

La loi de finances 2006 sous le signe de la LOLF

Jean-Marc Durand

Le sacre des principes du libéralisme économique au cœur même du budget de l'Etat

Nous sommes aujourd'hui au cœur de la phase préparatoire du budget 2006. Outre les problématiques déjà clairement identifiées comme la réduction des moyens des administrations et la campagne anti-ISF, la loi de finances 2006 est la première dont la préparation est soumise à l'application totale des nouveaux principes édictés par la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF). Derrière les prétentions affichées de lisibilité du budget, meilleure maîtrise des crédits et de leur utilisation, meilleure appréhension des charges réelles de l'État, simplification des procédures, amélioration de l'allocation des ressources publiques disponibles, exigences de sincérité et performance, la gestion financière publique est en train de basculer sous la coupe des critères de rentabilité financière appliquée aux entreprises privées. Loin de répondre à la nécessaire réorganisation des administrations, de leur mission, de la gestion de leur personnel, de leur fonctionnement, cette fuite en avant va pousser à la normalisation restrictive des dépenses publiques et sociales et aggraver la situation. Une réforme efficace et des propositions alternatives doivent reposer sur de tout autres principes, notamment : • une priorité totale donnée à l'efficacité sociale, • une gestion démocratique par l'attribution de droits nouveaux d'intervention et de contrôle aux fonctionnaires et aux usagers.

Le 1er août 2005, il y aura eu quatre ans que la LOLF a été promulguée. Précédé d'un long débat parlementaire entrepris au printemps 2001 et de divers travaux préparatoires en 1999 et 2000, cette loi remplace les ordonnances de 1959 qui codifiaient jusque là l'organisation des finances publiques de l'Etat. La LOLF est donc l'instrument juridique nouveau qui va permettre de planter les limites à l'intérieur desquelles vont s'élaborer les lois de finances ainsi que l'ensemble du dispositif présidant à leur définition, leur adoption et leur exécution.

Avant de faire plus ample connaissance avec cette loi et de tenter une analyse des enjeux qu'elle sous-tend, il n'est sans doute pas inutile de dresser une rapide genèse des événements qui ont présidé à sa production.

I- UN PROJET QUI VIENT DE LOIN

Dès 1998, c'est L. Fabius qui ouvre le chantier en présidant un groupe de travail parlementaire sur *«l'efficacité de la dépense publique»*. Un rapport est pondu, il s'intitule : *«contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins»*. Tout un programme ...

Puis en 1999, D. Strauss Kahn alors ministre de l'Economie et des Finances, poursuit ce travail en confiant à l'inspection des finances une mission au titre évocateur : *«mission*

d'analyse comparative des systèmes de gestion de la performance et de leur articulation avec le budget de l'Etat». Un rapport est rendu quelques mois plus tard. L'auteur de ce rapport H. Guillaume, devait notamment déclarer : *«(...)un nouveau modèle de gestion publique émerge. Il gagne du terrain en Europe où il tend à s'ériger en norme...»* Le président de l'Assemblée nationale R. Forni, également président de la commission spéciale qui était chargée de la préparation de la LOLF, a largement puisé son inspiration dans ce rapport.

Ayant le caractère de loi organique, la LOFL se devait d'être votée en termes identiques par les deux assemblées (députés et sénateurs). C'est ce qui fut fait à une très large majorité le 8 février et le 21 juin 2001 à l'Assemblée Nationale, les 13 et 28 juin 2001 au Sénat. (1)

II- LA LOLF EN QUELQUES MOTS

La loi transforme en profondeur la structure même du budget et son exécution. Elle se fixe ouvertement deux objectifs :
- *«réformer le cadre de la gestion publique»*
- *«renforcer la transparence des informations budgétaires»*.

A l'ère des ordonnances de 1959, le budget se présentait sous 848 chapitres. Avec la LOLF, les crédits seront regroupés au sein de 100 à 150 programmes ministériels.

Programmes et missions

L'article 7 de la LOLF précise qu'un programme «regroupe des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère». Les programmes seront réunis au sein de missions. L'article 7 de la loi précise qu'une mission représente «un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie». Il est à noter que si un programme ne peut concerner qu'un seul Ministère mais plusieurs administrations par exemple, le programme de gestion financière (2), une mission peut impliquer plusieurs ministères (politique de la ville, environnement).

