

Loi Organique relative aux Lois de Finances

Rémy PIERROT

Une réforme de taille qui concernera à terme la présentation des budgets des établissements

Cette loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, d'origine parlementaire (Didier Migaud), pose les principes et les contraintes à partir desquels, dès le budget 2006, les lois simples dites «lois de finances» seront présentées et votées par les deux assemblées. 2001-2006, le délai d'application paraît bien long pour la mise en application d'une loi organique. C'est que la réforme est de taille. Partie intégrante de la réforme de l'état, elle se veut constituer le troisième volet du triptyque de sa réorganisation politique, administrative, financière. Le thème de la loi est donc bien celui du financement de l'action publique qui découle de par la constitution des prérogatives du parlement. On retiendra ici qu'une telle loi ne pouvait qu'émaner du parlement lui-même, constat fait qu'une réforme de «Bercy» aurait usé plus d'un gouvernement avant de ne jamais voir le jour.

Une révolution culturelle

Il faut se reporter tout de suite à l'article 7 de la loi pour apprécier l'ampleur de la «révolution culturelle» proposée par les élus aux administrations de l'état chargées de la mise en œuvre.

Article 7

I. Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'état sont regroupés par *mission* relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. Une *mission* comprend un ensemble de *programmes* concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances *d'initiative gouvernementale* peut créer une mission. Toutefois une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations.

De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

1. Une dotation pour dépense accidentelle destinée à faire face à des calamités ou pour dépenses imprévisibles.

2. Une dotation pour mesure générale en *matière de rémunération* dont la répartition par programmes ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Un *programme* regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une *action* ou un *ensemble cohérent d'actions* relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des *objectifs précis*, définis en fonction de finalités d'intérêt général ainsi que *des résultats attendus* et faisant l'objet d'une *évaluation*.

II. Les crédits sont *spécialisés* par programmes ou par dotation. Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les *titres* mentionnés à l'article 5. La présentation des crédits *par titre* est indicative. *Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnels de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.*

III. A l'exception des crédits de dotation prévus au 2. du I., les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnels sont assorties de *plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'état. Ces plafonds sont spécialisés par ministère.*

IV. Les crédits ouverts sont mis à disposition des ministères. Les crédits ne peuvent être modifiés que par une loi de finances. La répartition des emplois autorisés entre les ministères ne peut être modifiée que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application du II. de l'article 12.

Article 12

II. Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'utilisation des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des *actions du programme d'origine*. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés.

L'article 7 définit donc, en dehors des dotations, des *missions découpées en programmes* eux-mêmes découpés en *actions*. La réflexion sur les missions ne pouvant induire une redéfinition du «périmètre de l'état», c'est donc ministère par ministère que s'effectue l'étude analytique préalable au projet de loi de finances.

Au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche cette étude est en cours. S'agissant du premier, ou peut-être du 2^e budget de la Nation, l'entreprise mérite d'être suivie.

Elle l'est par un *comité de pilotage* présidé par le directeur de cabinet du ministre et comportant :

- l'ensemble des directeurs et directrices du ministère ;
- deux recteurs d'académie ;
- deux secrétaires généraux d'académie ;
- un représentant de la CPU (Conférence des Présidents d'Université).

Une information périodique sera faite au CTPM ainsi qu'aux organisations syndicales intéressées (l'engagement était pris et pour l'instant tenu).

Le découpage analytique suivant a été adopté

La mission : enseignement

Commentaire syndical : Doit-on s'inquiéter dès à présent de l'abandon de la mission éducation ?

Les programmes :

Ils sont au nombre de 7 et couvrent les champs suivants :

- 1 - primaire
- 2 - secondaire
- 3 - jeunesse et vie associative
- 4 - formation supérieure
- 5 - vie des étudiants
- 6 - recherche universitaire
- 7 - fonction support

Les actions

A ce jour, rien n'est encore arrêté mais le choix a été fait de missionner deux académies expérimentales qui sont Bordeaux et Rennes, cette disposition n'empêchant pas d'autres académies d'avoir « des idées ».

Quelques réponses aux questions posées par le SNPDEN au ministère

□ Quid de l'enseignement privé ?
« Il est inclus dans chacun des 7 programmes mais sans fongibilité de crédit entre public et privé ». Rassurant !

□ Quid des classes post bac des lycées ?
« Elles sont incluses dans le programme 4 (formation supérieure) » à financement séparé du secondaire.

□ Où peut-on repérer l'enseignement professionnel ?
« Dans le programme 2 (secondaire) où il faudra prévoir des actions particulières ».

□ Où retrouve-t-on l'ambition d'une formation tout au long de la vie ?
« Ce concept n'a pas fait à ce jour l'objet d'un programme particulier ».

