

Journal syndical de la L.O.L.F

Edito...

Nos services vont être confrontés à compter du 1^{er} janvier 2006 à la mise en place de la LOLF (Loi Organique relative aux lois de Finances).

Cette nouvelle conception de la gestion des deniers publics va avoir -et a déjà- des conséquences préjudiciables sur les statuts, les droits et les conditions de travail du personnel dans les services de l'Etat, et plus particulièrement dans les DRASS et DDASS, dans un contexte de réduction continue des effectifs et de développement du "management" calqué sur le privé.

Or, force est de constater que ces changements importants interviennent dans une opacité presque totale, d'autant plus criarde que ceux ci sont fort complexes et technocratiques pour les non initiés.

Pour éclairer et guider les militants et syndiqués dans les actions qui se développeront localement dans les services, la CGT Affaires Sociales publie régulièrement ce "journal syndical de la LOLF", en lien avec les réunions nationales qui se tiennent avec la DAGPB sur ce thème.

Les différents numéros feront part des analyses syndicales et donneront des repères et explications concrets sur les différents aspects de ce nouveau "budget de l'Etat"

Ce premier numéro fait le tour d'horizon complet des conséquences possibles de la LOLF sur nos statuts, les prochains traiteront de points particuliers.

La CGT Affaires Sociales (Secteur Affaires Sanitaires et Sociales)

➤ Pour obtenir les numéros que vous avez manqué, envoyez un mail à la BAL:
syndicat-cat-dr35

**La L.O.L.F, outil central de démantèlement du
statut de la fonction publique**

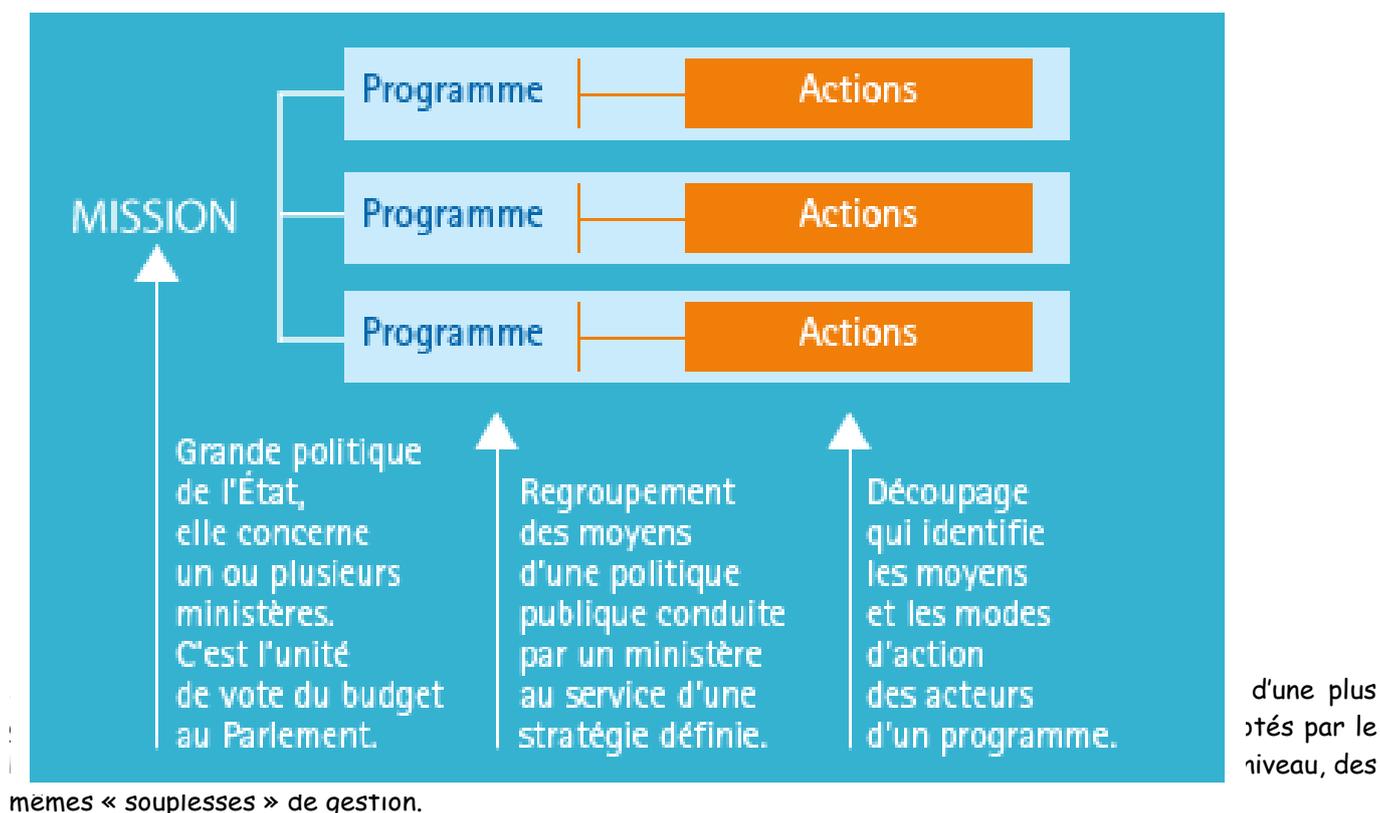
Qu'est ce que la LOLF ? rappel des caractéristiques principales de la réforme budgétaire :

