



UNION GENERALE DES FEDERATIONS DE FONCTIONNAIRES

# Dossier L O L F

**AVRIL 2004**

# Dossier LOLF



-  **PAS SANS LES SALARIES ET LES CITOYENS**  
pages 3 à 7
  
-  **PEUT-ON INTERVENIR ?**  
pages 9 à 13
  
-  **UNE ATTENTE CITOYENNE : le contrôle  
des fonds publics**  
pages 14 à 18
  
-  **A L'EQUIPEMENT UN MINISTERE AU  
MILIEU DE LA TEMPETE**  
pages 19 à 21
  
-  **BANC D'ESSAIS AU MINISTERE DE  
LA DEFENSE**  
pages 22 à 24
  
-  **DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR**  
pages 25 à 27
  
-  **DANS L'EDUCATION NATIONALE**  
pages 28 à 31

*Ce dossier a été établi à partir de journées d'études UGFF des 14 et 15 janvier 2004*

# LA REFORME DE LA LOI DE FINANCES : pas sans les salariés et les citoyens !



Ce qu'on appelle le budget de l'État est déterminé par la loi de finances. Celle-ci est une pièce maîtresse de nos institutions.

Une loi du 1<sup>er</sup> Août 2001 intitulé loi organique relative aux lois de finances (LOLF) apporte des modifications fondamentales au dispositif existant.

Cette réforme qui devrait se mettre en place à marche forcée d'ici 2006 vise l'objectif d'une réorientation de la gestion publique dans le sens de la recherche d'une plus grande « performance » et d'un renforcement des pouvoirs des parlementaires.

Le ministre de la fonction publique a présenté à l'époque sa réforme comme étant neutre au regard du service public et de l'emploi public. Mais comment ne pas faire le lien avec les politiques mises en œuvre au plan national et européen en matière de finances et de service publics.

Alors de quoi s'agit et quels sont les enjeux ?

## 1 - LE NOUVEAU DISPOSITIF PREVU PAR LA LOI :

### **Le contexte de la réforme :**

La réforme de la loi des finances a été adoptée avec un quasi consensus, seul le groupe communiste s'est abstenu à l'Assemblée nationale et a voté contre au Sénat. Cette réforme n'est pas à proprement parlé un produit franco-français. Elle s'inscrit dans des réflexions élaborées dans un certain nombre d'enceintes internationales notamment l'OCDE pour inciter les États à s'inscrire dans des « *bonnes pratiques* ».

Sans doute peu regretteront le cadre de préparation du budget qui résultait d'une ordonnance de 1959. Les critiques portent sur son manque de transparence et le rôle prééminent dévolu à l'exécutif. Les partisans du nouveau système pointent notamment la rigidité du budget avec un débat budgétaire qui se limitait réellement à l'adoption des mesures nouvelles.

La réalité est plus un peu différente car des modifications ont été apportées à la préparation du budget depuis 1959. La réforme dans la gestion des préfetures avec la mise en place d'une globalisation des crédits est ainsi intervenue dans le cadre de l'ordonnance de 1959.

Par ailleurs le budget s'inscrit dans le principe de continuité avec le paiement des salaires et des retraites des fonctionnaires, la charge de la dette, les engagements à caractère pluriannuel par exemple pour les contrats de plan État région... Peut-on sérieusement mettre en cause d'une année sur l'autre les engagements pris ?

### **- Les modifications introduites par la LOLF**

Le budget n'est plus présenté en 850 chapitres mais en 32 « *missions* » déclinées en 126 « *programmes* » et en 532 « *actions* » pour le budget général auxquelles s'ajoutent 13 missions et 23 programmes pour les budgets annexes et les comptes spéciaux (chiffres estimés par le ministère du budget en janvier 2004).

## 32 missions, 126 programmes et 532 actions du budget général.

### Missions interministérielles :

- ⇒ Aide publique au développement ;
- ⇒ Enseignement scolaire ;
- ⇒ Recherche et enseignement supérieur universitaire ;
- ⇒ Médias ;
- ⇒ Régimes sociaux et de retraite ;
- ⇒ Sécurité sanitaire ;
- ⇒ Solidarité et intégration ;
- ⇒ Sport et jeunesse.

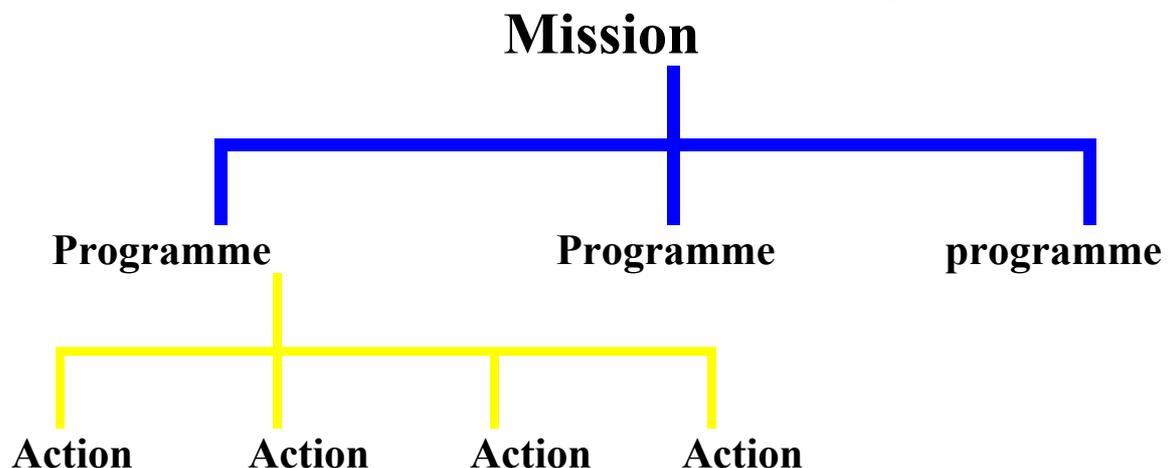
### Missions ministérielles :

- ⇒ Action extérieure de État ;
- ⇒ Agriculture, pêche et affaires rurales ;
- ⇒ Conseil économique et social ;
- ⇒ Culture ;
- ⇒ Défense ;
- ⇒ Écologie et développement durable ;
- ⇒ Engagements financiers de État ;
- ⇒ Gestions territoriales ;
- ⇒ Gestion et contrôle des finances publiques ;
- ⇒ Justice ;
- ⇒ Logement, aménagement du tourisme ;
- ⇒ Mémoire et liens avec la nation ;
- ⇒ Outre-mer ;
- ⇒ Politique économique ;
- ⇒ Politique territoriale de État ;
- ⇒ Pouvoirs publics ;
- ⇒ Premier ministre ;
- ⇒ Protection des populations ;
- ⇒ Provisions ;
- ⇒ Relations avec les collectivités
- ⇒ Santé ;
- ⇒ Sécurité ;
- ⇒ Transports ;
- ⇒ Travail ;
- ⇒ Ville.

Une **mission** correspond à un ensemble de programmes concourant à une politique définie mise en œuvre au niveau ministériel ou interministériel.

Un **programme** regroupe les crédits correspondant à un ensemble cohérents d'**actions** relevant d'un même ministère. Il constitue le cadre d'exécution du budget. Le programme se décline en « budgets opérationnels de programme » (BOP).

## La nouvelle architecture budgétaire



Sur le plan de la gestion publique, les crédits sont globalisés par programme qu'il s'agisse des crédits de fonctionnement, d'investissement, de personnel, de la charge de la dette. Des objectifs précis associés à des indicateurs de résultats sont définis pour chaque programme.

La définition des objectifs de performance auxquels sont joints des indicateurs chiffrés est présentée comme devant permettre :

- l'information du citoyen, de l'usager et du contribuable sur l'action de l'administration
- le pilotage des services
- l'établissement d'un bilan d'activité

A la loi de finances sont également joints des rapports annuels de performance pour chaque programme.

En principe, les missions et programmes peuvent être remis en cause tous les ans à compter du premier euro. Dans les faits, la nouvelle présentation du budget s'inscrit dans le cadre de la programmation pluriannuelle des dépenses publiques.

La mise en place de la LOLF est prévue pour 2006 avec pour le budget 2005 une « version test » selon les nouvelles règles.

Ce dernier est d'ores et déjà en préparation !

## **2 - LES ENJEUX :**

Les enjeux de la LOLF sont multiples et portent notamment sur les conditions d'élaboration du budget, sur la finalité de la gestion, sur l'emploi et les garanties des personnels.

### **Quelle élaboration démocratique du budget et quelle finalité de la gestion publique ?**

#### **Le budget peut-il rester l'unique affaire de la haute technocratie administrative ?**

Actuellement force est de constater que la définition des missions, des programmes et des indicateurs de résultats reste confinée dans des cercles étroits de la haute technocratie des ministères. Il n'y a pas de débat public avec les citoyens ou les représentants des usagers. La concertation avec les organisations syndicales se limite à l'information sur l'état d'avancement de la réforme.

Le débat parlementaire est réduit au noyau des spécialistes des questions budgétaires. Cela ne permet pas de conclure à un renforcement des pouvoirs du parlement.

Peut-on en rester là ? La définition comme le contenu des missions et des programmes, la politique de l'emploi public vont se traduire très concrètement dans la vie quotidienne de la population et pour les personnels. N'avons-nous pas à agir pour créer les conditions de leur intervention ?

#### **Et quelle finalité de la gestion publique ?**

Les évolutions vont dans le sens d'une mise en place d'une culture managériale à tous les niveaux de l'administration avec la généralisation de contrats d'objectifs dont devront rendre compte les chefs de service. Ceux-ci devront gérer une enveloppe globale de crédits incluant la masse salariale.

La loi introduit le principe de « *fongibilité asymétrique* ». En application de ce principe, le responsable du programme aura toute liberté d'utilisation des crédits sauf en ce qui concerne les crédits de personnels. Ceux-ci pourront abonder d'autres lignes de dépenses (investissement, fonctionnement...) mais l'inverse ne sera pas possible.

Les systèmes de gestion de la performance actuellement développés s'intéressent plus au moindre coût des services qu'à la qualité des missions publiques. C'est, par exemple, ce qui est dénoncé dans la gestion actuelle de l'hôpital.

Le recours généralisé au « *benchmarking* » (comparaison des coûts) dans les administrations et entre le secteur public et le secteur privé conduit dans bien des cas à s'aligner sur le moins-disant social.

Il ne peut être fait non plus abstraction du cadre général d'une politique visant à réduire massivement les dépenses publiques avec un resserrement de l'État sur des missions de pilotage et de contrôle et l'externalisation des autres tâches.

