

LOLF : cela concerne tous les personnels du MINEFI

La Loi organique relative aux lois de Finances (LOLF) a été promulguée le 1^{er} août 2001 et le législateur a prévu qu'elle s'applique pour le budget de l'Etat de l'année 2006.

Cette loi institue de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat qui aura des conséquences importantes sur l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des administrations publiques d'Etat. Les travaux préparatoires à la mise en place de la LOLF sont entrés dans leur phase terminale et des décisions importantes sont sur le point d'être prises. Il faut donc se faire entendre maintenant !

Missions abandonnées, moyens diminués

Lors du Comité Technique Paritaire Ministériel réuni le 8 juillet, il a été confirmé que la Direction de la Réforme budgétaire travaillait à la définition des objectifs et des indicateurs des programmes, au contenu des projets et des rapports annuels de performances accompagnant les programmes, au mode d'élaboration des budgets opérationnel de programme (BOP), aux relations entre les responsables des programmes et les gestionnaires des BOP.

Tout devra être bouclé dans le second semestre 2004.

En effet, le projet de loi de Finances 2005 (budget de l'Etat) devra être présenté sous deux formes : celle de l'ancienne configuration en chapitres budgétaires et celle de la nouvelle configuration prévue par la Loi organique relative aux lois de Finances (LOLF) en missions et programmes.

Il est rappelé qu'un programme comprend à la fois les moyens budgétaires alloués, mais aussi un projet annuel de performances (PAP), un rapport annuel de performances (RAP), des objectifs (une demi-douzaine) et des indicateurs (un à deux par objectif).

Tout cela peut paraître relever uniquement de la technique budgétaire et donc, n'avoir que peu de conséquences -voire aucune- sur la vie quotidienne des personnels dans les services du MINEFI.

Les auteurs de la LOLF, mais aussi ceux chargés de sa mise en œuvre concrète -

dans les faits, ceux qui au ministère, construisent et contrôlent le budget de l'Etat- se fixent un objectif majeur : obtenir de meilleurs résultats avec moins de moyens, par des gains de productivité issus, pour partie, d'une intensification du travail et pour partie, d'un abandon de certaines missions.

Cette affirmation repose sur des éléments concrets

On se contentera ici d'une seule référence difficilement contestable : il s'agit du "**Guide méthodologique pour l'application de la LOLF**", intitulé : "*La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs*".

Ce guide a été réalisé par le MINEFI, les commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, la Cour des Comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes présidé par M. BARILARI, ancien Directeur général des Impôts.

Le guide méthodologique rappelle les grands axes de la LOLF et le sens de la réforme budgétaire qui "*a pour ambition de faire passer la gestion de l'Etat d'une logique de moyens à une logique de résultats*".

La formule peut paraître séduisante.

Observons quand même que les différentes directions du ministère, que ce soit dans les services centraux ou dans les services déconcentrés, n'ont pas attendu l'arrivée de la LOLF pour obtenir des "résultats", c'est à dire pour accomplir les missions qui leur sont dévolues.

L'engagement professionnel des personnels du MINEFI et leur sens du Service

public ont permis l'obtention de résultats significatifs, même quand les délais entre les décisions politiques et leur date d'application sont extrêmement courts (par exemple : la première année de mise en œuvre de la prime pour l'emploi).

Le même document précise que "*le budget de l'Etat se construit sous contrainte d'enveloppe globale*" et que, par conséquent "*la répartition des enveloppes entre programmes se fait donc au sein d'un montant global prédéterminé*".

Au moins, cela est clair : la mise en œuvre de la LOLF n'a pas pour objet d'augmenter les moyens alloués aux administrations pour fonctionner.

On pourrait même dire, au contraire.

La preuve : lisez attentivement ce passage du guide : "*Le lien entre dotation budgétaire et objectif de performances n'est pas mécanique : une amélioration des résultats (...) ou de la qualité des services peut (...) être obtenue à moyens constant*".

Voilà pour le lien entre moyens alloués et objectifs fixés qui sera éclairé et détaillé plus loin.

Nous avons dit : abandon de certaines missions

Le Ministre interpellé sur ce point, lors du CTPM des 15 et 28 juin, a répondu que toutes les missions du MINEFI étaient confortées.

Nous avons rétorqué qu'il n'était pas nécessaire de décréter l'abandon de missions pour que certaines le soient de facto ; il suffit pour cela de fixer des priorités et de réduire les moyens.