Gestion et emploi

A l'intérieur d'un programme, le gestionnaire a l'entière liberté de redéployer les crédits avec une limite cependant s'agissant des dépenses de personnels dont les crédits ouverts à ce titre constituent un plafond, c'est le plafond d'autorisation d'emplois -P.A.E- (article 7 II). C'est ainsi que se définit la fongibilité asymétrique des crédits et que se trouve offerte la possibilité de réduire les crédits affectés aux dépenses de personnels pour augmenter ceux relatifs aux moyens de fonctionnement et d'investissement (à titre d'exemple : achat de matériel, rénovation de locaux, etc...). Sachant que chaque programme pourra se décliner sous forme de contractualisation généralisée du local au national, on mesure les risques en terme de gestion du personnel. Les programmes seront traduits en budgets opérationnels de programmes (BOP) et seront «le cadre dans lequel s'exercera sur le terrain la fongibilité asymétrique des crédits» dit le comité de pilotage interministériel.

Indicateurs et performances

S'ajoute le fait que pour chaque programme la loi prévoit la présentation d'un projet annuel de performances suivi d'un rapport annuel de performances. Ces deux documents doivent faire connaître «la présentation des actions, des coûts, des objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés à l'aide d'indicateurs précis dont le choix est justifié (...) et (...) la gestion des autorisations d'emplois» (Articles 51 et 54). Pour la Direction du Budget, «ces projets et rapports de performances doivent devenir le support de l'examen de l'efficacité et de l'efficacité des politiques publiques». Cependant, la Cour des Comptes et la Commission des Finances (3) ont émis un certain nombre de réserves considérant que «le travail sur la démarche de performance n'en est encore qu'à ses prémices (...), que la nature des informations transmises par les indicateurs est très variable, (...), que les indicateurs sont trop nombreux et incompréhensibles». Quant à la déclinaison des programmes au plan territorial, on nage dans le flou le plus complet. Il serait question d'une réorganisation autour des Préfets de région selon 5 à 6 pôles de compétence régionaux.

Règles comptables

A propos de la comptabilité de l'Etat, la LOLF introduit une nouveauté de taille. L'article 30 de cette loi impose en fait d'aligner les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat sur celles retenues en matière de comptabilité des entreprises. C'est d'ailleurs ce que souligne la Commission des Finances qui n'hésite pas à rappeler à juste titre la difficulté d'un tel exercice sachant par exemple que pour les entreprises, les impôts représentent une charge alors qu'ils constituent une ressource, un produit, pour l'Etat. C'est

pourtant dans cet esprit qu'a été engagée depuis 2003 et à titre expérimental dans 6 départements l'évaluation comptable du patrimoine de l'Etat sur la base de la valeur du marché. De même, la LOLF préconise dans son article 27 la mise en œuvre «d'une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées» bref, une vraie comptabilité analytique comme si l'action publique s'évaluait à l'aune de tels critères comptables.

Dans ce contexte se pose la question du devenir du comptable public en tant que gardien de «l'ordre comptable» donc du contrôle de légalité et de tous les actes visant à engager une dépense. Désormais selon la LOLF, il ne s'agit plus que de contrôles hiérarchisés, c'est à dire adaptés aux risques et aux enjeux financiers.

III- QUE PENSER D'UN TEL DISPOSITIF ?

C'est enfoncer une porte ouverte que de souligner à quel point la LOLF transforme les règles d'établissement et de réalisation du budget de l'Etat. Elle aura dans son application à la loi de finances 2006 des répercussions considérables sur les modes de fonctionnement des services et la gestion des personnels des administrations d'Etat. Pourtant, jamais cette loi n'a fait l'objet d'un véritable débat public. La discussion n'est jamais sortie d'un cercle d'initiés comprenant des technocrates et les institutions spécialisées. De facto l'enjeu central de la LOLF n'a jamais pu être clairement explicité. Il ne s'agit cependant pas moins que d'évaluer si la LOLF ne serait finalement pas le vecteur de l'introduction d'un procédé ultra libéral de construction et de gestion du budget de l'Etat.

On a effectivement de quoi être troublé. Les quelques constatations ci-après en attestent.

Les garanties statutaires bafouées.