L'article 34 de la Constitution prévoit que « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ». Par conséquent, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) no 2001-692 du 1er août 2001 est en quelque sorte pour nos édiles la « **constitution financière** » de la France.

Elle succède à une ordonnance de 1959, qui avait résisté à 36 propositions de réforme, et résulte - fait suffisamment rare pour être souligné - d'une initiative parlementaire suivi d'un vote quasi unanime de l'Assemblée nationale et du Sénat, en dépit de leurs majorités politiques opposées (abstention du groupe communiste). Certaines dispositions de la loi organique sont d'ores et déjà entrées en vigueur, mais l'ensemble du texte n'entrera en application qu'en 2006. Il s'agit là d'un délai très court compte tenu des importantes réformes qui devront être engagées par les administrations.

En effet, le budget de l'État était voté jusqu'à présent dans les Lois de Finances « modèle 1959 » par titre et spécialisé par chapitres (il existe à l'heure actuelle près de 850 chapitres budgétaires) Le Parlement vote ainsi de manière très détaillée les moyens alloués aux différents ministères, afin qu'ils assurent la permanence des missions pour lesquelles ils ont été créés.

Le budget général de l'État est désormais découpé en 34 missions, 133 programmes et près de 580 actions. (voir schéma ci dessous) Avant, il était défini par ministère.



La LOLF et les ressources humaines :

Le 16 septembre 2005 a été remis au Premier ministre par Alain Lambert et Didier Migaud un rapport sur la mise en oeuvre de la LOLF. (A télécharger sur le site du Ministère des Finances <http://www.minefi.gouv.fr/lof/index1.html>)

L'extrait de ce rapport relatif à la Gestion des Ressources Humaines est on ne peut plus explicite sur les incidences de la LOLF sur le statut général des fonctionnaires :

1) les responsables opérationnels de la LOLF, la bride sur le cou...

La LOLF introduit une nouvelle conception des emplois et des crédits de personnel : on passe d'un « droit à pourvoir » des emplois budgétaires déterminés par la loi de finances à une « obligation de piloter à la fois des équivalents temps plein et une masse salariale ».

Il s'agit donc, comme cela se passe dans une entreprise privée, de gérer non plus des emplois budgétaires sur lequel les gestionnaires ministériels n'ont plus de prise une fois les crédits votés par le parlement, mais une masse salariale plafonnée par des « équivalents temps plein travaillés » (ETPT).

Sous réserve de rester sous son plafond de masse salariale et d'ETPT, le gestionnaire opérationnel pourra **définir son « profil » d'emplois et l'ajuster en cours d'année**, optimiser l'allocation temporelle de ses ressources humaines puisque le plafond d'ETPT doit être respecté en moyenne sur l'année et non à tout instant.

Cela implique **une forte déconcentration de la gestion des personnels** (et non pas seulement des actes individuels) en matière de personnel ; qui passe également par la maîtrise de la mobilité géographique- voire fonctionnelle - au sein d'un même ressort territorial ;

L'administration Centrale, de gestionnaire des emplois budgétaires, deviendra progressivement la gestionnaire prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, (GPEC) afin de répondre aux besoins des responsables de programmes et d'actions, responsables des politiques sur le plan opérationnel.

Commentaires CGT :

La LOLF introduit dans le secteur public les méthodes de « management » du secteur privé, et plus particulièrement celles du monde de l'entreprise.

Initiés dans les années 1990 sous Michel Rocard et son concept de « centres de responsabilités » dans les administrations, ce projet n'est donc pas nouveau.