Nous n'avions pas encore connaissance du guide méthodologique dans lequel on peut lire ceci : " *Les agents se trouvent en situation de devoir faire face à de multiples missions, avec un ensemble de moyens limités. Ils sont parfois contraints de sélectionner eux-mêmes les priorités de leur action, alors que la responsabilité de ce choix ne devrait pas leur incomber* ".

Le ministère dit donc la même chose que la CGT... Ce qui est rare et vaut d'être noté.

Alors, qu'est-ce qui va changer avec la LOLF ?

Le guide l'affirme : " *La réforme budgétaire peut permettre de remédier à cette situation : (...) l'orientation à donner en priorité aux activités sera indiquée par les objectifs stratégiques et opérationnels assignés aux services* ".

En clair : avant, les agents tentaient de faire face et de parer au plus pressé ; après, on leur dira clairement ce qu'ils devront laisser tomber !

Après cela, on peut toujours écrire que " *la nécessité concrète de la réforme mise en place par LOLF dépendra, en premier lieu, de la motivation et de la compétence de chaque agent* ".

Leur " *mobilisation (...) s'avèrera, en effet, cruciale pour permettre l'organisation optimale des moyens et des activités au sein de chaque service* ".

Outre " *le cri du cœur* " classique -et surtout qui ne coûte pas un centime d'euro- au bénéfice des personnels, on y décryptera, sous le vocable " *organisation optimal des moyens et des activités* " le couple bien connu : faire plus avec moins de moyens.

Comment tout cela va-t-il s'organiser ?

Nous l'avons rappelé, le budget sera structuré en missions et surtout en programmes.

Pour le MINEFI, sur un total de 21 programmes, les plus importants (notamment par le nombre d'agents concernés), sont les suivants :

- " *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* " qui regroupe la DGI la Comptabilité publique, une partie des Douanes, le service des Pensions.

" *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services* " qui regroupe une partie des Douanes, la DGCCRF et les DRIRE.

Ces deux programmes regroupent plusieurs

directions ou partie de directions existantes ; ils auront comme responsable le Secrétaire général du ministère, M. PARINI.

M. PARINI a indiqué que le responsable fixera les objectifs, les moyens et les indicateurs en concertation avec les Directeurs généraux concernés, en précisant que " *la ligne hiérarchique fonctionnelle ne doit pas être perturbée* ".

Le guide méthodologique affirme lui que " *les administrations sont pilotées en fonction des résultats attendus des programmes* ", évoque le responsable de programme comme un " *maillon central* " et conclut sur ce point : " *la réforme budgétaire appelle une évolution de l'organisation des administrations autour de ce maillon central* ".

Alors qui croire ?

M. PARINI qui semble dire, à travers le respect de la " *ligne hiérarchique fonctionnelle* " que l'actuelle structuration des directions du ministère restera inchangée ou le guide méthodologique qui affirme la perspective d'une " *évolution de l'organisation des administrations* " autour du responsable de programme ?

Deux hypothèses : ou il y a effectivement deux approches à propos desquelles rien n'est décidé, ou il y a un langage qui se veut rassurant.

Objectifs et indicateurs

Revenons maintenant sur les objectifs et indicateurs.

Le guide méthodologique insiste sur le nombre limité des objectifs par programme et précise : " *les objectifs stratégiques retenus s'appliquent aux éléments qui paraissent essentiels dans la conduite du programme* ".

Pour sa démonstration, le guide s'appuie sur des exemples avec cependant cet avertissement : " *le guide est illustré par des exemples qui n'engagent pas les administrations qu'ils concernent, le travail d'élaboration des stratégies, des objectifs et des indicateurs des programmes étant en cours à la date de la rédaction du guide* ".

Il ne relève cependant pas du hasard que le programme le plus souvent et le plus largement cité en exemple est celui dénommé " *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* " qui regroupe, pour l'essentiel, la DGI, le Trésor public une partie des Douanes.

Pour ce programme, trois objectifs sont mis en avant : " *Efficacité socio-écono-*

mique ", " *Qualité du service* " et " *Efficiences de la gestion* " (diminuer le coût des impôts).

On voit ici que l'objectif de diminution des coûts est mis exactement sur le même plan que ceux relatifs à l'accomplissement des missions dévolues aux administrations publiques d'Etat.

Est bien confirmée à travers le choix des objectifs la volonté de diminuer les moyens affectés (en crédits de fonctionnement et en dotation en personnel).

Les précisions fournies à propos du choix des indicateurs concernent la volonté de dégager des priorités : " *... les indicateurs (...) doivent se rapporter à un aspect substantiel du résultat attendu, et non à un aspect marginal* ".

