

dossier

■ Le bilan de la LOLF

La LOLF apparaît aujourd'hui comme le levier essentiel de la dynamisation des structures publiques. En réorganisant la gestion budgétaire en fonction des objectifs de l'action publique, elle a induit une réforme d'ampleur.

Jean-Pierre Camby
Professeur associé à
l'université de Paris-I
Panthéon-Sorbonne

Le bilan de la LOLF

La LOLF : sept ans de réflexions

- La LOLF : sept ans de réflexions
par *Jean-Pierre Camby*, p. 5
- La LOLF et les collectivités
territoriales par *Eric Portal*, p. 9
- Une nouvelle gestion
des ressources humaines
par *Serge Vallemont*, p. 13
- Les conséquences de la LOLF
en matière de fonction publique :
la notion des emplois vacants
par *Aurélie Bretonneau*, p. 16

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, plus connue sous ses initiales « LOLF » est, après bientôt trois années d'application complète, entrée dans les mœurs. Ce texte a totalement renouvelé l'approche classique mais quelque peu poussiéreuse des finances publiques qui s'attachait uniquement au montant de la dépense et s'assurait de sa seule légalité. Depuis son adoption, en sept ans, elle a d'abord été l'objet d'une carrière médiatique presque tapageuse, à tout le moins inattendue pour un texte portant sur la présentation, la procédure de vote et le contenu des lois de finances. Un précédent ministre du budget a même pu écrire : « la LOLF a changé ma vie »¹. La technicité des thèmes budgétaires ne se prête pas, habituellement, à de tels propos. Cette réforme a été présentée comme une révolution copernicienne, et fait l'objet soit de propos dithyrambiques, soit de critiques acerbes. Bref, la LOLF ne laisse personne indifférent, ni les fonctionnaires, ni les élus, ni les universitaires, ni, on l'espère, les citoyens. Cette mise en avant est d'autant plus étonnante que rien ne prédestinait une proposition de loi de M. Didier Migaud, déposée en juillet 2000, à un tel avenir. Trentième tentative de modification du cadre législatif dans lequel sont préparées, votées et exécutées les lois de finances, celle-ci a abouti à une rénovation d'ensemble du système budgétaire et de la comptabilité publique, grâce un consensus politique très large, mais aussi, une fois adoptée, grâce à la mobilisation des ac-

teurs. Indépendamment même des appréciations que l'on peut porter sur ses résultats, la mise en place d'une telle réforme, dans un délai somme toute assez bref, est en soi un succès.

Malgré les risques d'échec du processus...

On peut pourtant brièvement citer quelques-uns des risques d'échecs du processus :

- une initiative parlementaire², toujours moins assurée de succès qu'un projet de loi, au moins statistiquement parlant, mais, inversement, toujours assurée d'une méfiance de la part de l'exécutif;
- une volonté de remise en cause totale de l'ordonnance du 2 janvier 1959, laquelle n'avait subi aucune modification depuis son entrée en vigueur – si ce n'est sur des points de détail, et qui avait résisté à toutes velléités de réforme;
- une Constitution contenant des dispositions restrictives, dont l'article 40 qui crée une irrecevabilité absolue à l'égard de toute initiative parlementaire augmentant une charge ou diminuant les recettes et l'article 47 enserrant le vote dans des délais assortis de sanctions;
- un avis du Conseil d'État³ portant non pas sur la proposition de loi – ce n'était pas alors possible, et désormais une procédure en ce sens a été ouverte, à l'article 39 de la Constitution, par la révision du 23 juillet 2008 – mais sur la compatibilité de son contenu avec la Constitution;

2. D. Hochedez : la genèse de la loi organique, un processus parlementaire exemplaire, R.F.F.P., n° 76, 2001.

3. Avis du 21 décembre 2000, commenté par R. Hertzog : les grands avis du Conseil d'État, Dalloz, 2002.

1. J.F. Copé, les Echos, 17 novembre 2006.

- un dispositif résolument novateur consistant à abroger dans sa totalité le texte de 1959,
- une reorientation du sens et de la portée de l'autorisation budgétaire,
- la nécessité de recueillir la pleine adhésion des administrations et d'adapter, par exemple, le traitement informatique des circuits de la dépense publique,
- l'obligation de traverser, sitôt votée mais non encore appliquée, une alternance politique, et donc un risque de retour en arrière, etc

...la LOLF s'est imposée

Confrontées à de tels risques, qu'on pourrait tous regrouper sous la bannière du conservatisme, les chances de succès étaient donc a priori assez minces. Pourtant, pleinement entrée en vigueur le premier janvier 2006, c'est-à-dire avec une cadence extrêmement brève au regard de l'ampleur de la réforme et de la diversité des acteurs impliqués¹, la LOLF s'est imposée. Partie du Parlement elle a dû son succès, notamment au rôle personnel de quelques élus : Didier Migaud, Alain Lambert ou Michel Bouvard, à l'adaptation des structures du ministère des finances et la création d'une direction dédiée à la modernisation de l'Etat, ou à l'implication de la Cour des comptes. Sa modification, par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, en lui apportant quelques correctifs, a conforté ses principes, mais n'a remis en cause ni ses lignes directrices, ni le consensus politique et parlementaire autour de la réforme.

On peut donc commencer en affirmant que la LOLF fait désormais partie du paysage institutionnel, qu'elle est entrée dans les mœurs administratives et politiques. Cela ne signifie pas pour autant que le succès soit total. Mais on doit écarter certaines des critiques qui lui sont adressées, confondant la politique budgétaire et ses instruments. Si certaines voient dans la LOLF un outil au service du libéralisme

économique d'autres lui font le reproche de ne pas être suffisamment contraignante pour les dépenses publiques et le déficit. Ces critiques sont mal ciblées : elles confondent le jugement que l'on peut porter sur l'instrument lui-même et la manière dont il est utilisé. La LOLF n'est pas en soi une machine à réduire la dette publique ou les effectifs de la fonction publique, mais une nouvelle grille d'analyse des dépenses justifiées par leur efficacité.