*Au sein d'un programme et de ses sous ensembles (« les actions ») il s'agit de donner **toute latitude à un gestionnaire opérationnel de gérer à sa guise une enveloppe fermée**, ce dernier étant jugé à posteriori sur la réalisation des objectifs fixés grâce à une batterie d'indicateurs.*

Les gestionnaires pourront décider de la nature des emplois à créer en arbitrants en volume entre les différents corps, décider d'embaucher des contractuels dont le contrat sera résiliable à l'issue de l'action ou du programme, et même décider de basculer des crédits consacrés initialement au personnel sur les dépenses de fonctionnement.

Les risques sont donc grands pour les personnels, qui se verront remplacés par des agents contractuels dont il est plus facile d'ajuster le nombre en cours d'année, ou qui pourront se voir mutés au sein d'un même territoire dans le cadre de la réalisation de l'action donnée.

De même, une totale latitude sera donnée aux responsables pour redéployer des emplois d'un corps vers un autre. Les catégories et les corps seront confondus rapidement dans une logique fonctionnelle de "métiers" .

D'une manière générale, la pression de la hiérarchie s'accroîtra en raison de la nécessité de réaliser les objectifs donnés, conformément aux indicateurs, entraînant le développement de la souffrance au travail dont le secteur privé est devenu le foyer, si l'on se réfère aux rapports alarmants des médecins du travail sur la question et qui est déjà présente dans nos services comme en témoignent les nombreuses interventions que nous sommes amenés à faire auprès de la DAGPB.

Il s'agit donc d'une remise en cause considérable de la conception de l'emploi public. Le nombre de fonctionnaires était jusqu'à présent défini en fonction des besoins de la population et des politiques publiques engagées. Nous allons maintenant vers un système de fongibilité des crédits et de flexibilité des postes, où les agents ne seront plus que l'un des nombreux paramètres que le gestionnaire devra piloter, l'œil rivé sur le meilleur rapport coût/efficacité.

Dès lors, il ne faudra pas s'étonner si la précarité se développe un peu plus dans les services, et si de nombreuses missions sont externalisées vers des opérateurs « mieux disant »

D'ores et déjà, deux nouveaux outils organisant la précarisation des personnels sont créés :

- *La règle de la fongibilité asymétrique, qui permet de redéployer des crédits consacrés aux rémunérations vers les crédits de fonctionnement, oriente inévitablement vers la suppression de postes.*
- *La possibilité de créer des agents en CDI dans la fonction publique (loi du 26 juillet 2005) dont le contrat peut être rompu en cas de diminution ou de limitation du budget du programme, ce nouveau type de contrat cohabitant avec les CDD de 3 ans renouvelables (sans que la durée de la totalité des contrats ne puisse dépasser 6 ans.)*

Deux autres permettent également d'accélérer les recrutements et de réguler les promotions :

- *Les dispositions du Décret du 19 octobre 2004, qui simplifient les recrutements par concours et sans concours en supprimant certaines procédures de contreseing des ministre des finances et de la fonction publique en les remplaçant par un système d'avis conforme et par une dématérialisation de la procédure d'ouverture des concours.*
- *Les dispositions du décret du 1^{er} septembre 2005 instituant un ratio promus/promouvables pour les promotions de grade au sein d'un corps. Ce texte institue un % statutaire de promus calqués sur le nombre d'agents promouvables. Si en apparence, ce système permet automatiquement de débloquer un nombre plus important de promotions, et donc être porteur de droits nouveaux pour les agents, ce ratio constitue en fait dans le cadre de la LOLF un simple plafond que les gestionnaires pourront ou non atteindre dans le cadre de la gestion de leur masse salariale. Les promotions des uns risquent donc de se faire au détriment de celles des autres, renforçant les corporatismes et les réactions catégorielles.*

2) démanteler le statut des fonctionnaires par étapes successives ...

Dans ce contexte, la question du statut des fonctionnaires est posée par les rapporteurs qui indiquent que « certains parlent d'une incompatibilité du statut et de la LOLF. »

Par « certains », ils visent sans doute les rapporteurs de la **Cour des Comptes**, qui, en juin 2005, ont attirés l'attention sur le fait que « **la gestion, au sein des programmes, de la masse salariale risque d'être difficilement compatible avec la gestion par corps et par grade de la fonction publique d'Etat** »

Plus prudents (ou moins francs), les rapporteurs Alain Lambert et Didier Migaud précisent « qu'un Grand Soir de la fonction publique n'est pas une condition du succès de la LOLF »

Ils préconisent un ajustement des pratiques à «**statut constant**», qui privilégie des avancements et des promotions en fonction de la valeur de l'agent, des mutations organisées en prenant en compte les besoins des services, une plus grande variabilité dans la politique des rémunérations accessoires.