On voit donc que la pression s'exercera dans les services et sur les personnels uniquement sur ce qui sera mesuré par les indicateurs, au détriment de ce qui sera considéré comme " *un aspect marginal* ".

Comment seront exploités les résultats tirés des indicateurs ?

L'indicateur " *doit permettre d'effectuer des comparaisons, pour apprécier les résultats obtenus, soit dans le temps (...), soit dans l'espace (...), soit entre différents acteurs* ", cela devant permettre " *de déceler les bonnes pratiques et les pistes d'amélioration* ".

Il s'agit aussi d'organiser " *progressivement la convergence de l'ensemble des services vers les niveaux de performances atteints par les plus efficaces d'entre eux* ".

Plus précis encore, il faudra que l'indicateur soit " *immédiatement exploité par les administrations concernées* " et que cette exploitation soit " *mise à profit pour prendre des décisions de gestion* ".

Tout est prévu pour suivre, pas à pas, l'activité des services et des personnels qui y travaillent ; ainsi est évoquée " *l'existence d'une structure centrale dédiée au traitement des remontées d'informations sur les performances, telle qu'une cellule de contrôle de gestion* ".

Les systèmes informatiques déjà existants seront largement utilisés : " *Un indicateur doit être, autant que possible, extrait automatiquement d'un système de gestion* ".

La mise sous surveillance des personnels serait donc globale et pratiquement invincible, Big Brother n'est plus très loin...

RAP ET BOP

Venons-en aux rapports annuels de performances (R.A.P.) rattachés à chaque programme.

Le guide méthodologique en définit ainsi les grandes lignes : " *Le rapport annuel de performances est structuré comme le projet annuel de performances, afin de faire apparaître, pour chaque sujet, les écarts entre prévision et exécution* ", étant précisé que ces rapports annuels " *sont distincts des rapports d'activité des administrations* ".

Le rapport annuel de performances est un élément clé de la LOLF ; il servira, en effet, aux parlementaires à apprécier l'activité des différents administrations des ministères avant de prendre les décisions budgétaires pour la suite.

Pourtant, le guide méthodologique est totalement muet sur les conditions de rédaction de ce rapport. Nous y revenons.

Terminons avec les budgets opérationnels de programmes (B.O.P.) pour tenter de comprendre qui va faire quoi.

Le guide méthodologique rappelle qu'il appartient aux responsables de programmes de " *constituer des BOP* ", mais ces responsables " *confient la mise en œuvre soit à des services centraux ou nationaux, soit à des responsables de services déconcentrés* ".

Interrogé sur ce point lors du Comité technique paritaire ministériel réuni le 8 juillet 2004, M. PARINI a indiqué que le BOP serait découpé par Direction et mis en œuvre au plan local à un niveau qui n'est pas encore défini (région ou département).

Le responsable local du BOP disposerait de possibilités d'arbitrage dans le cadre de " *règles unifiées au plan central* " qui " *seraient maintenues* ".

L'éclatement du BOP, par définition interdirectionnel puisqu'il concernerait, par exemple, le programme qui regroupe la DGI, le Trésor et une partie des Douanes, en différents morceaux, correspondants aux limites actuelles des directions du ministère, apparaît clairement en contradiction avec la LOLF qui, comme le rappelle le guide méthodologique, " *appelle une évolution de l'organisation des administrations autour* " du responsable de programme.

Ne niant pas cette contradiction, M. PARINI s'est réfugié derrière le fait que l'organisation des services de l'Etat relève du domaine réglementaire, c'est à dire de l'autorité gouvernementale et non parlementaire.

Mais au-delà des contradictions et des hésitations au sein du groupe restreint de

ceux qui pilotent la mise en place de la LOLF, de lignes de force apparaissent et avec encore plus de clarté lorsqu'on les rapproche en creux des absences et des réponses apportées aux critiques, demandes et propositions formulées par la Cgt.

Deux grands absents

Quels sont les grands absents de la LOLF et du dispositif de sa mise en œuvre ?

Ils sont au nombre de deux : les citoyens et les personnels de l'ensemble des services de tous les ministères.

En premier lieu, le citoyen

Dans le guide méthodologique, le citoyen apparaît lorsqu'il s'agit de définir, pour les programmes, des " *objectifs d'efficacité socio-économique, répondant aux attentes des citoyens* ".

Il est nulle part précisé où, quand et comment se formulent les " *attentes des citoyens* ".

Le guide méthodologique fait référence à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui stipule : " *Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-même ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ".