LA LOLF À GRANDS TRAITS

On se contentera d'en rappeler les grands traits².

La logique « gagnant-gagnant »

La logique d'ensemble de la loi organique a souvent été présentée comme une logique « gagnant-gagnant », réussissant à la fois une amélioration des droits du Parlement, et, dans le même temps, la modernisation de la gestion budgétaire de l'Etat. Le premier objectif était assez facile à atteindre, en considération du fait que l'ordonnance de 2 janvier 1959 représentait un aboutissement du « parlementarisme rationalisé » qui prévalait au début de la V^e République. Ce texte, par exemple, prévoyait des taxes parafiscales créées par le seul pouvoir réglementaire, interdisait toute initiative parlementaire en matière d'affectation, limitait le pouvoir du Parlement en matière d'emprunts à une simple autorisation formelle et non chiffrée, ne faisait porter l'essentiel du vote que sur les mesures nouvelles, etc. La lettre était rigoureuse, et la pratique le fut heureusement moins, notamment sur deux points précis : une lecture littérale de l'article 42 de l'ordonnance aurait même empêché les parlementaires d'amender une augmentation d'impôt proposée par le gouvernement, et, par ailleurs, le vote aurait dû intervenir par titre, c'est-à-dire par catégorie de dépense, et par ministère, découpant ainsi le débat de la partie dépenses sans permettre une vision d'ensemble des dépenses, et donc de l'action de chaque minist-

tere. Sur ces points, la pratique fut plus raisonnable : les dépenses étaient examinées et votées, dans la seconde partie de la loi de finances par ministère et par titre, détaillées, mais non votées, par chapitres, lesquels représentaient un plafond de dépenses « par nature ou par destination », précisées par article cadres de l'exécution des budgets par les services. Ce système rigide déterminait exhaustivement l'emploi des fonds publics. Il assurait en revanche aux administrations une allocation simple de moyens dont l'emploi était prédéterminé par la loi de finances, mais qui, il est vrai, évoluait souvent ensuite du fait de la régulation budgétaire.

La LOLF modifie le sens de l'autorisation budgétaire

L'abandon de ce processus de vote et d'exécution constitue l'élément essentiel de la LOLF. Celle-ci renforce les principes classiques du droit budgétaire : en premier lieu l'équilibre qui impose de voter la partie relative aux recettes et à l'équilibre, et donc de connaître le déficit, avant de commencer à débattre des dépenses puis des dispositions sans incidence sur celui-ci. Ce principe a été porté au niveau constitutionnel par la révision du 23 juillet 2008 qui affirme désormais « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques », dans un cadre pluriannuel. La LOLF réaffirme par ailleurs l'unité et l'universalité budgétaires, qui imposent en particulier qu'il n'y ait pas de contraction entre recettes et dépenses et que les mécanismes d'affectation soient limités, et la sincérité, principe consacré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel par la décision du 21 juin 2003. Mais, au-delà, elle modifie profondément le sens de l'autorisation budgétaire. Le changement qui affecte la structure des dépenses est en effet fondamental. Celles-ci sont désormais allouées non plus en fonction de structures administratives, mais en fonction des actions publiques, par « mission ». Cette nouvelle unité de vote est définie par l'article 7 de la loi organique comme « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie », tandis que les pro-

¹ V. par exemple, parmi les nombreux travaux du groupement européen de recherches en finances publiques (GERFIP) dirigés par M. Bouvier : réforme des finances publiques : la conduite du changement. L.G.D.J. 2007.

² Voir pour une analyse par articles du texte : la réforme du budget de l'Etat. L.G.D.J. Systèmes 2^e édition 2004.

grammes regroupent les crédits « concourant à une action ou à un ensemble cohérent d'actions relevant du même ministère », programmes à leur tour détaillés en actions. Il s'ensuit que ce nouveau découpage ne respecte pas, par principe, celui des ministères : une dizaine de missions, sur trente-quatre que comportaient les dernières lois de finances, pour s'en tenir au seul budget général, sont interministérielles, comme la mission « sécurité » qui rassemble les programmes police et gendarmerie. En revanche, les programmes, qui constituent l'unité d'exécution du budget, sont nécessairement ministériels.

Le nouveau droit d'amendement du Parlement

Dans cette nouvelle structuration, le Parlement a gagné, avec l'article 47, l'ouverture d'un droit d'amendement, au sein de chaque mission. Alors que jusque-là il ne pouvait faire passer des crédits d'un chapitre à un autre, il peut désormais transférer des crédits d'un programme à un autre, à la condition de ne pas accroître la charge publique qui est fixée par la mission. C'est l'un des motifs pour lesquels le Conseil constitutionnel a jugé qu'aucune mission, même s'agissant des budgets annexes et des comptes spéciaux, ne pouvait être constituée d'un seul programme (décision du 29 décembre 2005, loi de finances pour 2006). Ainsi, le Parlement peut désormais réaffecter des crédits. Cependant, l'essentiel n'est pas dans cette structure de vote, mais dans la portée de l'autorisation parlementaire : le programme représente une enveloppe globale et finalisée de crédits, confiée dans son ensemble à un responsable pour atteindre des objectifs, qui sont indissociables des dépenses qui permettent de les atteindre.

La fongibilité asymétrique des crédits

La globalisation des crédits implique que le responsable du programme est libre d'affecter les crédits comme il l'entend. Le plafond des dépenses disponibles en exécution est désormais le programme, leur répartition en catégories, matérialisée par les titres n'a plus qu'une valeur indicative. La seule réserve à cette liberté de gestion nouvelle réside dans les crédits de personnel, regroupés dans le titre II de chaque programme : ces montants sont les seuls, au sein du programme à être plafonnés en gestion, de manière à ce que les responsables de

programme ne sacrifient pas les dépenses d'équipement ou d'intervention au profit de la masse salariale. La LOLF permet d'affecter une partie des crédits de personnel à d'autres dépenses, mais non l'inverse. C'est ce qu'on a appelé la « fongibilité asymétrique des crédits » : elle ouvre, au moins dans son principe, une grande marge de manœuvre aux gestionnaires publics, lesquels doivent ainsi disposer d'une masse globale de crédits, mais se voient aussi fixer des objectifs à atteindre. C'est de cette liberté nouvelle pour l'administration dans l'usage des crédits, gérés par quelque quatre-vingt-cinq responsables de programme (secrétaires généraux des ministères, directeurs d'administration centrale, etc..) qu'est attendu l'essentiel de la réforme.