Ils indiquent que le principe de **séparation du grade et de l'emploi**, au cœur du statut général, donne aux gestionnaires la souplesse dont ils ont besoin pour assurer l'adéquation des personnes aux postes. Ce principe autorise le développement d'une approche fonctionnelle de l'emploi public, conformément aux exigences de la LOLF, qui réoriente l'action publique vers ses finalités plutôt que sur les moyens.

Sur le projet « Dutreil » de réforme des corps des fonctionnaires en cadres statutaires, les rapporteurs indiquent que ce dernier « ouvre la perspective d'un profond renouveau de la fonction publique, qui permettrait à toutes les potentialités de la LOLF de se déployer pleinement ». Ils craignent toutefois que « la complexité de cette réforme et la nécessité de recueillir l'adhésion de tous les partenaires rendent le processus fragile et exposent à ce que ce projet ambitieux ne débouche *in fine* sur aucun résultat concret. »

Ils préconisent donc une voie médiane pour « **progresser vers les cadres d'emploi en accélérant le processus déjà engagé de fusion des corps et en rapprochant peu à peu les conditions d'emploi des agents relevant de corps différents, mais susceptibles de s'intégrer à une même filière professionnelle** »

Commentaires CGT

Craignant un affrontement direct avec les agents et certaines de leurs organisations, sur un projet de réforme qui remet fondamentalement en cause le statut des fonctionnaires, les rapporteurs appliquent la fameuse maxime «le mieux est l'ennemi du bien».

Mieux vaut en effet opérer par petites touches successives pour atteindre son but que de tout bouleverser au risque d'aller à l'échec.

Ils savent qu'ils peuvent compter sur l'appui de certaines organisations aujourd'hui minoritaires dans la fonction publique, comme la CFDT, la CFTC et la CGC, ouvertement favorables aux cadres statutaires « Dutreil », qui constituent une suite logique de la tentative du gouvernement Rocard de supprimer en 1990 les catégories A B C D de fonctionnaires dans une perspective, déjà, de «modernisation» statutaire.

Notons que la CFDT Fonction Publique estime aujourd'hui que la réforme de l'Etat ne va pas assez vite !!!

Le nouveau ministre de la Fonction Publique, Christian Jacob, fort de son pragmatisme paysan, semble faire sienne cette stratégie, puisque la réforme du statut version Dutreil, rejetée par les syndicats majoritaires dans la fonction publique, (CGT, FO, FSU) semble laisser la place à une succession de mesures plus limitées, mais qui tendent pourtant vers le même but fixé, avec une échéance plus lointaine :

- *fusion des corps des agents de catégorie C au cas par cas dans chaque ministère, présentée comme une contre partie à la transformation des agents en adjoints (exemple des Affaires Sociales)*
- *Fusion des corps des attachés administratifs, en échange d'une légère amélioration des déroulements de carrière.*

...ces deux mesures étant « passées » au CSFPE durant l'été 2005 avec avis favorable et sans amendements de la part de la CFDT, CGC et CFTC!!!

D'autre part, il s'agit de préparer sur le long terme l'opinion à une « banalisation » de la fonction publique, engagée à travers le développement des CDI par exemple, et poursuivie par la doctrine de la Cour des Comptes ou encore celle du Conseil d'Etat qui estime dans son rapport annuel d'activité « qu'il n'existe pas aujourd'hui de différences de nature fondamentale dans le Statut de travailleur de seul fait qu'il est employé par une entreprise privée, soit par une entreprise publique, soit par l'administration » et s'interrogeant sur l'opportunité « d'une limitation de cette particularité (le statut) à une partie seulement de la fonction publique »

Notons enfin que les rapporteurs reconnaissent ouvertement la modernité du statut général actuel, à travers le principe de la séparation du grade et de l'emploi, alors que les cadres statutaires rigidifieraient au contraire la gestion des ressources humaines en cantonnant les fonctionnaires dans des filières spécialisées.

Les "réformateurs" ne manquent donc pas de contradictions à assumer et nos organisations d'arguments à faire valoir pour résister au démantèlement du statut général !