□ Quel est, dans le schéma proposé, le devenir de l'action sociale en faveur des élèves et des personnels, et en corollaire, pourquoi un programme vie étudiante, et pas de programme vie scolaire ?
« Pour la vie scolaire, la question est pertinente, elle sera reposée au directeur de cabinet. Pour l'action sociale en faveur des personnels, elle sera vraisemblablement dans le programme 7 (fonction support) où seront regroupés par ailleurs les moyens nécessaires de la centrale ».

□ Le ministère de l'éducation nationale est largement déconcentré à ce jour. L'EPLF fonctionne sous la règle du double abondement de ses moyens : fonctionnement et locaux (région, département) personnels et crédits affectés (état via les rectorats). La LOLF va-t-elle modifier cet édifice ?

« Il est trop tôt pour le dire, la réponse dépendra d'autres débats qui ne sont pas encore tranchés

aujourd'hui par la loi de décentralisation. Pour ce qui concerne les dotations de personnels, il faut se reporter aux termes de l'article 7 de la loi organique ».

□ Justement, la loi dans son essence, substituée à l'ancienne logique de *moyens* une logique de *résultats*, or chacun sait aujourd'hui que *le projet d'établissement* influence très peu ou pas les dotations en moyens de l'EPLF. Pense-t-on pour l'avenir à une articulation moins ténue entre les *programmes*, les *actions* et les *projets d'établissement* dans la constitution du budget.

« C'est un point très sensible qui relève moins de la LOLF que du débat sur une *nouvelle autonomie de l'EPLF dans le cadre des expérimentations régionales découlant des lois de décentralisation* ».

Confection d'un budget zéro en 2005

Nous n'avons sûrement pas, à l'occasion de cette audience, posé toutes les questions, voire toutes les bonnes questions. Le contact permanent avec les deux académies expérimentales de Rennes et Bordeaux devrait nous permettre un éclairage nouveau et un questionnement affiné. Le CSN fera un point d'étape sur cette lourde question. Chacun trouvera sur le site du SNPDEN la loi organique avec laquelle il faut, en tant qu'ordonnateur, nous familiariser. Ce qu'il est possible de dire aujourd'hui c'est que la confection obligatoire d'un budget dit « 0 » (zéro) en 2005 pour 2006, c'est-à-dire de construction nouvelle sans référence au budget de l'année antérieure va être une occasion unique pour le parlement de revisiter tout ce qui, de budget en budget, était reconduit et peu évalué sur la base de résultats escomptés et réellement produits. C'est donc le moment de « tous les dangers » pour peu que certains parlementaires, plus soucieux de démanteler le service public d'éducation que d'asseoir les bases saines de son fonctionnement, ne tentent par des amendements aventureux quelques forfaits qui pourraient être fatals à une certaine idée de l'école et à nombre de ses personnels.

Vers un corps d'encadrement supérieur?

Patrick FALCONNIER

Le Congrès de Nantes, en mai 2002, avait souhaité la mise en place d'une commission qui travaille sur les constructions statutaires de l'encadrement supérieur. Cette commission s'est réunie à deux reprises, le 12 novembre 2002 et le 1^{er} avril 2003. Elle souhaite faire les remarques suivantes :

- le rôle de la commission est seulement de glaner des informations ; elle appelle cependant à la prudence pour toute forme d'ouverture du corps de direction vers l'encadrement supérieur,
- si ouverture il doit y avoir, celle-ci ne peut se concevoir qu'en « cercles concentriques », c'est-à-dire des corps les plus proches de nous, comme les corps d'inspection, vers les corps plus éloignés d'abord de la fonction publique d'État avant ceux des autres fonctions publiques,
- cette ouverture n'aurait de sens que si elle s'accompagnait d'une nouvelle construction statutaire qui bien entendu profite à tous, chefs et adjoints.



La problématique posée par le Congrès de Nantes mai 2002

Quels constats peut-on dresser à l'heure actuelle ?

- l'encadrement supérieur de l'État (et des autres fonctions publiques) est appelé à un renouvellement considérable d'ici 2010 (nombreux départs à la retraite) ; or l'État a conscience (ou devrait l'avoir...) de la concurrence sévère que lui fera le secteur privé des entreprises pour attirer les meilleurs,
- il est donc nécessaire de rendre l'encadrement supérieur à la fois plus attractif en terme de déroulement de carrière et plus souple en terme de passage d'un corps à un autre,
- cette nécessité est d'autant plus grande que d'une part le renforcement de la décentralisation conduira à une plus grande responsabilisation des cadres, et que d'autre part le cadre européen (« demain » un chef d'établissement en France pourra être originaire d'un autre pays de la CEE) amènera à rapprocher, sinon unifier, les statuts de l'encadrement supérieur,
- plusieurs corps de l'encadrement supérieur viennent d'obtenir soit un nouveau statut (personnels de direction), soit