Ces orientations se situent dans la mise en œuvre de la politique ultra-libérale du gouvernement Raffarin en étroite symbiose avec le programme du Medef.

Celles-ci sont largement rejetées par les personnels et nos concitoyens qui restent attachés à une conception du service public porteuse de solidarité et d'égalité de traitement.

Le contour du service public, son organisation, les critères qui fondent sa gestion relèvent de choix de société et appellent le débat public. C'est ce qui fonde notre revendication de démocratisation de l'État avec la mise en place à chaque niveau d'espaces permettant aux différents acteurs d'intervenir. Cela pourrait être le rôle notamment des commissions du service public qui pourraient être instituées à chaque niveau institutionnel.

Dans ce cadre, le rapport avec les usagers doit être un élément d'une construction nouvelle par exemple pour la définition des indicateurs d'activité qui ne doivent pas s'arrêter aux priorités politiques du moment mais s'inscrire dans une réponse durable aux besoins.

## **Quelles conséquences pour l'organisation des services, l'emploi public et les garanties des personnels ?**

Les conséquences portent tant sur l'organisation des services que sur l'emploi et l'avenir des garanties statutaires :

### **- sur l'organisation des services,**

Un rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale de juillet 2003 sur la mise en œuvre de la LOLF indique : « ...*la mission a été conçue pour identifier les politiques de l'État et pour permettre une gestion interministérielle de certaines d'entre elles. Sur ce point, la mise en œuvre de la loi organique pourrait faire apparaître l'inadaptation des structures ministérielles* ». Le lien avec la réforme de l'État est évident tant au plan central qu'au plan régional et départemental.

L'organisation des services de l'État doit répondre aux besoins tels qu'ils évoluent sur le territoire. Mais comment ces réponses peuvent-elles être construites sans un débat public et la concertation avec les personnels à partir d'objectifs d'efficacité sociale démocratiquement définis ?

La question se pose particulièrement en ce qui concerne l'organisation de l'État dans les régions et départements.

### **- sur l'emploi et l'avenir des garanties statutaires dans la fonction publique,**

La présentation actuelle du budget indique précisément les effectifs de chaque ministère. Y sont décrites les caractéristiques essentielles des statuts particuliers, les effectifs de chacun des grades des corps et les indices servant à la rémunération permettant le calcul des crédits budgétaires. Les lois de finances fixent les créations et transformations d'emplois.

Dans le nouveau système, l'emploi est lié aux programmes et à leur gestion. A chaque programme est jointe l'indication d'un plafond d'emplois calculé en équivalent temps plein (ETP) et de masse indiciaire budgétaire à ne pas dépasser.

Les conséquences portent sur tous les aspects de l'emploi public.

- La globalisation des crédits incite tout d'abord à faire de l'emploi une variable d'ajustement dans la gestion (rappelons que la masse salariale représente 40% du budget total de l'État).

**Dans les préfectures : les résultats inattendus de la globalisation montrent l'enjeu de l'intervention des personnels dans la gestion**

Le rapport d'information parlementaire précité fait le bilan de la globalisation dans les préfectures et note non sans dépit qu'« entre le 1<sup>er</sup> janvier 1998 et le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les effectifs des 14 préfectures globalisées ont augmenté de 2,05% alors que, dans le même temps, ceux des autres préfectures diminuaient de 2,31% » et les rapporteurs de conclure : « la globalisation a fait du budget des préfectures un instrument de négociation sociale davantage qu'un outil de pilotage ».

- La question du devenir du statut de la Fonction publique se pose également. La LOLF traite non plus des agents ayant une carrière avec des corps et des grades mais d'Équivalents Temps Plein dans une logique de métiers. Les ETP incluront les personnels quelque soit leur statut (titulaire, contractuel, vacataire, intérimaire). Le rapport d'information parlementaire précité préconise une présentation des emplois par métiers qui « serait cohérente avec la construction des dépenses par finalité ».

Il tire comme conséquence que « l'émergence des métiers fait partie des enjeux de la réforme de l'État ».

Dans plusieurs pays européens souvent présentés comme étant porteurs de « bonnes pratiques » (Pays-Bas, Italie, Suède, Royaume-Uni par exemple), l'introduction d'un système de gestion par la performance a conduit à une remise en cause des statuts et des règles qui régissent la Fonction publique. La gestion par la performance s'est traduite par une décentralisation de la responsabilité des recrutements, de la rémunération, de la gestion des emplois et des carrières, avec pour les Pays-Bas notamment la mise en place de négociations salariales sectorielles (ex : la police avec le ministère de l'Intérieur). Celles-ci s'intègrent dans un cadrage salarial global défini pour la Fonction publique État

La réforme de la notation, la rémunération au mérite participe d'ores et déjà de la même mise en place du système de gestion de la performance.

La dénonciation ne peut suffire. L'action résolue pour la défense et la reconquête de garanties statutaires s'impose aujourd'hui pour répondre aux aspirations des agents en termes de perspective de carrière et de reconnaissance des qualifications pour une Fonction publique plus efficace.

Il s'agit également d'obtenir de nouveaux droits pour l'intervention des personnels. Cela passe par le renforcement des prérogatives des comités techniques paritaires sur toutes les questions liées à l'emploi, au budget et à la gestion publique.

Ce sont aussi de nouveaux champs d'intervention à investir pleinement par l'organisation syndicale.

Patrick Hallinger  
UGFF-CGT



# Les missions et programmes du budget général de l'État

## Sport et jeunesse

- Sport
- Jeunesse
- Soutien à la politique du sport et de la jeunesse

## Solidarité et intégration

- Lutte contre l'exclusion
- Accueil des étrangers et intégration
- Actions en faveur des familles vulnérables
- Handicap et dépendance
- Protection maladie complémentaire
- Égalité entre les hommes et les femmes
- Gestion et évaluation des politiques sanitaires et sociales

## Sécurité sanitaire

- Veille et sécurité sanitaires
- Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation

## Sécurité

- Police nationale

## Santé

- Santé publique et prévention
- Offres de soins et qualité du système de soins
- Drogue et toxicomanie
- Gestion et évaluation des politiques de santé

## Relations avec les collectivités territoriales

- Concours financiers aux communes et groupements de communes
- Concours financiers aux départements
- Concours financiers aux régions
- Concours spécifiques aux collectivités territoriales

## Régimes sociaux et de retraite

- Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres
- Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins
- Régime social des mines
- Régimes de retraite de la SEITA, de l'imprimerie nationale et divers

## Recherche et enseignement supérieur universitaire

- Formations supérieures et recherche universitaire
- Vie étudiante
- Recherches scientifiques pluridisciplinaires
- Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources
- Orientation et pilotage de la recherche
- Recherche dans le domaine des risques et des pollutions
- Recherche dans le domaine de l'énergie
- Recherche industrielle
- Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat
- Recherche duale (civile et militaire)
- Recherche culturelle et culture scientifique
- Recherche spatiale

## Provisions

- Provision relative aux rémunérations publiques
- Dépenses accidentelles et imprévisibles

## Protection des populations

- Sécurité civile

## Premier ministre

- Direction de l'action du Gouvernement
- Aménagement du territoire
- Interventions territoriales de l'État

## Pouvoirs publics

- Présidence de la République
- Assemblée nationale
- Sénat
- Conseil constitutionnel
- Haute Cour de Justice
- Cour de Justice de la République

## Politique territoriale de l'État

- Administration territoriale
- Vie politique, culturelle et associative
- Soutien des politiques de l'intérieur

## Politique économique

- Stratégie économique et financière
- Régulation des activités économiques
- Statistiques et études économiques
- Passifs financiers miniers
- Développement des entreprises

## Outre-mer

- Emploi outre-mer
- Conditions de vie outre-mer
- Intégration et valorisation de l'outre-mer

## Mémoire et liens avec la nation

- Liens entre la nation et son armée
- Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant

## Medias

- Presse
- Aide à l'audiovisuel public

## Logement, aménagement et tourisme

- Aménagement, urbanisme et ingénierie publique
- Logement
- Information géographique et cartographique
- Tourisme
- Soutien des politiques d'équipement

## Transports

- Stratégie en matière d'équipement
- Routes
- Sécurité routière
- Transports terrestres
- Passifs financiers ferroviaires
- Transport fluvial et maritime
- Météorologie
- Transports aériens

## Travail

- Développement de l'emploi
- Accès et retour à l'emploi
- Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques
- Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail
- Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail

## Ville

- Équité sociale et territoriale et soutien
- Rénovation urbaine
- Allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles

## Action extérieure de l'État

- Action de la France en Europe et dans le monde
- Rayonnement culturel et scientifique
- Français à l'étranger et étrangers en France

## Agriculture, pêche et affaires rurales

- Agriculture, pêche et territoires ruraux
- Forêt
- Enseignement supérieur et recherche agricoles
- Soutien des politiques de l'agriculture

## Aide publique au développement

- Aide économique et financière au développement
- Solidarité à l'égard des pays en développement

## Conseil économique et social

- Conseil économique et social

## Culture

- Patrimoines
- Création
- Transmission des savoirs et démocratisation de la culture

## Defense

- Environnement et prospective de la politique de défense
- Préparation et emploi des forces
- Préparation et conduite des politiques d'armements
- Gendarmerie nationale
- Soutien de la politique de la défense

## Ecologie et développement durable

- Prévention des risques et lutte contre les pollutions
- Soutien aux politiques environnementales
- Gestion des milieux et biodiversité

## Engagements financiers de l'État

- Charges de la dette de l'État (crédits évaluatifs)
- Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)
- Remboursements et dégrèvements d'impôts (crédits évaluatifs)
- Primes d'épargne
- Majoration de rentes
- Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales

## Enseignement scolaire

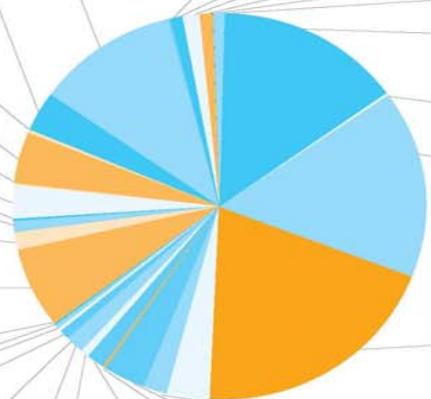
- Enseignement scolaire public du premier degré
- Enseignement scolaire public du second degré
- Enseignement privé du premier et du second degrés
- Enseignement technique agricole
- Soutien de la politique de l'éducation nationale

## Gestion et contrôle des finances publiques

- Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local
- Juridictions financières
- Soutien des politiques économiques, financières et industrielles

## Justice

- Justice administrative
- Justice judiciaire
- Administration pénitentiaire
- Protection judiciaire de la jeunesse
- Accès au droit et à la justice
- Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés



# LOLF – Peut-on intervenir ?



## ❶ État d'avancement des travaux préparatoires :

La LOLF dont le contenu et les enjeux sont ci-dessus détaillés est une loi organique qui fixe un cadre très large.

