la constitution, mais aussi aux prescriptions des lois organiques. Une loi organique ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue de l'Assemblée Nationale.

UNE NOUVELLE PRÉSENTATION DU BUDGET DE L'ÉTAT

L'innovation de la LOLF consiste à exposer un découpage du budget en missions, programmes et actions.

La mission : est un grand ensemble d'orientation générale pouvant concerner un ministère ou en associer plusieurs.

La mission regroupe un ensemble de programmes.

Le programme: propre à un seul ministère. Les programmes définis par le gouvernement constituent un ensemble de crédits destinés à mettre en oeuvre un ensemble cohérent d'actions. Le Parlement aura la possibilité de transférer des crédits d'un programme à l'autre, mais uniquement au sein d'un même ministère.

L'action les actions composent un programme et doivent s'inscrire concrètement dans ses objectifs.

Pour le législateur, ce nouveau découpage est censé clarifier l'emploi des fonds publics, mesurer en quoi la dépense budgétaire est productive et permettre une évaluation basée sur des critères d'activité, de performance et d'efficience; ces indicateurs ne sont toutefois pas encore définis.

Le Parlement se prononce sur les programmes, leurs objectifs et les moyens globalisés qui s'y rattachent.

L'ÉCHÉANCIER DE LA L.O.L.F.

Cette loi votée en 2001 connaît une application progressive dès janvier 2002. Les premières règles relatives aux annulations de crédits sont entrées en vigueur en 2003. Il en est de même pour celles concernant le débat budgétaire c'est ainsi que des expérimentations ont lieu dans chaque ministère dès le 1er janvier 2004. Elles sont localisées dans des périmètres géographiques restreints et destinées à tester les effets de la LOLF.

En 2004, le Projet de Loi de Finances sera présenté de façon classique doublée d'une « version LOLF » à blanc. La préparation du PLF (Projet de Loi de Finances) conforme à la LOLF sera la seule étudiée par le Parlement en 2005 pour une application unique et généralisée au 1er janvier 2006.

DES CHANGEMENTS DE FOND

La principale modification réside dans la globalisation des crédits. Avec l'ordonnance de 1959, le PLF est voté par titres (remplacés aujourd'hui par les missions), puis par chapitres distinguant les crédits de fonctionnement, d'équipement et d'emplois répertoriés dans chaque ministère et chaque administration par corps et par grades. Dans la LOLF, ces chapitres deviennent des programmes et les crédits qui leur sont alloués sont décloisonnés dans un processus dit de **fongibilité**. Plus clairement, les crédits, dans le cadre d'un programme, n'ont plus d'affectation prédéterminée mais seulement prévisionnelle. Ainsi, l'autorité déconcentrée aura latitude à les employer en dépenses qu'elle jugera les plus judicieuses pour la réalisation du programme.

Toutefois, cette liberté de gestion est bornée par le principe de **fongibilité asymétrique**. Cette expression

chargée de poésie signifie que la réciprocité des transferts de crédits n'est pas totale. Ainsi, les crédits de rémunération des personnels (comprenant les rémunérations principales, les indemnités, les cotisations et prestations sociales) pourront être ponctionnés pour d'autres utilisations mais ne pourront pas être abondés par les autres crédits du programme. Dans cette logique de limitation des crédits des personnels, le nombre d'emplois prévus est définitivement fixé. Il pourra être diminué mais jamais dépassé.

UNE DÉCONCENTRATION ACCRUE AU DÉTRIMENT DU POUVOIR PARLEMENTAIRE

De fait, le rôle du Parlement se restreint. Le projet soumis par le gouvernement ne demande qu'un accord parlementaire sur les orientations et laisse à l'exécutif et aux services de l'Etat le choix des moyens pour y parvenir. C'est un renforcement du processus de déconcentration qui, en référence au principe « la fin justifie les moyens », laisse des possibilités considérables de jonglage gestionnaire aux services déconcentrés, voire celles de recourir à des opérateurs privés dans un souci de moindre coût... ou... comme les effets de la décentralisation, cette nouvelle gestion risque d'aboutir à de fortes inégalités de mise en oeuvre et de traitement.

PLUS DE TRANSPARENCE OU PLUS D'OPACITÉ?

Les chantres de la LOLF se gargarisent d'une nouvelle transparence et prônent « la culture du résultat » contre celle de la mission institutionnelle. Du point de vue de la transparence, il est pourtant paradoxal de penser que la fongibilité des crédits, les variations dont ils seront l'objet entre leur destination initiale et leur emploi final permettront d'y voir plus clair. Le compte-rendu de leur utilisation s'en trouvera forcément affecté, et apportera des complications supplémentaires au travail des personnels de gestion. Quant aux exigences de résultat, terminologie empruntée à la culture d'entreprise, on ne sait encore sur quels critères seront construites les grilles de lecture.

DES CONSÉQUENCES LOURDES POUR L'EMPLOI PUBLIC

Le nombre d'emplois plafonnés et les crédits en personnels limités définissent clairement les principaux objectifs de la loi. Par les possibilités de glissement à sens unique des crédits de rémunération vers d'autres utilisations et la possibilité offerte de diminuer le nombre d'emplois et de modifier leurs statuts quand l'occasion se présente, c'est bien une attaque en règle contre l'emploi public et ses garanties qui se révèle. Nul besoin de décrypter le message, tout est dit sur la nouvelle gestion des personnels dans la lettre d'information *LOLF INFO* du Ministère. Morceaux choisis:

Il s'agit « *d'optimiser localement le plafond d'emplois en recrutant des vacataires ou des agents sur des contrats à durée déterminée, en fonction des besoins* ». Le recours à la précarité devient l'apanage du bon gestionnaire et s'en trouve vivement encouragé.

Il faut « *offrir la possibilité d'abonder les crédits indemnitaires, à condition que les indemnités soient modulables* ». L'application du principe de la prime au mérite franchira donc un cran supplémentaire en déconcentrant le pouvoir de l'arbitraire.

La LOLF permettra « *de dégager des marges de fonctionnement lorsque les crédits de personnels ne seront pas totalement consommés, par suite de postes laissés vacants par exemple* ».

Traduction de la consigne: prélevez autant que vous pourrez sur les crédits des personnels et considérez les postes vacants comme une aubaine qu'il s'agit de pérenniser et pourquoi pas d'entériner par leur suppression définitive.

Il est recommandé « *d'influer sur le pyramidage des catégories de personnel et de régionaliser des recrutements, notamment pour les agents de catégorie C* ». Privilégier les recrutements dans les catégories les moins rémunérées ouvre la porte aux fonctions surqualifiées par rapport au statut réel, sans parler des passe-droits que le recrutement local sans concours peut permettre.

Toutes ces recommandations cadrent magnifiquement dans la volonté gouvernementale de réductions significatives de l'emploi et des dépenses publiques.

QUELLE INFORMATION ? QUEL CONTRÔLE?

Dans l'application de la LOLF, rien n'est prévu localement pour assurer l'information, la transparence et la concertation en direction des personnels ; ils restent ignorants du bien-fondé des options budgétaires, des projets de leur mise en oeuvre et donc privés des éléments essentiels leur permettant de peser sur les décisions locales. C'est pourquoi nous devons exiger de notre administration que les CTP locaux soient systématiquement convoqués sur ces questions pour chaque projet budgétaire mais aussi pour chaque bilan. La qualité des services, la reconnaissance des personnels et leurs conditions de travail sont les enjeux de cette bataille.