S'agissant de l'emploi, la notion de plafond d'autorisation d'emplois affectée à chaque programme, est la porte ouverte à une globalisation des crédits au sein de laquelle plus aucune distinction ne sera faite entre les statuts des personnels, du titulaire au vacataire, ni entre les diverses catégories (C, B, A, A Sup). Que restera-t-il dès lors du statut de la fonction publique ? A l'évidence, une simple coquille vide. Corroboie pleinement cette analyse l'apparition de la notion de métiers que la Commission des Finances apprécie comme pouvant «permettre de sortir d'une gestion exclusivement centrée sur le statut» et «faisant partie des enjeux de la réforme de l'Etat».

Mais il y a encore plus édifiant. Le 5 février 2005, lors d'une conférence de presse, J.F. Coppé déclarait à propos des BOP : «je souhaiterais que l'on arrive à faire fonctionner ces programmes sur le modèle des agences». Et il propose de faire du MINEFI (4) le fer de lance en la matière et d'étendre ensuite ce schéma à l'ensemble des ministères.

Rappelons que l'idée de l'organisation des services de l'Etat en agences est née en 1999 à partir d'un rapport de l'Inspection Générale des Finances (IGF) qui visait à la réalisation d'une analyse comparative des administrations fiscales de divers pays (5). Dans 6 des 9 pays étudiés, l'administration fiscale fonctionne selon le modèle des agences et les relations sont formalisées par des contrats d'objec-

tifs et de performances. Est-ce un hasard si les programmes définis par la LOLF sont dotés de projets annuels de performances et de rapports annuels de performances ? Ont suivi deux autres productions du même type. En 2000 l'IGF rendait un second rapport portant sur une étude comparative de la gestion de la performance dans huit pays de l'OCDE (6) et en 2001 paraissait un rapport d'information du Sénat à la demande de la Commission des Finances sur la réforme de l'Etat à l'étranger. Ces deux rapports soulignent l'importance de l'organisation en agences pour permettre d'une part la viabilité d'un système de gestion par la performance et d'autre part faciliter la mise en place des comptabilités analytiques de type entreprises privées. Ainsi le rapport d'information du Sénat apprécie tout particulièrement le développement de l'organisation en agences, en cela *«qu'elles participent clairement de l'imprégnation de la gestion publique par une logique de marché»*. L'apothéose réside dans la conclusion du rapporteur M. Martini qui déclare à propos du 3ème volet de la réforme de l'Etat, que : *«la modernisation des structures administratives passe par la mise en place de systèmes administratifs reposant sur des agences souvent puissantes et gérées comme des entreprises privées»* Est en permanence sous-jacente à ce débat la volonté d'instaurer la rémunération au mérite en lieu et place des grilles indiciaires collectives. A noter que dans certaines agences qui fonctionnent à l'étranger la part des salaires tributaire du *«mérite»* représente 50% de la rémunération totale.

Fin juillet 2005, la Direction de la réforme budgétaire, pressée par les événements et la nécessité d'adapter la gestion des personnels aux critères définis par la LOLF propose la mise en place de chartes de gestion. Plus que 5 mois en effet avant l'entrée en LOLF; on entre dans le concret ! Quelle portée auront ces chartes, quel caractère contraignant auront-elles vis à vis des directeurs généraux, responsables de programme et autres gestionnaires de BOP, that is the question ? Afin de mettre un peu de baume au cœur des personnels, la Direction de la réforme prend soin de préciser que les acteurs de la LOLF seront appelés à participer à l'élaboration des chartes. Pour autant cela est loin de lever tous les doutes et les craintes.

Quid en effet d'une gestion transparente et collective de l'ensemble des fonctionnaires d'Etat ? Ne va-t-on pas vers l'éclatement d'autant de chartes qu'il y aura de programmes, chacune arrangeant à sa sauce les recrutements, les promotions, les rémunérations ? Pendant combien de temps pourra-t-on encore parler de l'unicité de la fonction publique d'Etat ? Quelle évolution vont connaître les CTP (I) Centraux qui seront amenés à intervenir du fait de la transversalité des programmes, sur des actions menées par plusieurs administrations à la fois ? A quelle date auront lieu les CAP (II) de mutation et d'affectation et surtout à quelle date sera fixée l'installation dans le nouveau poste puisque tout devrait être calé sur l'année civile ? Joli casse-tête en perspective pour la scolarisation des enfants.