Ce qui implique d'importants travaux préparatoires pilotés par la Direction de la réforme budgétaire rattachée au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI).

Parallèlement la Cour des Comptes entend assurer d'ici à 2006 un contrôle précis de la mise en œuvre de la LOLF.

La commission des Finances de l'Assemblée Nationale a créé en janvier 2003 une mission d'information « *afin de suivre la mise en œuvre de la loi organique* ». Cette mission a rendu son rapport en juillet 2003.

Dans ce rapport on peut lire : « *Aujourd'hui, si la réforme est bien engagée grâce à la mobilisation de l'administration, la mise en œuvre de la loi organique soulève toujours davantage d'interrogations qu'elle n'apporte de solutions* ».

Dans le même document, les parlementaires relèvent le retard pris dans les travaux préparatoires à la définition des indicateurs et des objectifs : « *Les ministères n'ont, pour le moment, pas encore déterminé leurs critères et référentiels d'évaluation, ni a fortiori défini leurs objectifs, choisi leurs indicateurs et arrêté leurs cibles* ».

L'un des rapporteurs qualifie objectifs et indicateurs de « *clé de voûte du nouveau système budgétaire* ».

Sur ces points le calendrier ne cesse de se modifier. Au départ les travaux devaient être achevés dans le courant de l'année 2003, puis cela a été reporté au 1<sup>er</sup> trimestre 2004.

Lors de la présentation de la maquette du budget dans sa nouvelle configuration (missions et programmes), Monsieur LAMBERT, l'ancien ministre délégué au budget a annoncé une nouvelle date : **juin 2004**.

Autre dossier non encore bouclé : celui de la gestion des emplois.

La LOLF introduit la notion de « *plafond d'autorisation d'emploi* » qui sera fixé pour chaque programme.

Les emplois décomptés seront calculés en « *équivalent temps plein* » (ETP) indépendamment de la catégorie et du grade.

Le rapport précité relève que ce dispositif introduit la notion de « *métiers* » et que l'émergence des métiers fait donc partie des enjeux de la réforme de l'État et « *serait cohérente avec la structuration des dépenses par finalité* ».

Cependant, la direction de la réforme budgétaire dans une note du 27 mai 2003 considère « *qu'une telle démarche qui s'inscrit pleinement dans les démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, nécessite cependant des délais qui dépassent l'horizon du 1<sup>er</sup> janvier 2006* ».

Décisions non encore prises donc sur ce sujet d'importance puisque les parlementaires y voient un moyen de « *sortir d'une gestion exclusivement centrée sur le statut* ».

Enfin la question des dispositifs de déclinaisons locales de la LOLF n'est pas encore totalement tranchée.

Si les parlementaires considèrent que « *la loi organique permet de mieux prendre en compte la dimension territoriale* », ils ajoutent aussitôt que « *la coordination territoriale de la mise en œuvre des programmes dépendra également des nouvelles procédures de mutualisation actuellement à l'étude* ».

Depuis, des éléments de précision du dispositif envisagé apparaissent à travers une communication faite au Conseil des Ministres du 28 janvier 2004 intitulée « *la réforme de l'administration régionale de l'État* ».

A noter qu'à notre connaissance, aucun texte permettant de donner un fondement juridique au dispositif décrit dans cette communication n'a encore été publié.

Il est indiqué dans cette communication que le préfet de région « *anime et coordonne l'action des préfets de département* » et qu'il « *prend une part active au processus budgétaire (...) en faisant au gouvernement des propositions d'objectifs et de moyens, en rendant compte (...) des résultats obtenus* ».

Il est d'autre part prévu de créer un programme budgétaire pour coordonner les interventions territoriales de l'État (PITE) ainsi qu'un « *comité de l'administration régionale* » jouant le rôle de « *conseil d'administration de l'État en région* ».

Enfin est évoquée une mise en commun de certains moyens des services « *notamment en matière de recrutement de fonctionnaires et formation (...) par la constitution de plates-formes logistiques régionales* ».

Suivent des considérations très générales sur une administration « *plus simple* » et « *plus proche* » et l'annonce de l'intensification du « *mouvement de déconcentration engagé pour la gestion des ressources humaines* ».

Cette communication fixe des orientations politiques et donne des indications mais les traductions pratiques sont très loin d'être arrêtées.

## **② Agir sur les questions encore en débat :**

A l'évidence les décisions ne sont pas prises sur les objectifs, sur les rapports de performance, sur la gestion des emplois, sur les modes d'application au plan territorial.

De plus, la présentation par Monsieur LAMBERT de la maquette du budget qui décrit les missions et les programmes a provoqué de nombreuses critiques de la part des parlementaires qui déboucheront très probablement sur de nombreux ajustements voire des modifications importantes. Il y a donc là un large champ d'intervention.

### **②.1 Objectifs, rapport de performance, indicateurs :**

Les articles 51 et 54 de la LOLF prévoient que pour chaque programme devraient être déterminés des objectifs et que chaque programme devra faire l'objet d'un « *rapport annuel des performances* », des indicateurs seront mis en place afin de quantifier les objectifs et de mesurer les résultats.

La loi ne dit rien sur la nature des objectifs, ni sur la façon dont ceux-ci seront fixés.

Rien n'est dit non plus sur les conditions dans lesquelles seront élaborés les « *rapports de performances* » et sur la nature des indicateurs.

Déterminer des objectifs signifie désigner des priorités. Si l'on raisonne en charges de travail et moyens inchangés, comment les administrations publiques d'Etat pourront-elle parvenir à ces objectifs sans négliger, voire abandonner certaines missions ?

Si les « *rapports de performances* » sont élaborés par les seuls responsables des administrations et services, on peut craindre que les dits rapports aient pour principale fonction de répondre aux attentes des ministères pouvant s'éloigner ainsi considérablement des réalités.

Sur les indicateurs, le choix de ce qui est mesuré –et donc de ce qui ne le sera pas– dans la perspective d'un rapport annuel de performances peut conduire, sans le dire expressément, à prioriser certaines missions au détriment d'autres, toujours officiellement confiées aux différents services de l'Etat.

Rappelons-le, un des rapporteurs de la mission d'information parlementaire sur le suivi de la réforme budgétaire considère qu'objectifs, indicateurs et rapports de performances sont « *la clé de voûte du système budgétaire* ».

De ce que sera la nature de ce dispositif dépend en grande partie la réponse qui sera apportée à la question centrale suivante : la LOLF sera-t-elle –ou ne sera-t-elle pas– le vecteur de l'insertion d'une logique ultra libérale dans la construction et la gestion du budget de l'Etat et le mode de fonctionnement des administrations publiques d'Etat ?

Dans une chronique publiée dans « les Echos » du 22 décembre 2003 sous le titre « comment évaluer les services publics ? », R. DARHENDORF, membre de la chambre des Lords et ancien président de la London School Of Economics écrit : « *le fonctionnement de nombre de services publics ne peut s'évaluer sur une base purement quantitative (...). Dans ces conditions comment évaluer le fonctionnement des services publics ? Il s'agit d'avantage d'une question de moyens que de résultats. La qualité d'un service public tient notamment à la compétence et à l'éthique de ceux qui le font fonctionner et qui le gèrent. L'analogie avec une entreprise trouve ici ses limites* ».

Notre problème est donc le suivant : comment faire obstacle aux pratiques technocratiques et bureaucratiques dont le principal souci est l'instillation de l'idéologie et des pratiques ultra-libérales dans la fonction publique d'Etat tout en échappant aux exigences de la démocratie politique et de la démocratie sociale ?

La réponse que nous devons construire doit être fondée sur une logique de démocratie sociale. Dans la résolution n°2 adoptée au 47<sup>ème</sup> congrès confédéral, la CGT revendique « *l'affirmation du fait syndical en obtenant la reconnaissance de son rôle (...) dans (...) l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques* ».

Cela signifie que nous devons initier une démarche qui consisterait à associer le plus largement possible les personnels des administrations publiques État et les utilisateurs de celles-ci à la définition des objectifs et à l'élaboration des « *rapports de performances* ».

S'agissant des utilisateurs, la possibilité devrait leur être donnée, sous des formes organisées à préciser, de formuler critiques et propositions pour éliminer les dysfonctionnements repérés à l'occasion de leurs relations avec les services de État

Les éléments ainsi collectés et synthétisés devraient être annexés au rapport de performances du programme concerné, cela pouvant se réaliser concrètement à l'échelon départemental.

S'agissant des personnels, ceux-ci devraient pouvoir participer directement et par l'intermédiaire de leurs représentants aux discussions préalables à la fixation des objectifs (y compris sur leur faisabilité au regard des réalités concrètes des services et de leurs moyens) ainsi qu'à celles préparatoires à la rédaction des rapports de performances.

Rappelons que dans la Fonction publique État, le dialogue social s'organise notamment au sein des Comités techniques paritaires statutairement compétents pour émettre des avis concernant l'organisation et le fonctionnement des services.

Dans certains secteurs, ces comités techniques paritaires ont à connaître des rapports d'activité annuels des services concernés.

Il faut noter ici que les périmètres des programmes décrits dans la maquette budgétaire présentée par le ministre délégué au budget ne se superposent pas aux structures administratives actuelles et que les champs de compétence des comités techniques paritaires sont identiques aux périmètres de ces structures administratives.

Ainsi, dans la configuration actuelle, aucun CTP ne sera compétent pour émettre un avis sur un programme dans son ensemble.

Ce dispositif d'ensemble apparaîtrait ainsi comme un élément constitutif du débat public et citoyen sur le contenu des politiques publiques et sur les conditions dans lesquelles celles-ci sont mises en œuvre.

## **②.2 . Nouvelles modalités de gestion des personnels et des emplois :**

La gestion des fonctionnaires de État, marquée par une assez grande stabilité depuis plusieurs décennies, se caractérise par un pilotage au niveau de chaque ministère voire au niveau de chaque direction administrative au sein des ministères à gros effectifs et disposant de services en réseau sur le territoire national.

Cela a eu pour effet de générer des pratiques de gestion hors statut extrêmement différenciées selon les ministères et les services avec des avancées significatives dans les droits et garanties dans de nombreux secteurs.

Les départs massifs en retraite dans la prochaine décennie et les conséquences de l'application de la LOLF sont deux opportunités saisies par le gouvernement pour, au niveau de la Fonction publique État, procéder à une harmonisation des règles et des pratiques pour un alignement vers le bas assorti de mécanismes d'évolution de carrières et de promotions fondés sur le mérite individuel.

