

# La loi organique relative aux lois de finances SA PORTÉE, SES ENJEUX

**L**a loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a été promulguée le 1.8.2001 après un long débat au Parlement durant le printemps 2001 et divers travaux préparatoires en 1999 et 2000.

Cette loi remplace l'ordonnance du 2 janvier 1959 et définit le cadre général dans lequel s'inscrivent les lois de finances ainsi que les modalités relatives à leur préparation, à leur adoption et à leur exécution.

Ce texte n'a fait l'objet ni au moment de sa préparation, ni lors de son examen par le Parlement, d'un véritable débat public dépassant le cadre restreint de quelques hauts fonctionnaires, juristes et universitaires.

Il a pourtant, au-delà de son aspect technique rendant son approche difficile, une portée largement politique.

Le Ministère de l'économie et des finances indiquait récemment à ce propos : " si dans la lettre, la loi organique vise une réforme des mécanismes budgétaires, dans l'esprit, il s'agit bien d'une réforme en profondeur de l'Etat " (1).

La mise en œuvre de la loi organique qui va s'étaler sur cinq ans aura des conséquences pratiques très importantes sur le mode de fonctionnement des services dans toutes les administrations publiques de l'Etat, sur les conditions d'accomplissement des missions, sur les moyens affectés aux services, sur l'organisation de ces services, sur les conditions de travail et la gestion des personnels.

Il n'est pas encore possible d'évaluer aujourd'hui avec précision et en détail toutes les conséquences pratiques de la loi organique, mais on peut en discerner dès maintenant les effets généraux attendus ainsi que les enjeux que cela implique.

Le présent document a pour objet de rassembler les informations essentielles sur le contenu de la loi organique, les conditions de sa mise en œuvre et les effets attendus.

Il vise à mettre en lumière les dangers potentiels que recèle la loi, mais aussi les possibilités qu'elle ouvre.

Il se veut un support à l'organisation de débats avec les personnels dans tous les services des diverses administrations du Ministère.

Les conditions d'applications de la LOLF dépendront de la capacité du mouvement syndical CGT dans la Fonction publique d'Etat, au sein du Minefi, d'abord à informer les personnels, ensuite à construire avec eux des revendications, enfin, à agir pour que ces revendications soient satisfaites.

## LE CONTENU DE LA LOI ORGANIQUE

### Les travaux préparatoires

L'organisation des Finances publiques de l'Etat était codifiée jusqu'à la promulgation de la loi organique par l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui n'avait jusque là, été modifiée que sur des points mineurs.

En 1998 se met en place un groupe de travail parlementaire présidé par L. Fabius sur l'efficacité de la dépense publique qui produit début 1999 un rapport intitulé " Contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins ". Dans le courant de l'année 1999, D. Strauss Kahn, alors ministre de l'Economie et des finances, confie à l'Inspection des finances une " mission d'analyse comparative des systèmes de gestion de la performance et de leur articulation avec le budget de l'Etat " qui rend son rapport en février 2000, rapport qui ne sera publié – pour cause de mobilisation contre le plan Sautter au MINEFI – que quelques mois plus tard.

L'auteur du rapport, M. H. GUILLAUME, déclarait alors : " il est incontestable qu'un nouveau modèle de gestion publique émerge. Il gagne du terrain en Europe où il tend à s'ériger en norme. Notre administration ne pourra durablement rester à l'écart ".

Les conclusions du rapport GUILLAUME ont beaucoup inspiré les travaux de la commission spéciale présidée par M. R. Forni, président de l'Assemblée nationale, qui a élaboré la proposition de la loi organique.

S'agissant d'une loi organique, elle a été adoptée par les deux assemblées en termes identiques (Assemblée nationale : 8 février et 21 juin 2001, Sénat : 13 et 28 juin 2001) à une très large majorité. (2)

Le texte de la loi prévoit (articles 61 à 67) un calendrier d'application qui s'étale des premières mesures en 2002 à une pleine application pour la loi de finances de 2006.

(1) Journée d'étude " Piloter l'Etat autrement " 20.11.2001

(2) Sénat : 292 voix POUR, 17 voix CONTRE –

Assemblée nationale : vote pour de tous les groupes, abstention du groupe communiste

## Le contenu de la loi organique

La loi transforme profondément la structure même du budget de l'Etat et son mode d'exécution, avec deux objectifs affichés : "réformer le cadre de la gestion publique" (3) et "renforcer la transparence des informations budgétaires".

Le budget est actuellement présenté –outre les budgets annexes– sous 848 chapitres.

Les crédits seront regroupés au sein de 100 à 150 programmes ministériels au sein desquels "les crédits pourraient être redéployés par les gestionnaires".

L'article 7 de la loi précise qu'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 des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation".