La gestion par la performance.

La finalisation des dépenses repose sur une gestion par la performance : dépassant l'approche classique de l'autorisation parlementaire conçue comme un plafond de dépenses, elle retient l'idée selon laquelle les crédits doivent être corrélés à des objectifs à atteindre, et que la loi de finances doit s'intéresser non seulement aux moyens budgétaires, mais aussi aux dépenses corrélées avec leurs finalités. Les crédits doivent, de ce fait, être justifiés « au premier euro ».

Cette logique de la gestion par la performance a conduit à modifier substantiellement les règles de présentation et de contrôle de la gestion budgétaires. Les dépenses sont présentées dans les programmes annuels de performance (PAP, qui correspondent aux anciens « bleus » dont ils reprennent la couleur) et liés aux objectifs qu'ils poursuivent. Ceux-ci sont à leur tour assortis d'indicateurs de gestion. Les indicateurs sont les traductions chiffrées des objectifs, par exemple le taux de disponibilité des hélicoptères (sécurité civile), le nombre de tués sur les routes ou le temps perdu dans les encombrements (transports), la population des communes n'ayant pas accès, au « haut débit » (aménagement du territoire), le nombre de prisonniers n'ayant bénéficié d'aucune formation à l'issue de leur incarcération ou les délais de jugement (justice), etc.

En 2006, on comptait 1 248 indicateurs pour les 133 programmes du budget général. Il y en a aujourd'hui 1178, et cette diminution est sans nul doute une bonne chose : elle traduit le

fait que, peu à peu, se dégagent des priorités d'action. On établit classiquement une distinction entre les indicateurs socio-économiques, les indicateurs de qualité du service, qui s'adressent plutôt à l'utilisateur du service et les indicateurs d'efficacité, qui concernent le coût de ces services. Ainsi peut être mesurée la pertinence des actions publiques menées, sur une durée pluriannuelle. Les résultats figurent dans les rapports annuels de performance (R.A.P.). Il était essentiel que la nomenclature soit fixée en 2005, et que, pour pouvoir mesurer la pertinence des actions publiques, les objectifs et les indicateurs ne changent pas trop au cours du temps. C'est l'une des difficultés du système : cette nomenclature ne dépend que de l'exécutif et son contenu n'est pas prédéterminé. Les objectifs peuvent changer, tout comme les indicateurs, les programmes ou les missions et leur périmètre, et tout changement risque de se traduire par une perte de données. En toute hypothèse, l'accent est désormais mis sur la restitution des résultats, observée au moyen des RAP au moment de la loi de règlement, pour laquelle l'apport de la Cour des comptes a été renouvelé, notamment par la certification des comptes de l'État (article 58 de la LOLF).

LA RATIONALISATION DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Cette logique prévaut aussi, naturellement, en termes de gestion des effectifs et de management, orientés vers le pilotage des équipes publiques. Il en est attendu une rationalisation de l'organisation administrative (regroupement des fonctions support, mutualisation d'opérations de gestion, coordination des ressources humaines, décentralisation des décisions, pilotage de la masse salariale, etc..) qui recherche davantage de souplesse et d'adaptation des services publics¹. Naturellement, cette réforme peut être contrebalancée par bien des facteurs :

- fléchage des crédits;
- modifications brusques des politiques suivies;
- absence de prise de décision autonome des responsables de programme, qui chercheront à s'abriter derrière des décisions ministérielles;
- corrélativement, volonté ministérielle de contrôler leur administration, déve-

1. Voir à ce sujet les contributions de praticiens à l'AJDA du 13 mars 2006.

loppement de ce que Philippe Seguin appelle une « bureaucratisation » de la LOLF : culte des indicateurs plutôt que culture du résultat, temps gaspillé à élaborer et à répondre à des schémas ou à renseigner le suivi d'indicateurs trop complexes, etc

Le débat budgétaire devient permanent et pluraliste

L'un des mérites de cette réforme est d'avoir rendu le débat budgétaire permanent et beaucoup plus pluraliste qu'auparavant. Ceci est vrai au niveau de la préparation du budget. Des 2005 (voir par exemple la circulaire du 21 janvier 2005), le gouvernement a fait débiter beaucoup plus tôt ses discussions internes dans l'année par une conférence sur les finances publiques, tandis que ce dialogue interne à l'exécutif permet de dédoubler l'approche classique des lettres de cadrage et des lettres plafonds par une approche nouvelle, centrée sur l'analyse de la performance des services publics. Cette exigence nouvelle ouvre la voie à des reorganisations administratives : en 2003 ont été mis en place les budgets opérationnels de programme (BOP), structures de gestion opérationnelles des programmes, notamment au niveau régional, dont la direction est confiée à un responsable précis. Ce découpage initial en 2 200 budgets opérationnels de programme, 1918 aujourd'hui, n'est pas prévu par le texte de la loi organique, mais il en permet la mise en œuvre.

Les systèmes comptables et d'information ont été profondément modifiés depuis 2001. En particulier le ministère des Finances a mis en place le système Copernic (système d'information fiscale unique), qui doit être pleinement opérationnel en 2009, et le système Chorus, principalement consacré au suivi des dépenses publiques, dont le développement a débuté au 30 juin 2008. Les comptes de l'État sont désormais certifiés par la Cour des comptes, l'article 27 prévoit en particulier une comptabilité patrimoniale de l'État et une analyse des coûts des actions engagées dans le cadre des programmes.