De nombreux travaux sont en cours sur la notion de « métiers » qui se substitueraient à la structuration actuelle en corps, catégories et grades.

L'amplification du phénomène des surdiplômés (par exemple aux impôts pour les concours externes de l'année 2000, la proportion des surdiplômés est la suivante :

67 % pour la catégorie C, 92 % pour la catégorie B et 83 % pour la catégorie A), la large utilisation notamment chez les jeunes agents de qualifications ne correspondant pas à la doctrine d'emploi de la catégorie à laquelle ils appartiennent, les nouveaux rapports au travail de ces jeunes agents sont autant d'éléments qui forment un terreau favorable à la référence aux métiers et à la rémunération au mérite.

Ainsi les dispositifs et mécanismes actuels : structure des emplois, doctrines d'emplois, promotions internes, niveaux requis pour les concours externes deviennent de moins en moins lisibles et compréhensibles parce que massivement détournés dans la vie professionnelle au quotidien et donc au moins partiellement inadaptés.

Il est donc indispensable d'engager une réflexion collective pour la construction de revendications alternatives structurantes pour l'ensemble de la Fonction publique État

On l'a vu les crédits des personnels d'un programme seront intégrés au budget de ce programme.

Le responsable de programme aura la maîtrise du budget donc des emplois et de leur gestion, ce qui signifie que les actuelles directions des personnels au sein de chaque ministère ne joueraient plus qu'un rôle de pilotage stratégique.

L'unité de mesure des emplois affectés à un programme (équivalent temps plein) si elle peut maintenir un décompte par catégorie et corps n'interdit pas de s'en extraire. On ne peut exclure, par exemple, un décompte en points d'indice disponibles budgétairement laissant ainsi au responsable de programme toute liberté dans la répartition des emplois en catégories et dans l'évolution de cette répartition.

On mesure tous les problèmes que la mise en œuvre de telles pratiques va soulever au regard des droits et garanties des agents : droit à mutation, mobilité, promotion, qualifications...

Le scénario ci-dessus évoqué ne relève pas de la science fiction surtout si on y ajoute la référence appuyée à la notion de métiers ci-dessous développée.

Personne n'envisage –y compris les principaux artisans de la LOLF- de mettre en place un tel dispositif l'année de la mise en œuvre de la réforme budgétaire (1er janvier 2006).

Rien n'est donc bouclé mais le temps nous est compté pour réfléchir ensemble à une modernisation du statut garantissant les droits des personnels.

### **2.3 – Quelle nouvelle organisation de la Fonction publique État dans les territoires ?**

La situation actuelle, vieille de quelques décennies, se caractérise par une exacte duplication dans les territoires des modes d'organisation des ministères au niveau central.

Il s'agit d'une structure en tuyaux d'orgue dont les deux principales caractéristiques sont la verticalité et l'étanchéité.

Les déclinaisons locales de quelques politiques publiques interministérielles (la ville) ou transversales au sein d'un même ministère ont toujours été extrêmement problématiques.

Ainsi, il n'y a jamais eu de réelle réflexion sur l'implantation géographique locale des différents services de État. Les politiques d'implantation obéissant pour l'essentiel à des critères propres à chaque ministère au regard des missions, critères parfois perturbés par des pratiques clientélistes (le Centre National de Documentation Pédagogique chez Raffarin, l'École Nationale des Impôts chez Giscard) déconnectées de toute rationalité.

Au final, de lourdes conséquences avec un paysage actuel marqué par une double désertification administrative dans les zones rurales et les périphéries urbaines. La coordination de la déclinaison locale des politiques publiques mises en œuvre par les administrations publiques État au-delà et autrement que les pratiques actuelles s'avère nécessaire.

Les éléments précités (cf. communication au Conseil des ministres du 28 janvier 2004) demeurent très imprécis.

Il y a nécessité d'une réflexion collective sur la place et le rôle des services de État au service d'une autre politique de développement économique et social durable, pour le plein emploi intégrant la démocratie sociale articulée à une démocratie politique participative.

L'avenir de la Fonction publique État le rôle qu'elle peut jouer, ses modes d'organisations et de fonctionnement sont autant de questions qui concernent bien entendu les fonctionnaires mais aussi l'ensemble des salariés et de la population de notre pays.

La nécessaire convergence des actions ne peut se construire non avec une solidarité à l'unique fondement éthique mais sur la base d'une convergence d'objectifs collectivement construits dans une logique progressiste et de conquête sociale.

Jean-Louis Grégoire  
Fédération des Finances CGT

# UNE ATTENTE CITOYENNE : le renforcement du contrôle des fonds publics !



A travers les orientations dégagées dans le cadre de la réforme de l'État et notamment au travers de la mise en place de la LOLF, la question de la bonne utilisation des fonds publics nécessite pour le moins un débat citoyen, qui n'est toujours pas d'actualité.

L'article 14 de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen énonce : « les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution politique, de la consentir librement et d'en déterminer l'assiette, le recouvrement et la durée ».

La question du contrôle citoyen de l'argent public doit être au cœur d'une véritable réforme de l'État. Quels contrôles publics de l'État, en tant que garant de l'intérêt général met-on en place ? De quels moyens doit-on se doter pour rendre ces contrôles efficaces ? A ce titre, le rôle et la place du comptable public sont essentiels.

Partons d'un constat réel. L'exécution de la dépense publique ne peut se contenter du statu-quo actuel qui ne satisfait personne. C'est bien la question de l'efficacité des contrôles qui se trouve posée. Force est de constater aujourd'hui que cette efficacité est insuffisante et que face aux réalités de terrain (manque d'effectifs, de formation, de temps), la mise en œuvre de ces contrôles n'est pas à la hauteur de ce qu'elle devrait être. Le visa de la dépense est essentiellement quantitatif et manque parfois de pertinence.

Il ne s'agit pas de renforcer les contrôles pour les renforcer mais de les rendre plus efficaces. Les différents contrôles doivent être rénovés en conciliant l'autonomie de gestion de la collectivité, de l'établissement public et le respect du cadre républicain. Ils doivent constituer une garantie pour la collectivité, les villes, les élus et les citoyens.

Des questions se posent autour de la notion d'efficacité.

La LOLF intègre la notion d'efficacité comme objectif à atteindre dans le cadre de la dépense publique. Le but affiché est de substituer au contrôle a priori (conformité des dépenses aux règles en vigueur), un contrôle a posteriori qui consiste à vérifier que les procédures « contractualisées » entre le comptable public et le gestionnaire sont bien mises en œuvre.

En privilégiant ce mode de contrôle, c'est à dire une évaluation des résultats obtenus, la réforme a pour but à terme d'évincer le contrôle de régularité de la dépense jugé trop tatillon et procédurier. Les objectifs jusque là assignés à la fonction de contrôle s'en trouvent modifiés. La question du devenir du contrôle de régularité se trouve posée par rapport à la mise en place de contrôle interne de gestion qui privilégie la recherche de performance plutôt que la régularité de la dépense. Ajoutons à cela le développement des contrôles externes semblables aux audits pratiqués dans les entreprises afin de responsabiliser le gestionnaire et la boucle est bouclée.

Quelle sera demain l'efficacité de tels contrôles sur la bonne utilisation des fonds publics ?

La hiérarchisation des contrôles autour des seuls enjeux financiers répond-elle à cette demande de plus grande efficacité et de sécurisation que sont en droit d'attendre les ordonnateurs et les citoyens ?

De la réponse à ces questions, dépend la qualité des réponses apportées aux nouvelles exigences de service public.

### **Les conséquences de la LOLF sur la mission de contrôle du comptable public**

La rénovation des modes de contrôle aujourd'hui mise en place participe de l'effacement progressif de l'intervention de l'État qui s'illustre en particulier dans le domaine des contrôles exercés par les comptables publics avec. :

- Le renoncement au suivi de la computation (définition) des seuils suite à la réforme du Code des marchés publics sous couvert de simplification.
- La Remise en cause de la convocation obligatoire du représentant de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) et du comptable public aux commissions d'appels d'offres (CAO) et des jurys. Elle s'inscrit dans un cadre général de redéfinition des relations entre les collectivités territoriales et l'État et du rôle de celui-ci. En effet, les réformes en cours touchant à la commande publique s'inscrivent dans un contexte de réforme de l'État et de réduction drastique de ses moyens. L'habillage de cette réforme globale et qui ne se limite pas à la seule présence des représentants de l'État à la CAO (entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics le 10.01.2004), est à l'identique de celui qui préside à la mise en œuvre de la LOLF : « libérer les énergies des fonctionnaires qui doivent devenir de vrais gestionnaires, responsables de leurs actes et non plus des procédures embrigadées dans un texte normatif contraignant. » Sous couvert de responsabilisation des gestionnaires, nous assistons à un véritable transfert des compétences de l'État vers le privé : le projet d'introduction de nouvelles formes contractuelles comme les PPP (partenariat public-privé). Ces nouvelles formes comme d'ailleurs les lois Sarkozy ou Perben créent des régimes d'exception, dérogeant au droit des marchés publics. Ces modes de fonctionnement seront étendus aux hôpitaux, aux établissements scolaires. Ils permettent d'alléger la dette de l'État en transférant le financement de l'investissement sur des capitaux privés. Mais cette pratique pèsera sur les comptes de la Nation, puisque les loyers annuels exorbitants seront payés par la sphère publique. Dans le cadre de la nouvelle vague de décentralisation, l'État redéfinit son périmètre d'intervention. Des transferts d'intervention s'opèrent vers les collectivités locales qui ont plus souvent recours aux entreprises pour répondre à la commande publique. Dans ce contexte, la réglementation des marchés publics et le contrôle de la dépense y afférent sont un enjeu important.
- La Modification du décret sur les pièces justificatives de la dépense avec notamment la fin de la certification du service fait sur les factures et mémoires et la suppression de l'exigence des pièces du marché public au titre des pièces justificatives. La remise en cause de la certification du service fait n'est pas sans poser problème. Cette certification est fondamentale puisqu'il s'agit de contrôler la validité de la créance. Le décret de 1962 lui donne une importance particulière puisque l'absence de service fait est un des 5 motifs de non-réquisition même si l'ordonnateur peut établir une attestation le certifiant. Dans cette optique, la responsabilité est reportée sur l'ordonnateur, sera-t-elle dès lors plus efficace alors que l'on sait que la Cour de Discipline budgétaire ne sanctionne que rarement le manquement des ordonnateurs ?
- La Généralisation du contrôle sélectif et hiérarchisé de la dépense, celui-ci portant sur un échantillon très limité et essentiellement basé sur les contrôles de dépenses à fort enjeu

financier. Partant du constat que l'efficacité des contrôles n'est pas satisfaisante, la direction met en place un contrôle hiérarchisé présenté comme permettant d'améliorer la qualité des contrôles effectués. Or sa généralisation entraîne l'absence de moyens et institue une diminution des contrôles. Le véritable objectif recherché est bien de limiter la portée du contrôle de régularité jugé comme contraignant par les tenants d'une logique de gestion répondant à des impératifs économiques présentés comme les éléments incontournables de la nouvelle modernité.