Le même guide affirme, sans rien démontrer, que " *ces principes inspirent directement les dispositions de la LOLF du 1er août 2001 relatives à la mesure des performances* ".

Cette affirmation n'est fondée ni dans le texte de la LOLF, ni dans ses mesures d'application, au contraire.

S'agissant de la LOLF elle-même, elle ne contient aucune disposition visant à renforcer le pouvoir du Parlement (donc des " *représentants* " des citoyens au sens de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen) s'agissant du budget de l'Etat.

La loi prend même le soin d'indiquer que la mission qui " *comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* " ne peut être créée que par " *une disposition de la loi de Finances d'initiative gouvernementale* " (article 7-I).

C'est donc seul le gouvernement (et en son sein, le MINEFI et sa direction du Budget) qui peut créer une " *mission* ", les " *représentants* " des citoyens, qu'ils soient dépu-

tés ou sénateurs, n'ont pas ce pouvoir.

Quant aux possibilités ouvertes aux citoyens de " *suivre l'emploi* ", de " *déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* " de l'impôt, elles sont nulles.

Suivre " *l'emploi de l'impôt* " revient à pouvoir dire son mot sur l'utilisation de l'impôt, c'est-à-dire sur les dépenses publiques, donc les moyens affectés aux administrations publiques de l'Etat.

Or, il apparaît clairement que le guide méthodologique n'envisage, en aucun cas, une quelconque intervention des citoyens à propos de la rédaction des rapports de performances.

Deuxième grand absent : le fonctionnaire d'Etat

Certes, on lui promet de choisir à sa place les missions qu'il devra négliger ou abandonner ; mais à part le discours convenu - et budgétairement sans aucune incidence - sur sa motivation et sa compétence, son rôle dans les dispositifs d'application de la LOLF est très proche du néant.

En effet, dans le guide méthodologique de cinquante pages, le rôle des personnels se réduit à quatre lignes : " *l'association des personnels : la mobilisation de chaque service autour de ses engagements suppose une large concertation interne préalable, notamment au travers des Comités techniques paritaires* ".

Quand on sait l'attention particulière portée par les chefs de service aux avis émis par les représentants des personnels dans les CTP, il y a largement de quoi s'interroger sur " *l'association des personnels* ".

Les faits confirment largement l'absence complète de volonté de faire en sorte que les deux grands absents - personnels et citoyens - soit réellement pris en compte.

Les propositions de la CGT

Dès que la LOLF a été votée (1^{er} août 2001), la Fédération des finances Cgt est intervenue en permanence et toutes les occasions (audience avec les ministres et le secrétaire général du ministère, CTPM, groupes de travail ministériels, ...) pour demander que les représentants du personnel soient associés aux travaux préparatoires à la mise en place de la loi, notamment sur :

- le périmètre des programmes,
- la définition des objectifs,
- les modalités de rédaction des rapports annuels de performances.

Alors que les programmes vont avoir un effet structurant sur " *l'organisation et le fonctionnement des services* ", sujet de la compétence des CTP, ni les ministres successifs, ni leurs représentants n'ont jamais accédé à la demande des représentants de la Fédération des finances Cgt.

Ceux-ci - comme tout les représentants du personnel, tous syndicats confondus - ont été systématiquement écartés de toutes les discussions préparatoires.

Il n'y a donc pas eu concertation sur ce point et encore moins négociation.

S'agissant des objectifs des programmes et des indicateurs qui y sont associés, les demandes formulées sont les suivantes.

Nous considérons tout d'abord que la qualité de vie au travail est un élément constitutif de l'efficacité des services et qu'elle doit figurer comme objectif de chaque programme.

Lors du CTPM du 28 juin, le ministre a, sur ce point, répondu en indiquant que les conditions de travail feraient désormais l'objet de questions dans les enquêtes menées par l'Observatoire interne du ministère.

Cette "réponse" n'est pas satisfaisante

En effet, les enquêtes réalisées par l'Observatoire interne du ministère fournissent des résultats à propos desquels les responsables tirent des enseignements... s'ils le souhaitent et cela n'a aucun caractère contraignant, contrairement aux objectifs tels qu'ils sont conçus comme devant " *concrétiser les priorités de l'action publique* ".

Nous considérons, ensuite, que l'ensemble des services du ministère doivent avoir parmi leurs objectifs, celui de l'efficacité sociale.

Cet objectif aurait pour fonction d'assurer l'égalité des citoyens et des divers utilisateurs des services du ministère au regard de leurs droits et de leurs besoins.