Le vote des plafonds d'emplois publics

Le Parlement vote également, à deux endroits différents des lois de finances de l'année, des plafonds d'emplois publics. Ceux-ci sont votés avec l'équilibre budgétaire, sous forme d'un plafond global, puis en deuxième partie détaillée par ministère. Chaque ministère est ensuite libre de gérer comme il l'entend ce plafond global, mais il doit aussi respecter le plafonnement des crédits de personnel par programme. En fait ces plafonds détaillent une quinzaine de grands « ministères » et n'épousent donc pas strictement la structure gouvernementale. Ils portent sur plus de 2,2 millions d'emplois, avec une forte hétérogénéité : plus d'un million pour l'éducation nationale et 426 000 à la défense, mais 609 pour le ministère de l'Immigration.

La gestion budgétaire n'est pas seulement reorganisée en fonction des objectifs de l'action publique. Elle est aussi rendue plus prévisible. Dans le projet de loi de finances sont annoncés les montants de crédits pouvant être mis en réserve, « gels » dont le Parlement est par ailleurs informé lorsqu'ils deviennent effectifs, et l'affectation d'éventuels surplus de recettes, dispositif ajouté au texte en 2005. La régulation budgétaire est maintenue, mais mieux encadrée que par le passé : en particulier, les décrets d'avance répondant à la seule condition d'urgence, qui peuvent ouvrir en cours d'année des crédits supplémentaires, ne peuvent excéder 1 % des crédits ouverts en loi de finances et sont désormais soumis à l'avis des commissions des finances de chaque assemblée (article 13). L'autorisation de recours à l'emprunt est limitée par un plafond de variation nette de la dette.

Il reste, sans doute, bien des aspects à améliorer, dont le périmètre des comptes de l'État, la Cour des comptes ayant par exemple critiqué l'absence de prise en compte de la COFACE dans ces comptes en 2006, ou l'insuffisante appréhension de quelque 650 opérateurs de l'État qui exer-

cent, sous diverses formes juridiques, notamment associatives, une mission d'intérêt général, sont souvent subventionnés ou financés par une fiscalité affectée mais qui échappent, pour leur activité, au cadre budgétaire.

Cependant la LOLF constitue le levier essentiel de la dynamisation des structures publiques, pour peu que le fléchage des crédits, le bouleversement continu des structures ou certains réflexes d'inertie ne l'emportent pas sur la logique de gestion par la performance. Cet ensemble de nouvelles règles est donc de nature à transformer le cadre d'exercice des finances publiques.

- centrer la dépense sur ses finalités et non sur son seul montant,
- lisser davantage la préparation budgétaire par la conférence annuelle des finances publiques et le débat d'orientation budgétaire,
- mettre l'accent sur les résultats de l'emploi des crédits publics en termes d'efficacité (qui consiste à savoir si les objectifs sont adaptés aux besoins), d'efficience (qui consiste à appréhender les effets induits d'une politique au regard des moyens mis en œuvre) et de pertinence des objectifs, autant de vecteurs de la modernisation de l'appareil d'État. Ces préoccupations rejoignent d'autres mouvements¹ comme les stratégies ministérielles de réforme, ou depuis juin 2007, la revue générale des politiques publiques². La rationalisation de la politique immobilière de l'État, la reorganisation – et le nombre – des directions d'administration centrale, le regroupement des fonctions support, en particulier de la fonction « paye » dans les ministères, sont autant de changements dont les résultats concrets sont déjà visibles.

La LOLF a induit une réforme d'ampleur, et désormais, elle peut à son tour être « évaluée » à l'aune de ses résultats. ■

¹ Voir Revue française d'administration publique n° 117 2006

² Voir Revue française de finances publiques n° 102 2008

Éric Portal

Président de l'AFIGESE-CT (Association Finances-Gestion-Évaluation des collectivités territoriales) – Directeur général adjoint des Services de la région Centre

La LOLF et les collectivités territoriales



Texte essentiel dans ses applications, la loi organique relative aux lois de finances a ouvert le débat quant aux incidences sur les collectivités locales s'agissant de leur mode de gestion. Non sans craintes aux yeux de certaines collectivités, en raison de leur différente identité, de leurs propres politiques publiques ou encore de leur liberté d'initiative locale.

Le Parlement a voté en 2001 une loi organique relative aux Lois de finances (LOLF) qui est applicable au seul budget de l'État¹. Ce texte repose sur les principes suivants : segmentation de la structure budgétaire tournée vers les objectifs et non plus les moyens, confrontation des objectifs aux résultats mais aussi aux moyens (indicateurs de performance), responsabilisation des gestionnaires, renforcement du rôle du Parlement².

Ce texte fondateur devrait avoir à terme des conséquences majeures sur les collectivités territoriales. La question essentielle est, bien sûr, celle de l'application aux collectivités des

modes de gestion directement inspirés de ce texte.

Néanmoins il ne faut pas oublier les conséquences indirectes que la LOLF peut avoir et aura sur les collectivités territoriales. Dès à présent, la signature des contrats de projets État-régions (CPER) a été marquée par la LOLF au travers par exemple de la présence d'indicateurs permettant de suivre le bon déroulement des contrats. De même la LOLF a poussé certains services de l'État à améliorer leur offre de service en faveur des collectivités territoriales. Il en est ainsi des services déconcentrés du Trésor³. Pour l'avenir, certains auteurs, constatant l'importance de la coproduction des politiques publiques, militent pour une analyse de la performance locale qui prendrait en compte l'apport de tous les acteurs publics (État et collectivités territoriales), par agrégation de leurs comptes selon des présentations homogénéisées. Cette approche est très centrée sur la modernisation du cadre comptable des collectivités⁴. Dans la même perspective, d'autres auteurs évoquent l'application d'indicateurs de performance définis au niveau national afin de juger de la pertinence des politiques publiques coproduites⁵. Enfin, on évoque parfois la crainte d'une répartition des dotations de l'État selon des indicateurs de performance qui

permettraient de positionner chacune des collectivités en fonction des résultats constatés.