La logique financière en guise de critère de gestion

Cette loi est l'application au niveau du budget de l'Etat d'une logique qui a cours depuis quelques temps déjà dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. A ce sujet, souvenons-nous de la bataille qui a eu lieu en 1982-83, Anicet Le Pors étant alors ministre de la Fonction publique, entre les défenseurs de la rénovation de la fonc-

tion publique d'Etat passant notamment par l'extension des garanties collectives et des droits d'expression des personnels et les partisans d'une conception très *«souple»* du statut, traduite notamment dans le titre III (fonction publique territoriale).

Comment ne pas remarquer l'étroite corrélation qui existe entre la LOLF et la T2A (tarification à l'activité), le nouveau système de construction des budgets hospitaliers ? Performance, projet d'établissement, maîtrise comptable des dépenses, contrat d'objectifs, pression sur le personnel, sont des ingrédients communs. Comment encore ne pas voir la similitude qui existe entre les orientations de la LOLF visant à soumettre le budget de l'Etat aux règles de la comptabilité commerciale et l'introduction, il y a quelques années, dans la gestion comptable des collectivités territoriales du système dit de la M 14 qui répond en fait aux mêmes objectifs ? C'est ainsi qu'aujourd'hui les collectivités territoriales sont toutes conduites à des économies drastiques en matière d'emplois afin de se constituer une capacité d'autofinancement et de pouvoir continuer à contracter des emprunts bancaires.

Lentement mais sûrement c'est la gestion financière de l'ensemble de la sphère publique qui est en train de basculer sous la coupe des critères de rentabilité appliqués aux entreprises privées et imposés par le monde de la finance (banques et actionnaires). C'est dans le droit fil d'une telle évolution que la LOLF tente de réduire à la portion congrue le rôle du comptable public. Il s'agit en effet de limiter au maximum son intervention, notamment en amont des engagements de crédits, afin de laisser le champ libre aux appétits privés sur des pans entiers de l'action publique. Bien évidemment ce qui intéresse le privé, ce sont les profits immédiats qu'il pourra en retirer. En aucun cas il ne veut en assumer le coût social (7). Comment interpréter les dernières évolutions du code des marchés publics qui libère de plus en plus les travaux publics de la contrainte du contrôle exercé par les commissions d'appel d'offres et les conseils municipaux ?

IV- UN BESOIN URGENT DE SOLUTIONS ALTERNATIVES

Dans le cadre de la préparation du basculement dans la LOLF, le 1er janvier 2006, la mission d'information mise en place en 2003 par la Commission des Finances a rendu une première copie et fait plusieurs remarques.

Ainsi ont été déterminées pour 2006 132 programmes accompagnés de 672 *«objectifs»* et de 1327 *«indicateurs»*. A cette occasion, les rapporteurs de cette commission affirment que la LOLF ne *«serait porteuse d'aucune idéologie politique sauf la recherche d'une plus grande efficacité de l'action publique»*. Encore faut-il s'entendre sur ce le sens donné à *«l'action publique»*. Car *«l'action publique»* n'est pas une donnée abstraite. Pour être développée, elle doit reposer sur des structures gouvernementales et administratives capables d'assurer une vraie efficacité sociale. Malheureusement, cela ne semble pas la voie choisie. Un membre de la Commission des Finances, M. D. Migaud ne vient-il pas de déclarer : *«une évolution des structures gouvernementales et administratives découlera certainement de la mise en œuvre de la loi organique mais il ne s'agissait pas d'un préa-*

lable à la réforme car sinon, elle n'aurait jamais eu lieu (...) Lorsque l'on verra que les directions sont complètement inadaptées aux objectifs et aux programmes, on en tirera les conséquences».

En langage clair cela signifie que les vrais objectifs de cette loi ont été cachés au public, voire même à la représentation nationale et qu'il faut maintenant s'attendre à de nouvelles vagues de restructurations massives des administrations d'État, de concentration de leurs missions avec à la clé des coupes sombres dans les effectifs de fonctionnaires. La situation est préoccupante. Au rythme où avance le rouleau compresseur libéral, on risque à terme rapproché, de connaître un véritable désert administratif et donc une disparition du rôle de la puissance publique dans de nombreux domaines, par exemple en matière de contrôle fiscal, de mission domaniale et cadastrale, de santé publique, voire d'éducation.

S'il ne s'agit naturellement pas de prôner un retour à l'existant, la LOLF ne peut prétendre apporter une réponse adaptée et durable aux besoins actuels de notre peuple et de la Nation. Une vraie réorganisation des administrations, de leurs missions, de la gestion de leur personnel, de leur fonctionnement est nécessaire. Tout comme est indispensable la mise en œuvre d'un nouveau processus d'élaboration du budget de l'Etat.