Les programmes sont regroupés au sein des missions, et le même article 7 définit la mission comme "un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie".

A noter que si un programme ne peut concerner qu'un seul ministère, une mission telle que définie par la loi peut regrouper plusieurs programmes concernant des ministères différents (par exemple, la politique de la ville concerne différents ministères).

A l'intérieur du programme "le gestionnaire dispose d'une liberté quasi totale pour redéployer les crédits" (3) avec une limite pour les dépenses de personnel car les crédits ouverts à ce titre "constituent le plafond des dépenses de cette nature" comme le précise l'article 7 de la loi.

Il s'agit d'une "fongibilité asymétrique" : les crédits affectés aux dépenses de personnel peuvent être diminués pour augmenter ceux affectés aux moyens de fonctionnement, d'investissement, d'intervention, mais pas l'inverse.

Pour chacun des programmes, la loi prévoit la présentation d'un projet annuel de performances qui contient "la présentation, des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié" (article 51).

De même pour chacun des programmes devra être présenté "un rapport annuel des performances faisant connaître (...) les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs (...) la gestion des autorisations d'emplois" (article 54).

La Direction du Budget précise dans son analyse précitée que "ces projets et rapports de performances doivent devenir le support de l'examen de l'efficacité et de l'efficience des politiques publiques" (3).

Les conditions de mise en œuvre de ce nouveau dispositif font l'objet d'études animées par la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE).

La DIRE a organisé le 20.11.2001 une journée d'étude à laquelle participaient plus de 600 cadres supérieurs des administrations publiques sur le thème "Piloter l'Etat autrement, les nouvelles lois de Finances pour une nouvelle gestion publique".

Les débats qui ont eu lieu au cours de cette journée d'étude ont montré l'ampleur des questions qui restent encore sans réponse à propos de la définition des programmes et des indicateurs, du problème des politiques interministérielles, du rôle des services déconcentrés et de la gestion des personnels.

S'agissant des programmes, leur construction doit conduire à une explicitation des activités et des missions.

Un programme ne correspond pas forcément à l'actuel périmètre de compétence d'une direction au sein d'un ministère.

La définition des indicateurs, outre qu'on ne peut ignorer les phénomènes externes imprévisibles, devrait revenir aux directions opérationnelles plutôt qu'aux directions financières ;

Le travail d'analyse des indicateurs devrait écarter toute interprétation unilatérale.

Les politiques interministérielles devraient trouver dans la mission définie par la loi un nouveau support.

Se pose la question du pilotage des politiques ministérielles et interministérielles au plan local. Le ministre de l'Economie et des finances a précisé sur ce point que "les préfets vont devenir des décideurs publics au plan local et non plus de simples relais des politiques publiques nationales".

A propos des services déconcentrés, L. Fabius a indiqué que "le succès de la réforme va se jouer au plus près du terrain, dans les services déconcentrés qui regroupent 80 à 90 % des effectifs".

La question a été posée du rôle que seront appelés à jouer les services déconcentrés dans la définition des objectifs prévus par la loi.

A propos des personnels, la question s'est posée de leur participation à la réflexion sur leurs missions.

Question encore sur la gestion des personnels qui se fera par les canaux verticaux liés aux programmes ou par le niveau territorial interministériel ou encore par le point de rencontre ministériel/territorial ?

La loi organique ne définit pas le concept de l'emploi, mais s'en tient aux dépenses de personnel en masse, à partir de là, la question peut être posée de savoir s'il y aura encore des catégories d'emplois et sur quels critères.

Pour en terminer sur le contenu de la loi organique (qui sera complétée par des décrets pris en Conseil d'Etat) signalons deux éléments nouveaux et importants.

La loi prévoit la disparition des taxes parafiscales avant le 31.12.2003 (article 63) et leur remplacement soit par l'impôt, soit sous d'autres formes.

Enfin, la loi prévoit la mise en place de deux comptabilités : l'une retraçant l'exécution du budget, l'autre présentant les comptes de l'Etat.

S'agissant des comptes de l'Etat, l'article 30 de la loi précise : "les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action".

Dans son analyse de la loi organique précitée (3), la direction du Budget confirme : "les opérations de l'Etat sont donc retracées selon deux systèmes d'information comptable : une

(3) Ces citations, comme les suivantes, sont extraites de deux articles à paraître dans la revue française des finances publiques : "Vers une nouvelle gestion publique". Analyse de la loi organique par la Direction du Budget et "La réforme de l'ordonnance organique vue par un ordonnateur".

*comptabilité budgétaire et une comptabilité générale ”.*

On peut lire à ce propos dans le second article déjà cité (3) : *“ mais faire de la comptabilité d’entreprise le nouveau cadre de référence de la Comptabilité générale de l’Etat, c’est, bien entendu, aller au-delà : compte de résultat, compte de bilan, compte financier permettront enfin d’avoir une comptabilité qui parle ”.*

## **Le processus et le calendrier de mise en œuvre**

On l'a vu, les modalités concrètes de mise en place de la loi organique sont encore à définir.