- La Mise en place d'un contrôle partenarial. Il s'agit d'établir un examen des procédures de dépense du gestionnaire par la mise en place d'audits de gestion effectués par le Trésor Public. Ce contrôle vient en complémentarité du contrôle hiérarchisé.

**Parce que la dépense publique revêt une importance particulière répondant au besoin social, et mettant en œuvre les deniers publics, la CGT considère qu'il revient à l'État d'en garantir la transparence et la régularité.**

La question du renforcement des contrôles existants se trouve donc posée. L'État doit assurer un véritable contrôle dans le cadre de l'exécution de la dépense par :

- la transparence dans la commande publique (respect des règles de la concurrence, combattre les pratiques anticoncurrentielles telles que les ententes.)
- la garantie de la qualité de l'exécution de la commande publique
- l'utilisation et de la bonne gestion des deniers publics

**La CGT ne se contente pas de l'existant pour autant. Elle ne conteste pas la préoccupation d'une meilleure efficacité de l'action publique, au contraire.**

Les comptables sont les fonctionnaires État les plus présents sur le terrain ; ils sont aussi de part leur compétence les plus à même d'exercer un « pré-contrôle » efficace destiné à prévenir les blocages et les contentieux ultérieurs. Ils peuvent donc dans leur domaine, principalement la dépense publique, participer à cet exercice de prévention grâce notamment aux conseils dispensés aux ordonnateurs. D'ailleurs ces derniers sont aussi demandeurs de cette sécurisation juridique qui les protège de la rigueur des juges.

La question du renforcement des contrôles existants sur les marchés publics et les délégations doit être abordée. Nous ne sommes pas sans connaître les scandales liés à la passation de certains marchés, le renforcement du rôle des différents acteurs ne peut qu'être souhaité par tous. Pourtant, aucune mesure ne semble être prise en aval, pour éviter les ententes frauduleuses qui existent entre les entreprises et dont tout le monde parle mais dont rien ne semble être réellement fait pour les contrecarrer. Des méthodes de coopération doivent être développées avec tous les acteurs concernés ( DGCCRF, Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP), PREFECTURE) pour éviter ces illégalités manifestes.

La recherche d'une complémentarité des contrôles et l'échange d'informations entre les différents intervenants dans le processus de vérification de la gestion des fonds publics contribuerait à rendre plus efficace l'action des services des administrations financières. La modernisation des services publics passe par la prise en compte des besoins et la réponse apportée doit garantir la qualité du service rendu et l'égalité de traitement des citoyens sur l'ensemble du territoire. En matière de dépense publique, il convient de redéfinir les modes d'intervention du Trésor Public. L'ensemble des organismes gérant des fonds publics doit être soumis aux règles de la comptabilité publique et réintégrer le réseau du Trésor Public (exemple des offices d'HLM en OPAC, question de la remunicipalisation de l'eau ...).

Au moment où la réforme de l'État souhaite placer l'utilisateur et donc le citoyen au centre des préoccupations des services, il est essentiel que la modernisation en cours notamment au sein du ministère des Finances réponde aux réels besoins des populations, des élus, de nos partenaires, en garantissant l'égalité d'accès et de traitement pour tous et sur l'ensemble du territoire. Or les réflexions et les réformes qui alimentent la rénovation de la gestion publique tendent une nouvelle fois à travers la recherche « d'une gestion économe et efficace » à rentabiliser nos missions dans une logique d'entreprise au détriment du développement du service public.

**L'exigence démocratique de concertation, de débat, de consultation est une réalité incontournable. La CGT est porteuse de cette exigence et revendique la nécessité d'une concertation locale avec tous les acteurs concernés afin d'avoir, avant toute prise de décision, un débat contradictoire sur les enjeux portés par tout projet de modernisation et sur ses conséquences concrètes pour les populations.** Cette exigence existe aux Finances mais également dans le cadre de toute la Fonction Publique. La nécessité de développer des initiatives, des projets communs avec l'ensemble des Fonctions Publiques (État, Territoriale et Santé) est incontournable pour permettre de proposer des alternatives et d'avoir un projet global CGT crédible vis à vis des populations et qui peut être porté au débat.

Pour cela, nous avons besoin d'une démarche ouverte et nous devons nous poser la question des moyens à mettre en œuvre pour impulser auprès des structures de l'interprofessionnel mais aussi géographiques (UL, UD, régions), une intervention sur les enjeux de service public... Comment intègre-t-on une mise en commun des réflexions de chaque secteur en amont et en aval ? Comment fait-on pour consulter, travailler ensemble et mutualiser sur les questions qui seront abordées ? Face aux enjeux auxquels est confrontés l'ensemble des salariés, la démarche sera d'autant plus efficace qu'elle intégrera cette réflexion commune.

C'est dans le cadre d'une concertation élargie que le SNT-CGT formule des propositions pour le développement d'un réseau du Trésor Public de proximité, pour la pérennité de ses missions, et pour la conquête de nouveaux droits pour les agents. Ces propositions sont une contribution au débat qui doit avoir lieu avec les personnels, les élus et les usagers. Ce débat doit exister au niveau local en fonction des attentes et des besoins exprimés.

Le développement des services publics est nécessaire et constitue un enjeu de société car ils sont un élément essentiel de la solidarité et de la cohésion sociale sur l'ensemble du territoire. On sait aujourd'hui que l'existant ne permet pas de répondre aux attentes et aux besoins qui s'expriment (manque de présence, abandon de missions externalisation, cloisonnement...). Le développement des services de proximité doit permettre une conquête des territoires et de l'intérêt général pour agir contre l'exclusion et pour contribuer au progrès économique et social.

Que le service public doive s'adapter ne doit pas être un problème, c'est même un des principes de la notion même de service public. La question est alors de savoir à partir de quoi et pour quoi faire, il doit s'adapter. Une véritable modernisation des services publics doit répondre aux exigences d'une meilleure efficacité du service rendu à l'ensemble des usagers, des élus et des agents. Cela implique également d'assurer la pérennité des missions des services publics et de définir avec les populations de nouveaux moyens d'intervention pour permettre une autre définition et un meilleur contrôle de l'action publique.

Des instances locales de concertation existent mais sont tombées en désuétude, il convient de revitaliser ces instances et d'en créer d'autres :

- Les commissions de modernisation des services publics au niveau local composées d'élus locaux, des directions locales, d'usagers, des organisations syndicales, doivent être revitalisées
- Il faut également s'interroger dans le cadre de l'intercommunalité et de la mise en place des pays, du rôle des conseils de développement et de notre intervention dans ce cadre.
- D'autres outils sont à mettre en place, par exemple des comités d'usagers afin de permettre une meilleure transparence, de renforcer l'intervention des populations et d'améliorer la qualité du service public.

## Conclusion

La gestion publique et les moyens de sa mise en œuvre ne représentent pas seulement un coût rapporté à un budget, c'est aussi une fonction publique qui doit répondre à des besoins. Et plus fondamentalement, nous devons constater que les systèmes de gestion de la performance s'intéressent plus au moindre coût des services qu'à la qualité des missions publiques.

C'est un débat de fond plus large sur l'exigence du service public qu'il faut avoir.

A la logique dominante de la seule réduction des coûts de gestion des missions, il faut substituer celle du service public. **Cela passe par une prise en compte dans nos analyses, des réalités de terrain, des attentes parfois contradictoires de nos partenaires et des citoyens, pour construire des revendications claires et concrètes en terme de mission publique et des moyens correspondants à leur mise en œuvre.**

Magali Musso  
Syndicat National du Trésor CGT

# LA LOLF À L'ÉQUIPEMENT : un ministère au milieu de la tempête



Le ministère de l'Équipement a développé de longue date une culture de gestion financière.

La mise en œuvre de la LOLF, suite à la loi du 1<sup>er</sup> Août 2001, va conduire à des transformations d'ampleur dans l'organisation et le fonctionnement des services et cela en liaison directe avec le remodelage des services tel qu'il découle de la décentralisation et de la déconcentration.

Les données ne sont pas à ce jour totalement arrêtées. Les enjeux sont cependant considérables et posent des questions de société.

## **1 – UN MINISTERE AVEC UN LONG PASSE EN MATIERE DE CULTURE DE GESTION FINANCIERE :**

Dès les années 80, le ministère a expérimenté la fongibilité avec les contrats des service qui permettaient d'accorder en contrepartie de suppressions d'emplois un « *retour de productivité* » sous forme notamment d'enveloppes pour l'action sociale. La gestion a très rapidement intégré des éléments de la culture d'entreprise avec l'introduction de la comptabilité analytique et la mise en place de plans objectifs- moyens (POM). La performance n'a cependant pas été une finalité en soi. Elle a été prétexte aux suppressions massives d'emplois. L'engagement demandé aux personnels se traduisant toujours au final par des emplois en moins, des phénomènes de rejet se sont développés au cours des années 90.

Dans cette période le ministère de l'Équipement n'a pas simplement subi les réductions de crédits budgétaires imposées, il a souvent été au devant des politiques de libéralisation avec par exemple le retrait progressif de l'intervention des services dans le domaine de l'ingénierie, la privatisation de missions dans le domaine de l'urbanisme, le renvoi du financement du logement vers le secteur privé, les tentatives d'introduction des péages routiers sur les routes nationales pour financer les travaux d'infrastructures ( par exemple pour la RN 10 dans la traversée des Landes).

## **2 – UNE MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF A MARCHE FORCEE :**

Dès l'automne 2002, le ministère définit dans le cadre de la « *stratégie ministérielle de réforme* » les missions et les programmes avec une répartition des personnels. Dans sa précipitation, le ministère commence même à traduire les transferts de personnels prévus dans le projet de loi de « *décentralisation* » alors que celle-ci n'est pas encore votée.

En janvier 2004, le ministère du budget présente une version un peu différente. Pour celui-ci, le ministère de l'Équipement est concerné par 16 programmes dans le cadre de 2 missions interministérielles et de 2 missions ministérielles au budget général auquel s'ajoute au titre des budgets annexes la mission « *contrôle et exploitation aériens* » avec 4 programmes.