Au-delà de ces conséquences indirectes de la LOLF sur les collectivités territoriales, qu'elles soient réelles ou supputées, il convient de s'interroger sur l'application de la LOLF aux administrations locales (I). Après en avoir défini les lignes de force et observé ce qu'ont fait les collectivités ces dernières années, on constatera qu'un certain nombre d'entre elles ont collectivement mis en œuvre des démarches locales de performance. Ces démarches présentent deux caractéristiques : elles se construisent par le bas (II) et constituent de véritables outils de management public (III), à recommander aux collectivités qui souhaitent entrer dans ce type de démarche.

I – LE DÉBAT SUR L'APPLICATION DE LA LOLF AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le débat sur l'application de la LOLF aux collectivités territoriales a déjà fait l'objet de nombreuses prises de positions qu'il convient de confronter avec la réalité du terrain, en observant les pratiques locales.

Lors des débats parlementaires précédant le vote de la loi organique, le sénateur Charasse avait déposé un amendement visant à appliquer ce texte aux collectivités territoriales. Il ne fut pas voté, laissant le terrain libre au débat qui n'a pas cessé depuis. Ainsi, partant du double constat de la diversité des collectivités, aussi bien en taille qu'en moyens, et de la place laissée aux initiatives locales par les instructions comptables, des auteurs se refusent à la transposition directe des

1. Loi 2001-692 publiée au JO du 2 août 2001.

2. Sur la LOLF au-delà des précis de finances publiques, on peut consulter : André Barilari, Michel Bouvier, « La nouvelle gouvernance financière de l'État » collection Systèmes finances publiques, LGDJ, octobre 2004, 204 pages, le numéro spécial de *La Revue du Trésor* sur la LOLF, « La LOLF une révolution silencieuse? », n° 7, juillet 2006, différents numéros de la *RFFP* comme le numéro 91 « Le budget 2006 en régime LOLF » de septembre 2005 et le numéro 93 « La nouvelle comptabilité de l'État » de février 2006.

3. Cf. à ce sujet Évelyne Lande, « Améliorer la gestion locale : l'impact de la LOLF sur le secteur local », in *Annuaire 2006 des collectivités locales*, pages 41 à 53, CNRS éditions, 2006, 685 pages.

4. Cf. Raphaël Poli et Marie Léon, « LOLF et collectivités territoriales, quel analyse de la performance au niveau local? », in *RFFP* n° 99, septembre 2007, pages 111 à 120.

5. Cf. Sylvie Trosa, « Sous la LOLF, quel service public voulons-nous? », in *Pouvoirs locaux* n° 69, II/2006, pages 17 à 21.

principes de la LOLF aux collectivités¹ Dans un registre moins contestataire, un rapport au gouvernement indique qu'une « *LOLF locale serait inopportune* »² et un autre qu'il conviendrait seulement pour les collectivités locales de « *s'inspirer de ses principes* »³

C'est dans cette dernière perspective qu'un groupe de travail animé en 2006 et 2007 par des représentants de la DGCL et de la DGCP et composé de représentants de collectivités territoriales, a recensé les expériences locales en cours. Avec l'aide de trois étudiants de Master 2 de Paris-I Panthéon-Sorbonne ce groupe de travail a élaboré un guide pratique permettant aux collectivités qui le souhaitent de s'inspirer des expériences en cours⁴. Cette démarche des administrations centrales relève d'une logique de mise à la disposition des collectivités d'une boîte à outils dans laquelle chacune peut puiser pour monter son propre dispositif de gestion. On ne peut qu'encourager ce type de démarche. On est bien loin de l'application obligatoire et uniforme d'un texte inspiré de la LOLF aux collectivités territoriales.

Avant d'aller plus loin dans ce débat il faut observer les dispositifs mis en œuvre par les collectivités territoriales.

L'observation des pratiques locales permet de constater que les collectivités sont souvent en

avance par rapport à la mise en œuvre par l'Etat de modes de gestion modernes. De nombreuses collectivités au moins parmi les plus grandes ont segmenté leurs politiques publiques depuis les années 1990⁵. Rappelons à cet égard que les logiciels informatiques qui permettent de concrétiser ces approches dans les collectivités territoriales datent de la même période. Cette segmentation, propre à chaque collectivité permet ainsi, à côté de la nomenclature budgétaire obligatoire, de présenter et d'exécuter le budget sur la base d'objectifs de réalisations et éventuellement de voter des autorisations de programmes ou des autorisations d'engagement en cohérence avec cette même segmentation. Celle-ci est souvent articulée avec une mise en perspective pluriannuelle des enjeux financiers et une programmation des dépenses⁶ et, dans certains cas, il y a confrontation des résultats et des objectifs pré-définis.

Une étude réalisée, en 2006, pour le compte de l'AFIGESE CT⁷ recense les collectivités qui sont engagées ou souhaitent s'engager dans des démarches de type LOLF. Les travaux menés par l'AFIGESE en 2007 et 2008 notamment dans le cadre des assises qui se sont déroulées à Strasbourg⁸ font ressortir un certain nombre d'enseignements.

5. A ce sujet pour une analyse empirique nous nous permettons de renvoyer à notre ouvrage Eric Portal *La planification stratégique dans les collectivités territoriales françaises* Collection décentralisation et développement local Dexia Editions/LGDJ 2002 345 pages.

6. Sur toutes ces techniques nous nous permettons de renvoyer à nos travaux Eric Portal *La programmation des équipements publics locaux* collection politiques locales LGDJ 2003 116 Pages. Pour un ouvrage technique sur l'analyse financière *Manuel pratique d'analyse financière* AFIGESE CT 2005 102 pages plus annexes.

7. Quelles leçons tirer des tentatives de mise en place de procédures inspirées de la LOLF dans les collectivités locales? étude réalisée pour le compte de l'AFIGESE CT par des cadres administrateurs de l'INET et présentée lors des Assises de Grenoble les 28 et 29 septembre 2006.

8. Cf. Actes des Assises de Strasbourg (2007) et en particulier la synthèse générale d'Alain Guengant à paraître sur CD Rom.