Le Comité interministériel à la réforme de l'Etat (CIRE) s'est réuni le 15.11.2001 afin d'organiser les travaux préparatoires autour de trois thèmes.

La DIRE pilotera les travaux relatifs aux nouveaux modes de gestion incluant les questions suivantes : contrôle de gestion, démarche qualité, gestion des ressources humaines, déconcentration.

La direction du Budget est chargée de conduire les travaux relatifs au nouveau contenu des budgets ministériels, c'est à dire : élaboration des programmes, formulation des objectifs et indicateurs, évolution de la budgétisation des crédits.

La direction du Budget et la Direction Générale de la Comptabilité Publique animeront les travaux concernant les nouveaux standards et les nouveaux outils des procédures budgétaires incluant les points suivants : budgets locaux de service, chaîne de contrôle des dépenses, comptabilité d'exercice, chaîne de contrôle des systèmes d'informations financières, gestion des dépenses de personnel.

Pour ce qui est du calendrier, il ne faut pas croire que l'échéance affichée par la loi d'une pleine application en 2006 nous laisse un confortable délai de quatre ans pour réfléchir et agir.

Ce ne sera pas *“ rien ne change avant et tout est nouveau au 1.1. 2006 ”.*

Lors de la journée d'étude du 20.11.2001, les ministres présents ont clairement indiqué leur volonté d'une mise en place anticipée dès maintenant, partout où cela est possible, sous forme de préfigurations ou d'expérimentations.

Il a d'ailleurs été annoncé que la direction du Budget allait produire pour décembre 2001 un *“ cahier des charges ”* à partir duquel tous les ministères devront présenter un plan d'action pour mars 2002, préfiguration des programmes définis par la loi.

Ces plans d'action ministériels feront l'objet d'une convention entre chaque ministère et la direction du Budget.

On voit qu'il n'y a pas de temps à perdre.

## **LES ENJEUX DE LA LOI ORGANIQUE**

Sur le plan institutionnel, la loi organique ne modifie en rien l'essentiel du dispositif actuel qui accorde un rôle mineur à l'Assemblée nationale dans l'élaboration du budget de l'Etat.

L'article 7 de la loi précise que *“ seule une disposition de loi de Finances d’initiative gouvernementales pour créer une mission ”.*

Sur ce point, la direction du Budget est claire dans son analyse, il s'agit d'informer davantage le Parlement sur la *“ gestion budgétaire ”* (3), rien de plus.

### **Concernant le mode de fonctionnement des services**

On l'a vu, la présentation du budget va être bouleversée et l'impact de la logique induite par la loi sera considérable dans tous les services de toutes les administrations publiques d'Etat.

Chaque ministère va devoir présenter des objectifs et s'expliquer sur les résultats obtenus à partir des objectifs déclarés.

Cette procédure voudra aussi pour chaque Direction dans les ministères.

Chaque Direction va donc demander à ses services déconcentrés de s'inscrire dans les objectifs fixés et de s'expliquer à leur tour sur les résultats obtenus.

Il est tout à fait possible que tout cela prenne la forme d'une contractualisation généralisée.

Ainsi, une direction départementale passera un *“ contrat ”* avec la Direction générale sur des objectifs à atteindre, la Direction générale affectera les moyens (personnel, matériel, crédits de fonctionnement, ...) et en fin d'année, le responsable départemental devra produire son propre rapport de performance.

On peut aller jusqu'à une déclinaison semblable entre une Direction départementale et les différents services du département.

La loi organique relative aux lois de finances est un cadre législatif qui peut générer des types opposés de mode de gestion et tous les intermédiaires possibles.

On peut être confronté à la mise en place de modes de gestion totalement inspirés du modèle anglo-saxon avec des rapports de performances uniquement centrés sur le rapport coût/rendement.

On voit bien que la définition des programmes prévues par la loi revient à mettre à plat ce que sont les missions dans chaque ministère, direction par direction, service par service.

On voit bien aussi que la structure des projets et rapports de performances, le contenu des indicateurs influeront directement sur la priorisation des tâches, sur les modes de fonctionnement qui seront mis en place par le gestionnaire disposant d'une masse de crédits fongibles.

Lors du groupe de travail ministériel qui s'est tenu le 16.11.2001 sur l'organisation générale prévue pour la mise en

œuvre de la réforme, la délégation CGT a posé la question de la participation des organisations syndicales lors des travaux d'élaboration des programmes, des projets et rapports de performances et des indicateurs sans obtenir aucun engagement précis de la part des représentants du ministère, sauf la vague perspective de " *rencontres sur la jalonnement de la mise en œuvre* ".