Cette dernière mission est intitulée dans un document du ministère de l'Équipement de mars 2004 « *prestations de services de l'aviation civile* ».

Les deux missions interministérielles sont : la recherche et l'enseignement supérieur universitaire, les régimes sociaux et de retraite (SNCF et marins).

Les deux missions ministérielles principales sont intitulées « *logement, aménagement et tourisme* » et « *transports* ».

La mission « logement, aménagement et tourisme » comprend 5 programmes pour un montant de 9 milliards d'euros. 34.206 agents y sont affectés.

La mission « transports » comprend 8 programmes pour un montant de 8,2 milliards d'euros. 67821 agents y sont affectés.

La mise en œuvre de la LOLF peut sembler relever d'un exercice comptable avec une nouvelle présentation budgétaire, ce qu'elle est pour une part. Le sens profond de la réforme est à rechercher dans la mise en œuvre d'une nouvelle gestion managériale dans un cadre nouveau résultant à la fois de la décentralisation et de la réforme de l'État.

Pour en rester à ce dernier aspect, les axes de la réforme portent à la fois sur le remodelage de l'administration centrale et sur la réorganisation des services territoriaux avec un rôle central dévolu à la région.

La nouvelle administration centrale projetée est celle de la mise en œuvre de la LOLF avec l'organisation en programmes. D'ores et déjà est annoncée la suppression de la moitié des directions d'administration centrale.

Le mouvement de régionalisation résulte à la fois d'un transfert de missions de l'administration centrale mais aussi de services départementaux.

Un des points d'application est la gestion du personnel avec la mise en œuvre d'une politique intitulée « projet d'allocation des ressources modernisées de l'Équipement » (PARME). Est annoncée dans ce cadre une gestion des ressources humaines au plan régional avec en particulier la gestion de la feuille de paie ou la gestion de l'allocation des effectifs entre services. Le principe de « fongibilité asymétrique » serait mis en œuvre également au plan régional.

### **3 – QUELLE VALIDITE DU NOUVEAU PROJET POUR L'EQUIPEMENT OU LA NECESSITE D'UN DEBAT PUBLIC LARGE SUR LES QUESTIONS SOULEVEES ET D'UNE NOUVELLE CONSTRUCTION PARTANT DES BESOINS DE LA POPULATION ET DES TERRITOIRES :**

*« Ensemble, l'Équipement de demain est à notre portée » déclare le ministre de l'Équipement. Ce même ministre a le mérite d'être clair. Mais de qui s'agit-il lorsqu'il invoque la première personne du pluriel ?*

*Sur 100 000 agents, 35 000 sont directement touchés par les transferts de compétences vers les collectivités territoriales. Les conséquences vont porter également sur les parcs de l'Équipement et les personnels des services généraux. Il s'agit de transférer des missions et des charges et en même temps d'inciter à la privatisation. Ainsi le 18 novembre 2003, le ministre indiquait au Sénat, « de manière non exhaustive », les activités susceptibles d'être effectuées par des prestataires privés : « le conseil technique de proximité, les missions de maîtrise d'œuvre en matière d'ingénierie publique, ou encore l'instruction des actes d'urbanisme ».*

*Au total on peut estimer que les 2 /3 de l'effectif sont exclus du projet du ministre !*

**Et que vaut ce projet ?** Les Directions Départementales de l'Équipement n'auraient plus d'activité routière et seraient appelées « directions départementales de l'aménagement local » avec des activités dans un « contexte interministériel renforcé notamment avec les ministères de l'écologie et de l'agriculture ». Il est possible de s'interroger, compte-tenu des orientations politiques actuelles, de la viabilité à court terme d'un tel schéma. D'ailleurs le directeur du personnel s'avère incapable de démentir l'existence d'un projet d'intégration pure et simple de ce qui resterait des DDE dans les services des préfectures.

Les activités routières seraient regroupées au plan régional ou interrégional avec un rapprochement vers le modèle d'exploitation des sociétés concessionnaires d'autoroutes avec des projets de création d'EPIC. On ne peut exclure, dans la philosophie actuelle, une évolution à terme vers la privatisation de ces tâches.

Le questionnement sur la validité du projet de réforme du ministère interroge tout autant sur les fondements actuellement retenus pour la LOLF. Sur quelles activités seront bâties les indicateurs de performance : les activités actuelles ou les activités résiduelles qui subsisteront ?

Si les projets politiques gouvernementaux doivent être contestés et combattus, les questions fondamentales posées sont celles du service public et des droits du citoyen. Cela renvoie à la nécessité d'un débat public large associant tous les acteurs.

Droit aux transports, au logement, à la protection des biens et des personnes s'ajoutent à d'autres exigences actuelles ; ainsi par exemple le droit à un environnement de qualité.

La logique actuelle est de traduire au plan local les politiques nationales souvent enfermées dans une logique purement financière et comptable. La question posée est celle de l'intervention des personnels et de la population pour exprimer les besoins. Cette démarche bouscule la construction proposée avec la LOLF et la réforme du ministère. Construire à partir des besoins de la population et des territoires, de la recherche de coopération et de mutualisation entre services publics permettrait de changer la donne et de mettre la satisfaction des besoins humains au centre d'une autre réforme de l'État.

Bruno Hummel et Jean Gaudefroy  
Fédération de l'Équipement CGT

# LA LOLF : BANC D'ESSAIS AU MINISTERE DE LA DEFENSE



Dans la revue « Défense Nationale » du mois de février 2004, le contrôleur des armées Le Ménestrel reconnaît que pour le Ministère de la Défense, la LOLF est l'aboutissement de quarante années d'études et d'expérimentations.

En effet, au Ministère de la Défense certains travaux sont externalisés depuis de nombreuses années, par exemple, les régiments ont depuis plus de dix ans la possibilité de mettre en réparation leurs véhicules légers dans les garages civils. Les établissements font également appel à des sociétés privées lors de travaux d'infrastructure importants. Les véhicules lourds partent en réparation chez RVI, alors que nos établissements possèdent les ateliers pouvant effectuer les entretiens ou réparations.

Avec une orientation conduisant à accroître encore l'externalisation et la privatisation de tâches, la mise en œuvre de la LOLF qui impose une « vérité des coûts » va tirer vers le haut les budgets. Concernant la défense, il faudra en effet payer une disponibilité plus élevée que n'importe quels autres ministères (personnels, transports ...) pour assurer une logistique sans lacune. Là, où il suffisait de 100 euros, il en faudra 130 ou 150 pour une mission efficace. Nous pouvons comparer le coût du budget de la Défense par rapport au PIB. En 2002, la Grande Bretagne, déjà dans ce système, consacrait 2,26 % de son PIB à la Défense et la France seulement de 1,72 %.

La vérité des prix et des performances qu'impose la LOLF, pourraient dans le cadre de la Défense amener un double danger : celui du mensonge et celui du renoncement en réduisant nos capacités d'intervention sur les territoires hors de France. Seule une volonté politique forte et continue pourra écarter ce risque en imposant un budget et une programmation conséquents.

**La question se pose donc aux Français plus que jamais : Quelle Défense pour notre pays ?**

La fin de la conscription dans nos armées (disparitions des appelés) a fait apparaître dans nos services la mutualisation des moyens pour des travaux de moyenne importance tel que l'entretien courant des bâtiments, des espaces verts... Les difficultés de mise en place de cette mutualisation ont eu pour conséquence une nouvelle vague d'externalisation avec une augmentation conséquente du budget depuis quelques années. La professionnalisation des armées a accentué ce phénomène sous prétexte du « recentrage des missions vers le cœur du métier ». Dans nos établissements des états major, cette externalisation touche particulièrement l'activité de nos ateliers, mais dans un même temps, une volonté gouvernementale orchestre la casse de nos établissements industriels pour se diriger vers une privatisation de l'industrie de l'armement (conflit du GIAT, transformation du statut de la DCN...)

Avec l'application de la LOLF, sont apparues les **Stratégies Ministérielles de Réforme (SMR)**. Notre ministère n'est pas épargné.

Le montant budgétaire est pour l'année 2004 de 39,4 Milliards d'euros, avec un effectif de 431 710 personnes. Les programmes et les actions de la mission sont définis comme ci-dessous :

- environnement et prospective de la politique de défense avec l'attribution de 4 % du budget,
- préparation et emploi des forces avec une enveloppe correspondant à 52 %,
- préparation et conduite des politiques d'armement avec 22 %,
- la Gendarmerie Nationale se voit attribué 15 % du budget,
- Soutien de la politique de Défense avec 7% de crédits.

### **TROIS GRANDS PROJETS SONT CITES DANS LA STRATEGIE MINISTERIELLE DE REFORME (SMR) DU MINISTERE DE LA DEFENSE AU TITRE DE L'ANNEE 2004.**

#### **1) La formation initiale des pilotes d'hélicoptère.**

Nos hélicoptères utilisés pour cette formation devront être réformés en grande partie en 2007. Le Ministère envisage soit de louer sur une longue période des appareils avec soutien assuré par le propriétaire ; soit acheter des heures de vol dans le cas d'un contrat de service avec des créneaux horaires précis. La troisième solution proposée serait de combiner les deux premières solutions, c'est-à-dire la location en longue durée d'une flotte minimale avec l'achat de nombre d'heures de vol en complément afin d'absorber les pics d'activité.

#### **2) La gestion et la maintenance du parc de véhicules de la gamme commerciale soit environ 25.000 véhicules. Ceux-ci devaient faire l'objet d'un marché dès l'automne 2003 pour exécution en 2004.**

#### **3) Le soutien des opérations devrait se faire par appel d'offre vers des entreprises sous traitantes. Un test sera organisé lors d'un exercice interarmées fin 2004. En cas de réussite, ce procédé pourrait être étendu à certaines opérations extérieures.**

Lors d'une récente audience de notre fédération au Secrétariat Général pour l'Administration du Ministère, nous avons l'information que la gestion et la maintenance des véhicules légers passeraient de 25 000 à 42 000 unités. En revanche, concernant la formation des pilotes d'hélicoptère, le ministère, à l'heure actuelle, étudie la possibilité de trouver un prestataire.

Dans un même temps, la Stratégie Ministérielle de Réforme prévoit une démarche vers la qualité et l'amélioration de la gestion des services de ressources humaines, ainsi qu'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. Nous voyons poindre à l'horizon 2005 l'évaluation des personnels et l'apparition du salaire au mérite.

Un autre volet de la LOLF est le **Partenariat Public Privé (PPP)**, il se structure en 3 parties :

- Un commanditaire
- Une société projet
- Et un ou plusieurs investisseurs.