On constate que la mise en place progressive dans les collectivités territoriales d'outils inspirés de la LOLF démarre fort logiquement, par la segmentation stratégique des politiques publiques. A cet égard deux modèles coexistent : certaines collectivités privilégient l'entrée budgétaire d'autres ont choisi une approche plus globale à vocation budgétaire et organisationnelle. Cette dernière approche a sans doute pour objectif d'assurer au mieux le « chaînage » entre la définition des objectifs, leur réalisation et le suivi des résultats. S'agissant du suivi les indicateurs de performance se mettent progressivement en place. Début 2008 une bonne moitié des collectivités ayant élaboré une segmentation stratégique avait réellement produit des indicateurs. Il convient de noter que ceux-ci ne sont pas toujours rattachés à la segmentation stratégique ce qui amène à se poser la question du « chaînage » évoquée plus haut⁹. Quelle que soit l'approche mise en œuvre, les collectivités s'efforcent d'adapter le cadre théorique de la LOLF à leurs propres besoins.

Ces différentes expériences donnent à penser que les collectivités territoriales doivent suivre et créer leurs propres outils de gestion inspirés par la LOLF. Aux segmentations des politiques publiques propres à chacune d'entre elles doivent correspondre des indicateurs de performance spécifiques, la mise en place d'évaluations de politiques publiques et des formes de responsabilisation des agents qui leurs sont propres. Il s'agit là de démarches locales de performance¹⁰, qui par hypothèse sont multiples et multiformes car les collectivités sont multiples et de tailles très différentes. Ces démarches doivent être privilégiées.

9. L'Observatoire des politiques publiques locales (OPPALE) initié par l'AFIGESE publiera prochainement des résultats précis sur ces différents points.

10. Cf. Eric Portal *De l'application des principes de la LOLF dans les collectivités locales à la démarche locale de performance* in *La Revue du Trésor* pages 695 à 698 2007.

1. Frédéric Fievet et Philippe Laurent *Faut-il une LOLF pour les collectivités locales?* in *RFFP* n° 95 septembre 2006 pages 129 à 145.

2. Cf. Alain Lambert et Didier Migaud *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances à l'épreuve de la pratique insuffler une nouvelle dynamique à la réforme rapport au gouvernement* octobre 2006 179 pages citation pages 53 et 163.

3. Cf. Pierre Richard *Solidarité et performance les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales* décembre 2006 170 pages citation page 7.

4. Cf. *Guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale* accessible sur le site du ministère des Finances et par ailleurs Renaud Rousset *La LOLF et les collectivités locales pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale* in *La Revue du Trésor* mars-avril 2008 pages 233 à 239.

L'AFIGESE

L'AFIGESE (Association finances-gestion-évaluation des collectivités locales) est une association nationale qui réunit des professionnels des finances, de la gestion et de l'évaluation dans les collectivités locales. Son ambition repose sur des échanges de savoir et de savoir-faire entre professionnels et vise à leur diffusion par l'information, le débat et la formation. Son action concrète se traduit par des groupes de travail qui produisent des ouvrages pratiques et des formations, par la création d'un Observatoire de la performance publique locale (OPPALE), par des interventions sur la scène territoriale et une participation au débat public et enfin par des assises annuelles qui sont le rendez-vous de tous les professionnels des trois métiers constitutifs de cette association, à savoir les financiers, les contrôleurs de gestion et les évaluateurs de politiques publiques. Les adhérents sont des collectivités locales (200 environ) et des adhérents individuels.

II – DES DÉMARCHES LOCALES DE PERFORMANCE QUI SE CONSTRUISENT PAR LE BAS.

À ce titre, quelques pistes peuvent être suggérées en matière de segmentation des politiques publiques et de logique de performance.

Il convient d'éviter toute réglementation nationale contraignante qui du reste serait très difficilement applicable aux petites collectivités dépourvues de moyens. Il importe plutôt de construire par le bas, en partant de la spécificité de chaque collectivité. Ce qui a été fait ces dix dernières années. En effet, de nombreuses collectivités territoriales ont structuré leurs politiques publiques en deux, trois ou quatre niveaux, le niveau le plus fin du maillage étant constitué par des programmes eux-mêmes décomposés en actions ou en opérations. À cet égard, une proposition permettrait d'encadrer les initiatives locales, en permettant de « fusionner » la segmentation des politiques propres à chaque collectivité et le vote budgétaire légal. Les collectivités n'ont d'autres choix à l'heure actuelle pour adopter leur budget qu'entre voter par nature (sans aucune mise en perspective d'objectifs) ou par fonctions, celles-ci pouvant être assimilées à des

objectifs; avec, cependant, cette restriction qu'il s'agit de fonctions définies nationalement.

Pour sortir de cette impasse, on pourrait envisager de laisser chaque collectivité choisir la segmentation de ses politiques et en faire autant de chapitres budgétaires fonctionnels, sur lesquels le vote porterait. Chaque collectivité adopterait ainsi sa « maquette budgétaire »¹ dans le cadre d'un règlement financier défini par l'assemblée, en respectant, bien évidemment, la différenciation entre les crédits relevant de l'investissement et ceux relevant du fonctionnement. À charge, pour chaque collectivité d'articuler, ensuite, cette segmentation avec des objectifs et de confronter ceux-ci avec les résultats obtenus. Cette vision n'est pas partagée par certains auteurs qui militent pour un rapprochement des présentations comptables de l'État et des collectivités territoriales afin de procéder à une analyse de la performance des politiques publiques². Mais ne doit-on pas privilégier la définition de stratégies par chaque collectivité (si possibles concertées entre elles sur un même territoire) plutôt que d'imposer un cadre national qui ne serait pas l'expression de besoins locaux? En revanche, les politiques publiques coproduites entre l'État et les collectivités territoriales, c'est-à-dire contractualisées, posent la question de l'articulation des objectifs. Celle-ci doit être prise en compte, si ce n'est lors de la segmentation stratégique, à tout le moins lors de la définition des objectifs opérationnels.

