

# La LOLF en puissance

Ce que préconise le rapport Thélot, ce qui est inscrit dans la loi d'août 2004 sur la décentralisation nécessitent un profond remaniement de la gestion publique. La LOLF (Loi organique relative aux Lois de Finances) qui réorganise complètement le budget de l'État et les critères de gestion - notamment des fonctionnaires - en est l'aspect principal.



La LOLF, promulguée le 1er août 2001 (sous Jospin, donc) remplace l'ordonnance de 1959 selon laquelle le Budget de l'État était bâti. Elle sera applicable partout le 01/01/2006 mais des expérimentations préalables sont menées, par exemple dans l'E.N : académies de Bordeaux et Rennes depuis le 01/01 2004, l'ensemble du 1er degré dès janvier prochain.

## La LOLF en toute démocratie ?

La nouveauté principale est l'élaboration par l'État ou ses représentants de **crédits globalisés** affectés à des **missions**, subdivisées en **programmes**, puis en **actions**. La définition de ceux-ci s'est faite dans la plus totale opacité, de même que les choix - actuellement opérés dans les rectorats et les IA - de répartition des « postes » budgétaires actuels dans telle ou telle action du budget version LOLF. Ce sont pourtant bien des choix stratégiques qui engagent les politiques publiques et influent sur les missions des services publics. Nous n'avons jusqu'ici obtenu que quelques réponses évasives, nettement en retrait des documents officiels que nous nous sommes procurés... « par des voies détournées »... C'est dire ! La LOLF est pourtant présentée comme un élément de démocratisation de la gestion du budget, notamment en direction de l'Assemblée Nationale. Elle reste pour l'heure une chasse gardée pour les experts...

## La gestion des finances :

Cette globalisation contraint chaque gestionnaire à son niveau d'opérer des choix d'affectation de crédits. Or, dans cette enveloppe unique, on trouve y compris les crédits de rémunération de l'ensemble des personnels sans distinction. Ceux-ci sont **plafonnés** - Par exemple, pour le 1er degré : instits. et PE, mais aussi aides éducateurs et assistants d'éducation... C'est donc un raisonnement sur la masse salariale totale et non plus en emplois.

Ce procédé est redoutable : Il confine toute évolution de l'emploi public et les salaires dans un « corset local ». Il est conçu pour peser à la fois sur le **nombre de fonctionnaires** et sur la **hauteur de leur rémunération**. Si l'enveloppe prévue est trop étroite, le gestionnaire aura toute latitude de recruter plutôt des vacataires que des agents de statut public. C'est la généralisation de la précarité et des emplois contractuels qui se profile...

Par ailleurs, si le gestionnaire peut, dans le budget en cours, **affecter des crédits de rémunération à d'autres dépenses**, l'inverse n'est pas possible (principe de la

## Une gestion déconcentrée

La LOLF repose également sur une mise en oeuvre décentralisée du budget. Les personnages clés de la gestion se démultiplient : préfets de régions et de départements jouent désormais un rôle clé dans l'application des budgets et actions publics. Pour l'Éducation Nationale, les recteurs sont chargés de cette tâche. Les IA évaluent les besoins dans chaque département. Les rectorats reçoivent une enveloppe globale qu'ils répartissent ensuite.

Ainsi, d'un rectorat à l'autre, en fonction des priorités retenues, la politique publique pourra fortement varier, de même que la hauteur des enveloppes. Le tout dans le contexte de compression des dépenses que nous connaissons actuellement. Cela vise, sous le vocable de « responsabilisation des acteurs locaux », à reporter sur ceux-ci les responsabilités de la maîtrise du budget (gestion décentralisée de la pénurie) tout en faisant d'eux autant de « tampons » hiérarchiques derrière lesquels se défausse l'État.

## La logique de performance et de résultats :

Loin d'être un simple toilettage de la gestion comptable, la LOLF s'adosse sur une **conception managériale** de l'action publique. Chaque échelon se voit investi d'une lettre de mission reposant sur un contrat élaboré selon une **logique de performance**. Cela signifie qu'une action et les crédits y afférent menés l'année N peuvent ne pas être reconduits l'année N+1 si l'**évaluation des résultats** est jugée insuffisante.

Au-delà de la pérennisation de l'action publique posée par ce type de logique pointent des questions de taille : qui juge ? Comment on juge ? Là encore, la LOLF et les divers textes produits ces derniers temps ne peuvent qu'inquiéter ; les représentants des agents et des usagers risquent fort d'être les grands absents du débat. Tout au plus seraient-ils consultés pour la forme...

Par contre, cette politique aura inévitablement des conséquences sur les fonctionnaires ; la division du salaire en trois parties distinctes - rémunération en fonction du corps, part en fonction de la mission dévolue ( un directeur, par exemple) et part de performance, c'est-à-dire de « mérite » - est bien avancée dans les cartons du ministère de la fonction publique...

*Si l'on replace la LOLF dans le corpus général, et notamment dans la perspective de l'expérimentation des établissements publics du premier degré, on comprend les effets possibles... La LOLF n'est qu'un outil au service d'une politique, mais un outil redoutable de philosophie libérale. Le but étant de faire de chaque échelon une entité de plus en plus autonome dans les critères de gestion financiers et donc, immanquablement, des personnels... La LOLF contribue ainsi à la casse de services publics unifiés, pèsera à la fois sur la nature de leurs missions, la hauteur de leur action et sur l'emploi public.*