Pour l'État, le PPP consiste à attribuer à un opérateur privé un mandat pour la construction, la mise en disponibilité et la maintenance d'une infrastructure (ex. : la construction de prisons, d'aéronefs, de bâtiments navals, etc.). Le Ministère de la Défense prévoit pour le moment deux objectifs dans ce contexte :

- la réalisation de 17 frégates multimissions pour un budget de 5 milliards d'Euros,
- la Gestion du Musée de l'Air et de l'Espace du Bourget.

Or, selon la Commission de Bruxelles, le schéma juridique prévu pour le financement des frégates ne paraît pas correspondre aux normes européennes en matière de finances publiques. Le ministère doit donc à nouveau étudier le dossier. La commission européenne est conduit actuellement à étudier le traitement des PPP pour les comptes nationaux et doit publier un Livre vert pour le mois de juin. Des questions se posent dans ce type de partenariats pour la Défense Nationale :

- Qui sera le propriétaire des frégates ?
- En cas de conflit, le gouvernement pourra-t-il disposer des matériels comme il l'entend ?
- Qui assurera les navires, en sachant qu'actuellement l'État est son propre assureur ?

De plus, dans le cadre de « l'interarmisation », le ministère avait créé, voici près de dix années, une commission d'études concernant les commissariats des trois armées assurant la logistique pour le ravitaillement en vivres et habillements des régiments. Aujourd'hui, le Ministère est en train de créer un **économat unique pour l'ensemble des armées**. Il emploierait **12 00 salariés de droit privé** avec pour mission l'alimentation et la logistique des opérations extérieures. Le but serait de rationaliser les achats pour un gain de 20 millions d'euros. Ce type d'établissement pourrait se développer pour d'autres missions et dans d'autres ministères avec pour but la réduction des effectifs mais surtout la suppression des emplois à statut.

L'article pré-cité de la revue « Défense Nationale » consacré à la LOLF dénonce les risques de « l'interarmisation » comme une massification latente qui, en augmentant la taille des organismes, augmente également les coûts, les délais des travaux et des décisions. De plus, la culture différente entre les armées se trouve effacée. Il y a risque que les hommes et les femmes ne s'y retrouvent pas et perdent leurs repères professionnels. Déjà, à ce jour, il est constaté un accroissement des départs et une diminution des recrutements. Ces phénomènes pourraient s'amplifier.

La LOLF n'engendra pas une efficacité supplémentaire, elle ne sera pas une aide pour un recentrage vers le « cœur du métier ». Elle risque de perturber l'affectation de crédits pour l'accomplissement de ses missions. Elle confirme la prééminence de la finance sur des missions de Défense nationale.

Josiane BERTHELIN  
Fédération des Travailleurs de l'État

# LA LOLF DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR



## • L'ARCHITECTURE

En 2003, le ministère de l'Éducation nationale propose une architecture fondée sur deux missions : une mission ministérielle "enseignement scolaire et jeunesse" et une mission interministérielle "enseignement supérieur et recherche" se décomposant en 14 programmes, tous ministériels, dont 5 pour le Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation Nationale et de la Recherche tels que "formations supérieures", "recherche universitaire", "recherche spatiale", "aide aux étudiants et aux jeunes chercheurs", "recherche et développement technologique ».

La séparation en 2 programmes de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire posait problème et a déclenché des réactions notamment de la part de la Conférence des Présidents d'Université (CPU).

D'autant que le ministère proposait que les **crédits de rémunérations des personnels** de l'enseignement supérieur soient rattachés aux deux programmes "formations supérieures" et "recherche universitaire". La répartition des rémunérations des enseignants-chercheurs pouvant se faire "à partir d'une évaluation forfaitaire de type statutaire". Les fonctions support pour l'enseignement supérieur et la recherche universitaire seront sans doute des actions de chaque programme et non un programme à part entière. Les fonctions support regroupent par exemple les crédits pour l'administration centrale, l'évaluation et le contrôle, les services juridiques, la communication, le recrutement et la formation des IATOS, les établissements publics nationaux comme le CNDP ou le CNED, ou les constructions...

En janvier 2004, les propositions du ministère de l'Éducation nationale ont donc évolué sur certains points : l'enseignement supérieur et la recherche universitaire font désormais partie d'un seul programme de la mission interministérielle "recherche et enseignement supérieur universitaire ».

"L'avantage du programme 'formations supérieures et recherche universitaire' est qu'il ne déconnecte pas la recherche de l'enseignement supérieur tout en permettant l'existence d'une mission interministérielle pour la recherche et qu'il répond aux exigences du ministère des Finances de ne pas imputer des crédits de rémunération - celles des enseignants-chercheurs - à deux programmes distincts, précise le ministère.

Cette mission interministérielle "recherche et enseignement supérieur universitaire" représente un budget de plus de 18,19 milliards d'euros (calcul fait sur la base de la loi de finances initiale 2003) et concerne 6 ministères : la Jeunesse, l'Éducation nationale et la Recherche ; l'Écologie et le Développement durable ; l'Économie, les Finances et l'Industrie ; l'Équipement, les Transports, le Logement, le Tourisme et la Mer ; la Défense ; et la Culture et la Communication (voir tableau joint). Chaque programme est composé d'actions.

La mission se décompose en 12 programmes, tous ministériels, dont 6 pour le Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation Nationale et de la Recherche tels que "formations supérieures et recherche universitaire", "vie étudiante", "recherches scientifiques pluridisciplinaires », "recherche dans le

domaine de la gestion des milieux et des ressources », "recherche spatiale", "orientation et pilotage de la recherche" et 6 pour les autres ministères.

- **DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR**

Les crédits de l'enseignement supérieur ont fait l'objet, depuis plusieurs années, d'une globalisation au travers notamment de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) attribuée aux établissements d'enseignement supérieur.

Dans les établissements, les postes d'IATOS sont gérés « à masse indiciaire constante ». Pour obtenir l'attribution d'un emploi d'ingénieur d'études (cat. A type), par exemple, le président doit rendre au Ministère 2 emplois de catégorie C.

Mieux, ces dernières années, le Ministère de l'Éducation Nationale en rajoute et impose un nouveau marché : pour chaque création d'emploi d'enseignant ou d'IATOS, l'établissement voit ses ressources ponctionnées à hauteur de 15 000 €... au nom de l'autonomie de l'établissement.

- **LES VERTUS DE L'AUTONOMIE**

Pour les universités, la politique de contractualisation se renforcera à mesure que se développera l'autonomie des universités et que la LOLF se mettra en place. Un projet de loi relatif à la modernisation universitaire, qui servira cet objectif, sera déposé au Parlement en 2004. Ce projet vise à créer les conditions d'un positionnement plus fort de nos établissements dans le contexte de la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche, notamment en :

- ▶ renforçant l'**autonomie des universités** et la responsabilité de leurs équipes de direction,
- ▶ favorisant les **coopérations volontaires** des universités entre elles ou avec d'autres établissements du supérieur,
- ▶ renforçant l'autonomie financière et de gestion de chaque établissement par l'institution d'un **budget global** universitaire et par l'anticipation de la **logique des indicateurs de performance de la LOLF**,
- ▶ responsabilisant davantage les universités sur le **patrimoine immobilier** qui leur sera affecté dans le cadre d'une dévolution progressive,
- ▶ réorganisant les différentes structures d'évaluation et d'habilitation.

Certaines mesures recourent les réformes en cours :

- La réforme des formations universitaires (LMD) avec par exemple les 3 premières actions du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » qui sont divisées par niveau : Licence, Master, Doctorat.
- La loi sur la modernisation et l'autonomie des universités notamment avec les plafonds d'emploi : puisqu'il est prévu qu' « au sein de la dotation de l'État, les crédits de personnels constituent une sous-enveloppe limitative qui est assortie du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer ».

Toutefois, en fait de fongibilité asymétrique, lors du vote du budget 2004, la commission des finances de l'Assemblée nationale a réduit les subventions de fonctionnement aux établissements de 818 866 euros et les a transféré aux rémunérations des enseignants chercheurs.

- Le budget global dont la problématique est d'envisager de doter chaque établissement de la totalité des crédits de fonctionnement et d'investissement qui le concernent dont la pleine propriété d'un patrimoine. Il nécessite également une politique des ressources humaines plus conséquente en matière de gestion pluriannuelle des emplois, une plus grande maîtrise des éléments accessoires de la rémunération (primes, indemnités) ainsi que d'autorisation des cumuls d'activités.

Les présidents souhaitent avoir des fonctions se rapprochant de celles d'un chef d'entreprise publique et veulent avoir l'entière responsabilité de leur patrimoine. Pour cela, ils ont besoin d'une autonomie accrue et, ils le disent eux-mêmes, la LOLF est une aubaine.

Enfin, lors de la présentation du projet de budget 2004, le rapporteur spécial déclare : « celui-ci n'accroît pas l'autonomie des universités mais augmente les moyens alloués à celles-ci pour exercer leur autonomie ».

Toutefois, certaines questions surgissent :

- plafond d'emplois et fongibilité asymétrique : quelle prise en compte des emplois sur ressources propres ?
- quelle articulation entre contractualisation quadriennale des établissements et la LOLF qui est annuelle ?
- quels objectifs et quels indicateurs ? en sachant que l'État préconise une grille de lecture de la performance à partir de 3 types de critères :
  - ▶ Efficacité socio-économique (impact final des actions sur l'environnement économique ou social).
  - ▶ Qualité du service rendu à l'utilisateur.
  - ▶ Efficacité de la gestion des ressources (résultats par rapport aux moyens consommés).

Pour les universités, selon Simon Larger, Chargé du domaine Finances à l'Agence de Mutualisation des Universités (AMUE), « On retrouvera donc la LOLF dans les contrats et dans le budget global. L'université devra donc maîtriser le contrôle de gestion et la comptabilité analytique. »

« Dans l'articulation LOLF/Budget global, on peut donc penser que les emplois des établissements rémunérés indirectement sur le budget de l'État, voire également les autres, entreront tout de même dans les documents annexés aux Lois de Finances. »

« Un problème se pose : l'université n'est pas financée à 100 % par le ministère. Elle a ses ressources propres mais aussi celles qui lui viennent des collectivités locales, des entreprises, de l'Union Européenne... Comment dès lors évaluer les résultats d'une politique au regard de son financement « État » alors même que ces résultats peuvent provenir d'autres origines ? »

## • EXPERIMENTATION

Elle est prévue sur toute la France, dès janvier 2005, pour les programmes 2 « Vie étudiante » et 6 « Orientation et pilotage de la Recherche ».