Sous l'effet combiné de la mise en œuvre de la LOLF et de la maturité d'un certain nombre d'outils de management public, la logique de performance est indéniablement d'actualité³. Toute une littérature de référence s'est développée sur ce point, émanant notamment des services de l'État⁴. Pour autant, il convient absolument d'éviter, là aussi, le plaquage aveugle dans les

collectivités d'indicateurs définis au niveau national⁵. Ceux-ci doivent être définis localement. Ainsi les indicateurs de performance nécessaires doivent résulter d'un travail de fond, au niveau local, en veillant à définir des indicateurs pertinents. Peut-être doivent-ils être la reprise d'indicateurs nationaux pour les politiques publiques contractualisées avec l'État, mais en tout état de cause sur la base d'un accord des deux parties.

Il est vrai qu'il s'agit là d'une étape plus difficile et longue à mettre en œuvre que la segmentation des politiques publiques. D'autant plus qu'il est nécessaire d'articuler les indicateurs du contrôle de gestion avec ceux nécessaires à l'évaluation des politiques publiques. À ce titre, les indicateurs de performance, développés dans le cadre de la LOLF, et ceux retenus pour le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales ne sont pas concurrents mais complémentaires pour l'évaluation. Les premiers permettent, au risque de caricaturer, d'avoir une vision « flash », relativement immédiate dans le temps (échéances annuelles ou infra-annuelles des indicateurs) et à vocation de pilotage directement opérationnel, alors que les seconds tendent à appréhender l'action publique dans tous ses effets sur les populations et les territoires et dans une temporalité plus importante, toujours pluriannuelle.

III – DES DÉMARCHES LOCALES DE PERFORMANCE « OUTILS DE MANAGEMENT PUBLIC »

Les démarches locales de performance doivent éviter de créer des outils focalisés sur la maîtrise des budgets afin de privilégier une logique de management public. Elles doivent veiller parallèlement à une conduite appropriée du changement et à la responsabilisation des agents.

Les démarches locales de performance constituent un outil de management public tourné vers le pilotage de l'action publique. Elles ne doivent pas s'arrêter à des aspects essentiellement budgétaires, comme c'est le

1. À noter ici que cette idée défendue par l'AFIGESE-CT semble faire son chemin (voir en particulier notre intervention lors du colloque sur « La qualité comptable dans les collectivités territoriales » qui s'est déroulé à Bercy le 21 septembre 2006). À ce titre cf. Alain Lambert et Didier Migaud, *ibid.*, pages 164 à 167.

2. Cf. propositions de Raphaël Poli et Marie Léon, *ibid.*

3. *Le guide sur la performance dans les collectivités territoriales, l'amélioration des performances dans les collectivités territoriales : de l'intention à la pratique* par Cédric Grail, Vincent Lescailliez et Philippe Menut, étude menée pour le compte de l'AFIGESE-CT et l'ACUF, novembre 2006, 234 pages, citation page 26.

4. Par exemple : *La démarche de performance : stratégies, objectifs, indicateurs, guide méthodologique pour l'application de la LOLF du 1^{er} août 2001*, juin 2004, 52 pages.

5. Sur une méthodologie pour construire des indicateurs de performance dans le cadre de l'application de la LOLF, on peut consulter : Xavier Ingelbert, *Manager avec la LOLF*, collection Réforme de l'État, édition Revue fiduciaire, 2005, 318 pages, voir en particulier la partie III.

cas pour la LOLF. De plus, en tant qu'outils de management public, elles doivent veiller au « chaînage » entre tous les éléments constitutifs (segmentation stratégique, indicateurs de performance, système de rétroaction sur les moyens voir les objectifs, management des ressources humaines...).

Cette « approche management public » tient largement à la place de l'évaluation des politiques publiques dans le dispositif. Celle-ci n'apparaît pas dans la gestion de l'État au travers du prisme devenu unique de la LOLF. Les indicateurs de performance sont largement conçus pour permettre un « reporting » annuel dans la perspective de vérifier la pertinence des budgets mis en place et afin d'en corriger l'ampleur ou l'utilisation. Un tel mode de fonctionnement se caractérise par un pilotage qui tend à se focaliser sur la seule performance financière ou de productivité à court terme. Seul le recours à l'évaluation des politiques publiques permet de compenser cette tendance et orienter le pilotage de l'action locale vers la performance opérationnelle et la pertinence de la réponse à un besoin social dans une perspective pluriannuelle. En effet son approche est à la fois plus complète, nuancée et qualitative que l'analyse par les seuls indicateurs de performance, dont le critère de jugement se résume souvent à un chiffre ou à un ratio

déconnecté des effets réels de l'action publique menée.

La responsabilisation des agents en charge de programmes est dans la logique même d'un management public bien compris. Il convient cependant d'éviter de les pousser dans une logique « court-termiste ». La trop grande focalisation sur des résultats immédiats peut amener à perdre toute cohérence stratégique sur le long terme. Les résultats annuels doivent donc être situés dans la pluriannualité. Les indicateurs de performance ou les résultats des éventuelles évaluations de politiques publiques mises en œuvre doivent permettre d'imputer précisément les raisons des échecs et des succès. C'est aux élus de faire la part des choses. Encore convient-il de leur en donner les moyens en mettant à leur disposition les outils qui permettent de porter un jugement.

Mais ce nouveau mode de management suppose l'adhésion des agents à la logique de performance. Il s'agit là d'une logique qui est déjà partiellement à l'œuvre dans certaines collectivités territoriales, au travers d'un certain nombre d'outils comme la contractualisation interne sur des objectifs et l'organisation des services en centres de responsabilité. À noter que, pour assurer le meilleur « chaînage » des composantes de cette démarche, les uns et les autres doivent être dé-

finis en articulation avec la segmentation des politiques publiques prédéfinies. À ce titre, la conduite du changement doit privilégier l'acculturation des agents locaux afin de faire de cette démarche une préoccupation quotidienne. Cela ne doit pas se faire par la contrainte mais par l'adhésion. La mise en œuvre progressive des démarches locales de performance doit tenir compte de la capacité d'adaptation des agents. L'évaluation des agents et la reconnaissance du mérite dans les régimes indemnitaires (fondés sur la performance collective ou individuelle) peuvent y concourir en incitant les agents à accompagner ce mouvement, malgré le risque de fossilisation (avantages acquis).