## Concernant la gestion des personnels

La loi organique est muette sur la gestion des personnels sauf sur un seul point.

En effet, à chaque programme sera affectée une enveloppe de crédits que le gestionnaire pourra répartir comme il l'entend, notamment en prélevant sur la part de ces crédits réservée au personnel qui " *pourront ainsi servir à accroître les moyens de fonctionnement, d'investissement (...) comme le confirme l'analyse de la direction du Budget* ".

Ce transfert de crédits à sens unique ouvre la possibilité au gestionnaire d'exercer une forte pression visant à l'intensification du travail pour une réduction des effectifs, lui donnant ainsi des marges de gestion.

L'incertitude est grande aussi sur la question de savoir qui gèrera les personnels, à quel niveau s'exercera cette gestion : par programme ? par ensemble de programmes ? par mission regroupant les programmes ? au niveau du ministère ?

Parallèlement à la mise en place de la loi organique, le Comité interministériel à la réforme de l'Etat se préoccupe de la " *gestion des ressources humaines* ".

Ainsi lors de la réunion du 15.11.2001, a t'il annoncé des modifications des modes de recrutement des fonctionnaires et une réforme de la notation.

Le projet de décret (non encore finalisé) relatif à la réforme de la notation prévoit l'instauration d'un entretien d'évaluation qui " *poste principalement sur les résultats professionnels obtenus par le fonctionnaire au regard des objectifs qui lui sont assignés* ".

Cela n'aurait-il pas un rapport avec les objectifs dont il est question dans la loi organique ?

En même temps, la DIRE a édité un guide de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), incitant fortement les ministères à s'engager dans cette voie sachant que d'ici 2012, 40 % des agents actuellement en service partiront en retraite.

Un groupe de travail ministériel s'est réuni sur ce sujet à deux reprises (26.10 et 26 11.2001) sans que l'on puisse obtenir d'information précise sur les intentions du ministère, ni sur le niveau des recrutements

Envisagés pour faire face aux départs en retraite, ni sur la nature de ces recrutements.

La CGT a publié un communiqué le 7.2.2001 au moment de l'examen de la loi organique devant l'Assemblée nationale qui indiquait notamment : " *la CGT ne conteste pas la préoccupation d'une meilleure efficacité de l'action publique, au contraire. Mais dans le contexte actuel de réduction des déficits et de baisse des impôts, cette évolution risque surtout de*

*conduire à de nouvelles réductions des moyens des services publics, au nom de " l'efficience " et des gains de productivité à réaliser, d'autant qu'aucune procédure d'association des usagers et des personnels n'est prévue ".*

On le voit, dès cette époque, les problèmes de fond étaient posés.

## COMMENT AGIR ?

On ne peut faire l'économie d'un important travail d'information auprès de l'ensemble des personnels du ministère sur le contenu même de la loi organique relative aux lois des finances.

Travail d'explication tout aussi indispensable sur les effets concrets de cette loi sur les nouveaux modes de fonctionnement des services qu'elle va engendrer et sur les conditions de travail de l'ensemble des fonctionnaires, y compris les personnels du ministère.

Les initiatives de la réforme de l'Ordonnance de 1959 le disent eux-même : " *le succès (...) va se jouer au plus près du terrain, dans les services déconcentrés qui regroupent 80 à 90 % des effectifs* ".

Ce qui va être déterminant, c'est donc bien la force avec laquelle les personnels demanderont à être entendus sur leurs missions, la façon de les accomplir, les moyens indispensables pour les réaliser.

L'exigence de cette intervention doit être formulée à tous les niveaux et sur tous les sujets.

La détermination des programmes prévus par la loi doit faire l'objet de discussions du service de base à chaque Direction générale.

La discussion dans le cadre de programme défini sur les objectifs, les moyens, les indicateurs doit être menée de la même manière.

Les Comités techniques paritaires devront, à tous les niveaux (local, central, ministériel), être saisis de ces questions.

La Fédération des Finances CGT portera à cette exigence au niveau ministériel.

Les syndicats feront de même auprès des Directions générales.

On l'a dit, la loi organique est aujourd'hui un cadre législatif dont les déclinaisons pratiques ne sont pas encore arrêtées.

Le contenu, positif ou négatif, de ces déclinaisons pratiques sera directement dépendant de la qualité et de l'ampleur de l'intervention des personnels.

L'Observatoire interne du ministère a récemment publié les résultats de son enquête auprès des personnels. A la question posée de savoir si la notion de Service public est " *une idée importante pour vous* ", 98,1 % des agents interrogés ont répondu "OUI".

**Un tel attachement des personnels au bon accomplissement de toutes les missions et aux moyens nécessaires pour y parvenir est un formidable point d'appui pour nous engager et**