Martine Farner  
FERC-SUP

# LA LOLF DANS L'ÉDUCATION NATIONALE



Comme dans les autres ministères, les évolutions liées à la nouvelle étape de décentralisation, à la mise en oeuvre de la LOLF et à la stratégie ministérielle de réforme, auxquelles dans la cas de l'Éducation nationale il faut ajouter le débat sur l'école, influent directement sur la politique engagée au sein du ministère de l'Éducation Nationale. La circulaire de la rentrée scolaire 2004 en est une parfaite illustration.

En effet, trois grandes priorités doivent guider la préparation de la rentrée.

- le développement d'une démarche stratégique à tous les niveaux de pilotage de la politique éducative.
- l'atteinte d'objectifs pédagogiques prioritaires du système éducatif.
- l'affirmation des valeurs de l'école et la responsabilisation des élèves.

Ces priorités énoncées seront déclinées tant au plan national (définition des objectifs prioritaires) qu'au plan académique (adaptation des objectifs aux caractéristiques locales et articulations entre les politiques des établissements et des écoles et celle de l'académie) ou locale (mise en oeuvre des objectifs dans un cadre d'autonomie renforcée des écoles et des établissements).

**Nous ne retiendrons ici que deux exemples pour mettre en évidence l'impact des réformes : la carte scolaire du premier degré et les résultats attendus de la politique par objectifs.**

## 1) LA CARTE SCOLAIRE DU PREMIER DEGRE.

Elle se traduit par l'ouverture ou la fermeture d'écoles ou de classes. Celles-ci relèvent de la compétence partagée entre le conseil municipal (localisation, construction ou aménagement de locaux à des fins d'enseignement) et l'inspecteur d'académie (affectation du ou des emplois de professeurs des écoles).

En cas de refus d'une commune de fournir les locaux, l'inspecteur d'académie peut proposer au préfet la création par État d'une école.

En revanche, la désaffectation de locaux scolaires- après le retrait du ou des postes est de la compétence du conseil municipal ou de l'organe délibérant dans l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) après avis du préfet.

**La carte scolaire s'inscrit dans la politique conduite dans l'académie qui définit ses objectifs prioritaires au regard des actions définies nationalement.**

Par exemple, action 2 : acquisition des savoirs de base, action 3 : apprentissage précoce des langues, action 4 : promotion de l'égalité des chances, sous action 4-3, scolarisation des élèves handicapés.

L'attribution des moyens aux académies par le niveau national prend donc largement en compte cet aspect, aux côtés de critères plus classiques (critères démographiques, sociaux ou territoriaux) d'autant plus qu'il n'existe plus de normes nationales en matière d'affectation ou de retrait d'emplois. Ces moyens sont ensuite alloués aux inspecteurs d'académie (échelon départemental) à charge pour eux de mettre en oeuvre les démarches nécessaires à moindre coût pour atteindre les objectifs fixés. Car il s'agit, bien évidemment, d'optimiser ces moyens. C'est pourquoi le ministère, dans la circulaire de rentrée, incite les inspecteurs d'académie à créer de nouveaux réseaux d'écoles dans le cadre de l'intercommunalité. 600 sont programmés d'ici la rentrée 2006 / 2007.

Annoncés comme n'ayant généralement pas de conséquences sur la structure pédagogique des écoles qui les composent, ces réseaux, composés de plusieurs écoles d'une ou plusieurs communes, permettent la mise en commun de moyens et d'équipements et la mise en oeuvre de projets communs.

Ces regroupements s'imposent aux communes distantes de moins de 3 kilomètres dès lors que l'une des communes compte moins de 15 élèves. Mais dans le cadre des réductions des dépenses publiques et de l'élaboration des schémas territoriaux à l'échelon départemental, ces RPI devraient se multiplier.

Si la mutualisation des moyens peut sembler positif dans le cadre d'un EPCI, les expériences menées en Champagne – Ardennes, Haute-Normandie, montrent les dérives de ce genre de politique qui peut conduire à des regroupements de plus de 20 classes sur un même site ce qui n'est pas sans conséquence en terme de maillage territorial. Ainsi, le concept de proximité tant vanté dans le cadre de la politique de décentralisation risque de n'être qu'un leurre.

De plus, les risques de voir pris en compte le nombre moyen d'élèves par réseau pour déterminer le nombre d'emplois sont importants. Rappelons que la CGT a toujours défendu l'idée d'écoles ou d'établissements scolaires à taille humaine : 500 élèves par collège, un maximum de 150 élèves par école avec 25 élèves par classe au maximum.

## **2) LES RESULTATS ATTENDUS DE LA POLITIQUE PAR OBJECTIFS : L'EXEMPLE DES LYCEES PROFESSIONNELS.**

Les évolutions des formations professionnelles initiales, qui prennent en compte la dimension européenne de l'éducation initiée à Lisbonne en 2000, sont arrêtées conjointement par le recteur et le président du conseil régional. Elles participent ainsi du plan régional de développement des formations professionnelles.

Ces formations relèvent du programme enseignement scolaire premier et deuxième degré, action 4, sous action 4 – 2, enseignement professionnel sous statut scolaire.

À cette action plusieurs objectifs peuvent être assignés :

- la réponse aux besoins du bassin d'emploi.
- L'accès à la qualification.
- La réponse à la diversité des élèves.
- La re-motivation des élèves de plus de 16 ans.

Les lycées, dans le cadre d'une autonomie renforcée sur le plan pédagogique, sont chargés de mettre en oeuvre les démarches pour les atteindre ; diversification des durées de formation , organisation modulaire des enseignements, souplesse dans la gestion des horaires des enseignements notamment en langues vivantes, sections d'apprentissage...

L'ensemble de « cette politique » doit se faire en optimisant les moyens disponibles, c'est à dire en veillant au bon « remplissage des formations » avec un risque de mise en cause de leur qualité et à la réduction du nombre des petites structures avec pour conséquence la réduction de l'offre de formation dans la proximité. En revanche la valorisation des établissements qui développeront des unités de formation en apprentissage, des sections d'apprentissage voire des CFA est affirmée.

Le résultat de la mise en oeuvre de cette stratégie ministérielle de réforme se traduit déjà par la fermeture d'un nombre de sections de formation considérable ce qui, bien évidemment, a un impact sur l'emploi.

C'est d'ailleurs la suppression de 4000 emplois à la rentrée prochaine qui est programmée, et c'est la formation professionnelle initiale qui paiera le plus lourd tribut.

Les implications pour les personnels sont déjà largement suggérées ( modifications possibles des statuts particuliers pour permettre l'utilisation des personnels dans les différents types d'établissement indépendamment de leur corps d'origine et de leur discipline de recrutement, flexibilité du travail accrue : services partagés sur plusieurs établissements, abandon des

remplacements par les titulaires et utilisation massive de contractuels ou de vacataires, ou encore recours aux heures supplémentaires...Les pistes sont nombreuses et pas encore toutes explorées !).

Ainsi, nous voyons bien, dans le cadre d'une politique de réduction des déficits publics et de diminution de l'emploi public pour répondre aux impératifs d'intégration européenne, l'intérêt de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme, indissociable de la LOLF, pour le gouvernement. En revanche, il n'est pas certain que le service public d'éducation en tire bénéfice tout comme ses « serviteurs » qui, n'en doutons pas, sauront porter haut et fort, aux côtés des parents d'élèves, leurs revendications.

## ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Ministres concernés : • Jeunesse, éducation nationale et recherche  
• Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales  
Montant budgétaire : • 53601 M€  
Effectifs : • 1156085

*Les effectifs (emplois budgétaires ou réels) et le montant budgétaire sont précisés à titre indicatif généralement sur la base de la LFI 2003*

### Programmes et actions de la mission

Enseignement scolaire public du premier degré

- Enseignement pré-élémentaire
- Recrutement, formation et personnels en situations diverses
- Remplacement
- Pilotage et encadrement pédagogiques

Enseignement scolaire public du second degré

- Enseignement en collège
- Enseignement général et technologique en lycée
- Enseignement professionnel en lycée
- Enseignement post-baccalauréat
- Besoins éducatifs particuliers
- Mission générale d'insertion
- Actions sociales en faveur des élèves
- Vie de l'élève au collège et au lycée
- Information et orientation
- Certification
- Formation continue des adultes
- Recrutement, formation des personnels d'éducation et d'orientation, personnels en situations diverses
- Remplacement
- Pilotage et encadrement pédagogiques

Enseignement privé du premier et du second degrés

- Enseignement élémentaire
- Besoins éducatifs particuliers
  
- Enseignement pré-élémentaire :
- Enseignement élémentaire :
- Enseignement en collège
- Enseignement général et technologique en lycée
- Enseignement professionnel en lycée
- Enseignement post baccalauréat
- Dispositifs spécifiques de scolarisation
- Actions sociales en faveur des élèves
- Fonctionnement des établissements
- Recrutement, formation initiale et continue des enseignants
- Remplacement
- Action support

Soutien de la politique de l'éducation nationale

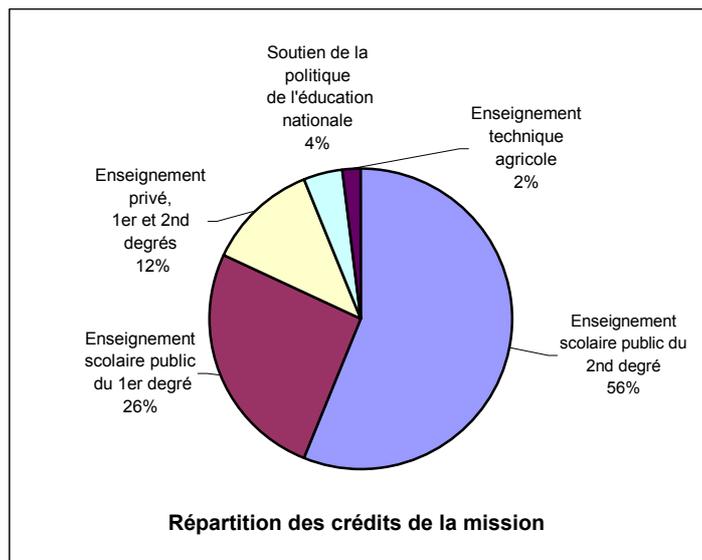
- Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives
- Évaluation et contrôle
- Communication
- Expertise juridique
- Action internationale
- Politique des ressources humaines
- Établissements d'appui de la politique éducative

- Logistique, système d'information, immobilier
- Transports scolaires

Enseignement technique agricole

- Mise en oeuvre de l'enseignement dans les établissements publics

- Mise en oeuvre des enseignements dans les établissements privés
- Aide sociale aux élèves (public et privé)
- Évolution des compétences et dynamique territoriale



Richard Béraud  
UNSEN-CGT