

## **Expérimentations LOLF Réunion du 7 janvier 2003**

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, cinq DSF sont en expérimentation LOLF, conjointement aux d'autres directions locales du Minéfi. Il s'agit des DSF du Gers, du Loiret, de la Marne, de l'Orne et de la Seine-Maritime.

Ce groupe de travail a été réuni à la demande des organisations syndicales.

### **Une transparence asymétrique...**

La LOLF vise notamment à passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Les crédits sont regroupés en programmes qui doivent faire l'objet d'un « projet annuel de performances » précisant 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 » selon les termes de l'article 51 de la [Loi organique](#). (\*)

Cette loi, votée à l'unanimité par l'ancienne législature (sauf abstention du groupe communiste), vise principalement à ce que l'ensemble des administrations rende des comptes précis au Parlement. La légitimité de ce souci de transparence ne peut être remis en cause. Reste à apprécier tous ses aspects, sa mise en musique et ses conséquences sur l'exercice des missions et la gestion des personnels.

A cet égard, un des points importants est la fongibilité des crédits de fonctionnement et de personnel, fongibilité dite asymétrique puisqu'il est possible d'utiliser des crédits de personnel pour des dépenses de fonctionnement mais non l'inverse.

Si la LOLF est un outil de gestion, il est essentiel d'en connaître son utilisation concrète.

Depuis plusieurs mois la fédération des Finances CFDT demande donc une véritable concertation. Une première réunion avec la DPMA en décembre dernier n'a pas apporté d'éléments précis. En outre, s'agissant de la concertation, la demande commune des fédérations CFDT et CGT de mise en place d'une structure de concertation dédiée à la LOLF n'a pas été retenue.

La transparence exigée par la loi organique ne concerne visiblement pas les personnels et les syndicats.

## **Pour une réforme à tâtons**

La DGI a concédé la tenue d'une réunion le 7 janvier pour exposer aux syndicats le contenu et la portée des expérimentations LOLF. La CFDT a d'emblée fait part de son désaccord avec la méthode de concertation. En effet, pour les autres expérimentations, des discussions en amont ont eu lieu pour définir notamment les protocoles.

Or, en l'espèce, les documents fournis, s'ils précisent certains points, apportent plus d'incertitudes qu'ils n'en résolvent.

En présence d'expérimentations inter directionnelles, il n'est pas anormal que la DGI n'ait pas toutes les clés, mais il s'avère que le niveau ministériel n'est guère plus prolix.

La réponse de l'administration est que les expérimentations éclaireront toutes les zones d'ombre « chemin faisant ».

En réalité, ces expérimentations ne concernent qu'une partie de la LOLF, ce qui peut se résumer par une modification de l'approche de la gestion des crédits en passant d'une vision budgétaire à une vision réelle. Par exemple, le volume des emplois d'une DSF ne sera plus comptabilisé en emploi mais en coûts financiers réels.

Il ne s'agit donc en aucun cas de définir les missions et les programmes, éléments structurants de la LOLF. Par ailleurs, la définition locale d'objectifs et d'indicateurs n'est pas une nouveauté à la DGI, cette pratique étant, avec la DPA, bien installée, ce qui ne semble pas être le cas d'autres administrations.

## **La nouvelle gestion**

L'essentiel du contenu des expérimentations est décrit dans la fiche 3, « Quelles modalités de gestion ? ».

L'exercice relève de l'art des équilibristes. Le DSF a des responsabilités très larges, donc des marges de manœuvres à due concurrence, mais tout en restant dans un cadre par nature défini par l'administration centrale.

Il pourra définir la meilleure répartition de ses crédits entre les charges de rémunération et les moyens de fonctionnement, mais le mode de gestion des personnels n'est pas touché (recrutement, mutation, rémunération, etc.).

Pour la CFDT, il n'est évidemment pas question que les directeurs puissent à leur guise se transformer en « chef d'entreprise ».

Que va-t-il se passer concrètement ?

Un lourd travail de comptabilisation devra être effectué par les services de ces DSF, sans que ceux-ci ne disposent d'une informatique adaptée. La DG utilisera les outils actuels pour aider les DSF.

Les DSF recevront une dotation globale de fonctionnement (DGF) qui comprendra l'ensemble des dépenses, fonctionnement et personnel (hormis certaines dépenses comme le capital décès). Au lieu de ne suivre aujourd'hui que les crédits de fonctionnement (environ 20 %), ils suivront aussi ceux des emplois (soit pratiquement 100 %), non plus en nombre d'unités, mais en valeur financière. La dotation des crédits de personnel sera calculée en moyenne, le suivi des crédits sera réalisé, en revanche, en valeur réelle. Le DSF devra notamment intégrer le GVT (avancement d'indice, mutation, fin de temps partiel, etc.) mais recevra un abondement en cas, par exemple, d'augmentation salariale Fonction publique. Ces aléas ne devraient pas, selon la DGI,

modifier sensiblement la masse globale selon la théorie des grands nombres, les effets positifs annulant les négatifs. L'expérimentation est d'ailleurs là pour en apprécier les incidences.

Il s'agit d'une présentation comptable, une absence éventuelle de crédits en fin d'année n'aura aucune conséquence sur la paie des agents.

Un DSF ne pourra pas, évidemment, licencier un agent pour récupérer les crédits correspondants et les transformer en crédits de fonctionnement, ni même lui baisser son traitement ou ses primes en l'absence de pouvoir de modulation.

Par ailleurs s'agissant du volume des emplois, la CFDT a soumis un exemple concret de la gestion d'un surnombre. Une mutation d'un cas social en CAPN, décision de la DG déroge au droit commun et n'est pas, par nature, prévisible. Le DSF aura une augmentation de sa masse salariale non dotée initialement. Réponse de l'administration : « oui il y pourra y avoir problème, on verra dans l'expérience, mais il est possible que par le jeu des aléas, la dépense soit absorbée ».

Pour la CFDT, les agents ne doivent pas être touchés par cette opération de modifications des règles comptables. La CFDT et ses sections concernées seront donc vigilante durant ces expérimentations.

### **La concertation**

La CFDT a souhaité que des points d'étape s'effectuent régulièrement au niveau national et que, localement, les CTPD soient réunis très rapidement et régulièrement en insistant sur une nécessaire et complète information des représentants syndicaux.

Les sections concernées surveilleront le déroulement des expérimentations, l'utilisation des crédits par le DSF, notamment la fongibilité, et plus globalement le respect des règles de gestion des personnels qui ne doivent en aucun cas être modifiées au nom de la loi organique. L'esprit de la LOLF est la transparence et le compte-rendu, les DSF doivent donc ne pas y déroger.

(\*) L'article 7 de la LOLF prévoit un regroupement des crédits par « mission », correspondant à une « politique publique définie ». Le même article prévoit qu'une « mission » peut relever de services distincts et même de ministères distincts. Ces missions ne peuvent être créées que par la loi. Le terme mission ne correspond pas à celui que l'on emploie habituellement.

Chaque « mission » comprend « un ensemble de programmes », chacun regroupant « 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 ». A titre indicatif, si aucune liste de programmes n'a jamais circulée, en réponse à des interventions parlementaires, le Ministre a évoqué l'éventualité de 100 à 150 programmes (contre 848 chapitres actuellement) pour l'ensemble de l'Etat. Cette notion de programme a une portée pratique essentielle puisqu'elle devient l'unité fondatrice du budget de l'Etat (comme le chapitre budgétaire pouvait l'être jusqu'ici).