Pour permettre ces nécessaires évolutions, deux objectifs prioritaires doivent être retenus :

- Une gestion démocratique par l'attribution de droits nouveaux d'intervention et de contrôle aux fonctionnaires et aux usagers.
- Nouveaux pouvoirs aux CTP, CAP en sortant par exemple de la règle du paritarisme.
- Mise en place de conseils de services permettant de faire le point sur l'exécution d'une mission et les moyens à mettre en œuvre ou à adapter.
- Création au niveau national, régional et départemental, de structures mixtes extra administratives, composées de représentants de l'administration, des organisations syndicales et de membres la société civile, dont le but serait de fournir une appréciation des actions en cours et de participer à la définition de futurs axes d'action.

Une priorité totale donnée à l'efficacité sociale qui suppose :

- La redéfinition d'un cadre statutaire de garanties collectives, assurant la sécurité de l'emploi, des règles de promotion claires et transparentes, une grille collective de rémunération réactualisée pour tenir compte de l'élévation du niveau des qualifications.
- La création d'emplois de titulaires pour compenser tous les départs à la retraite et faire face aux nouvelles missions nées de la complexification de la société et de la nécessité d'en appréhender la réalité.
- Un suivi de l'utilisation de l'argent public par la mise en place de contrôles internes à chaque administration et la surveillance des fonds ou des aides accordées au secteur privé avec pour objectif la création d'emplois utiles.

S'agissant de l'élaboration du budget de l'Etat, il est nécessaire que la représentation nationale retrouve un réel pouvoir qui contrairement à l'effet d'annonce affiché n'est absolument pas renforcé par la LOLF. Sur ce point la direction du budget est parfaitement explicite : «il s'agit d'informer



La réforme du Ministère des finances servait de "modèle" pour tous les autres ministères

davantage le parlement, rien de plus». Seul le gouvernement peut disposer du pouvoir de créer une mission.

Donner du pouvoir aux parlementaires dans la phase d'élaboration du budget de l'Etat supposerait de leur permettre de participer effectivement à la définition du cadrage budgétaire général à partir des demandes des ministères, des administrations centrales, mais aussi des conclusions des CTP, conseils de services et structures mixtes extra administratives qui seraient réunis. Cette première phase passée, des réunions publiques pourraient être organisées dans chaque circonscription. Ce serait l'occasion de présenter aux citoyens-ennes les grandes lignes du budget et d'y apporter les derniers correctifs avant le débat général à l'Assemblée nationale et le vote définitif du budget puis le retour devant les instances (CTP, Conseil de service, commission mixte) pour la déclinaison des choix généraux politiquement arrêtés.

Ces quelques réflexions et propositions ont pour objectif essentiel d'ouvrir le débat en grand sur la nécessité d'engager un dépassement rapide de la LOLF et de donner à la préparation du budget qui, chaque année, constitue l'acte politique national majeur, la dimension démocratique et la transparence auxquelles aspire dans son ensemble la population à l'aube de ce 21^{ème} siècle. ■

(1) Au sénat, 292 voix pour, 17 voix contre dont les sénateurs communistes. A l'Assemblée nationale, vote pour de tous les groupes, le groupe communiste s'est abstenu.

(2) Sont à ce niveau concernées les administrations des Impôts, de la Comptabilité Publique, de la douane, de la Centrale.

(3) Les citations empruntées à la Cour des Comptes et à la Commission des Finances de l'Assemblée nationale sont respectivement tirées d'un rapport publié par chacune de ces instances. Pour la première, il date de juin 2003 ; pour la seconde de juillet 2003.

(4) MINEFI : Ministère de l'Economie et des Finances.

(5) Les 9 pays étudiés sont l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Irlande, l'Italie, le Royaume-Uni, la Suède et la France.

(6) Il s'agit de 8 pays : Canada, Danemark, Etats-Unis, Finlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède.

(7) Prenons l'exemple de la privation de l'eau ou plus exactement de l'affermage. C'est la collectivité territoriale qui continue à assumer les frais de structure et d'investissements lourds – station d'épuration, traitement des boues- et c'est le centre communal d'action social qui vient en aide aux citoyens qui ont financièrement des difficultés à régler leur facture d'eau.

(I) CTP : Comité technique paritaire.

(II) CAP : Commission administrative paritaire.