Il permettrait qu'un certain nombre de tâches qui n'ont pas d'incidence sur les recettes fiscales, les différents contrôles mais bénéficient aux populations ou aux zones géographiques en situation d'exclusion soient effectuées avec tous les moyens nécessaires.

Citons quelques exemples : implantation des services en zone rurale ou péri urbaine, accueil des populations en difficulté, traitement du gracieux fiscal, surendettement des ménages, liaisons entre les personnels techniques des DRIRE avec les

CHSCT des entreprises classées à risques, conseils aux consommateurs, expertise immobilière pour les petites communes...

Cette demande, pourtant maintes fois formulée, est toujours restée sans réponse, ce qui fait craindre que les tâches ci-dessus décrites risquent fort d'être sacrifiées sur l'autel de la performance.

Les rapports annuels de la performance doivent répondre effectivement à leur objectif affiché qui est de mieux éclairer les parlementaires sur les conditions dans lesquelles les administrations publiques ont accompli leurs missions.

Pour cela, ils doivent être complets et sincères, et donc contradictoirement élaborés.

Bien entendu, les responsables à tous les niveaux de ces administrations, regroupées dans un programme, doivent avoir la responsabilité de la rédaction des rapports annuels de performances.

Cependant, nous considérons que les personnels de toutes catégories qui ont directement et quotidiennement participé à l'activité de ces administrations doivent pouvoir exprimer leur point de vue sur les aspects positifs ou/et négatifs de cette activité, et qu'il doivent pouvoir formuler des propositions.

Cette participation des personnels serait assez facile à organiser si la volonté politique existe.

Nous considérons aussi que les citoyens doivent pouvoir s'exprimer à propos du fonctionnement des administrations, à propos de leurs besoins et de leurs attentes.

Cette expression citoyenne pourrait se réaliser dans des structures départementales où siègeraient les organisations professionnelles, les organisations syndicales de salariés, les associations...

Jusqu'ici, la réponse ministérielle à cette demande a toujours été négative.

On nous annonce un groupe de travail dans lequel un échange aurait lieu sur les objectifs et les indicateurs.

Si l'on s'en tient au contenu du " *Guide méthodologique pour l'application de la LOLF* ", déjà mainte fois cité et les exemples qu'il décrit s'agissant du MINEFI, les objectifs semblent déjà fixés et les indicateurs arrêtés.

Seront nous simplement invités à discuter de quelques détails, l'essentiel étant bouclé par ailleurs ?

Le hasard n'y est pour rien

Ce n'est pas un hasard si trois demandes formulées par la Cgt font l'objet soit d'un renvoi en touche, soit d'une réponse négative ou de l'absence de toute réponse.

La première demande est celle de la qualité de la vie au travail. Elle renvoie à la question des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions, à celle des conditions de travail et à l'efficacité des services.

Or, nos interlocuteurs actuels entendent bien utiliser la LOLF pour poursuivre et amplifier leur politique de diminution des effectifs et d'intensification du travail sur fond de rémunérations par le biais de prime au mérite.

La seconde demande relative à l'efficacité sociale implique qu'aucune mission actuelle ne soit abandonnée, mais qu'au contraire, toutes les tâches soient effectuées même celles qui sont jugées non rentables au regard du critère coût/rendement (quel "rendement" peut avoir une remise gracieuse de taxe d'habitation ?).

Or, nos interlocuteurs actuels considèrent qu'à travers les objectifs, les agents qui sont déjà aujourd'hui " *contraints de sélectionner eux-mêmes les priorités de leur action* " finiront par abandonner ce qui n'est pas " *rentable* ".

La troisième demande implique que les bilans d'activité que seront les rapports annuels de performances soient complets et sincères, c'est-à-dire décrivent la réalité dans ses aspects positifs et négatifs.

Or, nos interlocuteurs actuels souhaitent contrôler entièrement le contenu des rapports annuels de performances destinés aux parlementaires. Quand on voit le contenu des actuels rapports d'activité publiés - que ce soit au plan local, directionnel ou ministériel - qui fournissent des résultats toujours excellents et décrivent une situation toujours idyllique, on peut tout craindre.

Ainsi, selon les auteurs du guide méthodologique, la réussite de la LOLF " *dépendra en premier lieu, de la motivation et de la compétence de chaque agent* " , mais ces agents ne seraient pas capables d'émettre un point de vue pertinent sur le fonctionnement des services dans lesquels ils travaillent.

Nous l'avons dit, c'est au cours du second semestre de cette année 2004 que vont se prendre les décisions.

C'est donc au cours de cette même période qu'il faut peser le plus fort possible pour que les demandes formulées soient prises en compte.