L'AFIGESE-CT a créé en 2007 un Observatoire de la performance publique locale (OPPALE) qui suit ces problématiques. Les premiers résultats, présentés aux assises de l'AFIGESE¹ sont publiés sur son site internet et régulièrement mis à jour des pratiques recensées dans les collectivités². Avec un objectif avoué : proposer une méthodologie permettant à chaque collectivité ou établissement public local de construire sa propre démarche locale de performance. ■

1. Assises de l'AFIGESE, 25 et 26 septembre 2008, Nantes.
2. Voir le site www.afigese.fr/.

Code électoral commenté 2008 7^e édition

- ▶ Auteur : Olivier Couvert-Castéra
- ▶ 900 pages environ
- ▶ Format : 16 x 24 cm Broché
- ▶ ISBN : 978-2-7013-1588-1
- ▶ Référence : 120 881
- ▶ Prix public TTC : 58 € (TVA : 5,5 %)



Une analyse pratique et concrète du Code électoral !

Entièrement actualisée, l'édition 2008 intègre notamment les dispositions du décret n° 2007-1670 du 26 novembre 2007 modifiant la partie réglementaire du Code électoral, de l'arrêté du 19 décembre 2007 pris en application des articles R.5 et R.60 du Code électoral et du décret n° 2008-42 du 14 janvier 2008 relatif à l'élection des représentants à l'assemblée de la Polynésie française.

Les points forts :

- les articles du code sont accompagnés de commentaires détaillés qui permettent de préciser leur sens et leurs conditions d'application ;
- ces commentaires s'appuient sur l'analyse des décisions de jurisprudence les plus récentes, des circulaires et des réponses ministérielles ;
- présence de nombreux textes annexes assortis de commentaires et classés par type d'élection.

SORTIE FÉVRIER 2008

INFORMATIONS
COMMANDES

Fax : 03 83 38 84 82
Tél. : 03 83 38 84 83

E-mail : advble@berger-levrault.fr
Berger-Levrault Éditions - BP79 - 54250 Champigneulle

Pour en savoir plus :
www.editions.berger-levrault.fr

berger-levrault
groupe berger-levrault

Serge Vallemont

Ancien directeur du personnel du ministère de l'Équipement

Une nouvelle gestion des ressources humaines



Valoriser les ressources humaines en rénovant leur gestion

Le vaste chantier des réformes de la vie publique n'est pas sans bouleverser, parfois considérablement, les pratiques usuelles des administrations locales. Face à cette rénovation, parfois complexe dans ses applications, comment communiquer? Quel type de politique de « ressources humaines »?

Avec la révision générale des politiques publiques entreprise depuis un an, le Gouvernement a ouvert un chantier de réformes d'une ampleur considérable dont les conséquences, tant sur l'organisation des administrations centrales que sur celle des services déconcentrés de l'État, sont sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ce chantier prolongeant et se superposant à celui engagé depuis 2001 avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui posait déjà les fondements d'une profonde rénovation de la gestion publique en obligeant à reconsidérer les modes de gestion des administrations, on mesure les difficultés de mise en œuvre d'un tel ensemble de réformes. Et plus particulièrement on doit s'interroger sur « le comment faire » pour que de tels bouleversements de structures et de modalités de gestion soient perçus positivement par des personnels confrontés depuis plus de vingt ans à une accélération des réformes se conjuguant souvent avec un manque de continuité des réformateurs.

Pourquoi une nouvelle gestion des ressources humaines?

Sur cette question du « comment faire » l'expérience montre que, de toutes les leçons que l'on peut tirer des réformes ayant réussi ou non, il en est une qui s'impose, à savoir le rôle déterminant accordé ou non à la gestion des ressources humaines et au dialogue social dans la conduite du changement. Chaque fois que l'on a su accompagner ou mieux encore faire précéder une démarche de transformation profonde de l'administration par la mise en place d'une politique ambitieuse de valorisation des ressources humaines et d'un vrai dialogue social, on a vu se créer une dynamique de transformation continue bénéficiant d'une bonne implication des personnels de tous les niveaux, garantissant ainsi une appropriation de la réforme par l'ensemble de l'organisation. C'est ce qui a fait dire un jour à Antoine Riboud, s'agissant de l'entreprise : « *moderniser oui, mais en modernisant d'abord les relations sociales dans l'entreprise.* »

Il n'est donc pas étonnant que la modernisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration soit depuis plus de deux décennies une priorité gouvernementale constamment réaffirmée. La LOLF, de ce point de vue, a été considérée comme pouvant être un puissant levier pour moderniser la GRH. En effet, en mettant en place des gestionnaires de programme investis d'une obligation de résultats et dotés d'une large autonomie dans la gestion de leurs moyens, elle interpellait directement notre actuel système de gestion des personnels. Il devait normalement en résulter une gestion des personnels plus dynamique et plus personnalisée, reposant sur une large déconcentration au niveau des responsables opérationnels.

Pourtant, au niveau de la GRH, la trauction de la LOLF dans les pratiques reste modeste, même si de nouveaux outils ont été réglementairement introduits, comme l'entretien professionnel, et de nouvelles préoccupations affirmées, comme la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Mais une chose est de « décréter », une autre chose est de faire évoluer en profondeur des pratiques qui en matière de gestion du personnel ont été longtemps limitées à leur seule dimension administrative. On a eu tendance en effet dans l'administration à assimiler la fonction « personnel » à l'accomplissement de tâches administratives, ce qui, en fait, revenait à lui fixer comme finalité ce qui ne doit être qu'un support. Réduite à cette seule dimension, la fonction GRH est considérée comme relevant du seul chef du personnel, aujourd'hui directeur des ressources humaines, et les cadres opérationnels se considèrent exonérés de toute responsabilité dans ce domaine à l'égard des personnels qu'ils ont sous leur autorité. Une telle conception va évidemment de pair avec une centralisation de la gestion que la LOLF devait remettre en cause, ce qui aujourd'hui n'est encore que très partiellement le cas.

L'exigence d'une fonction « ressources humaines » modernisée comme condition nécessaire pour aborder avec des chances de succès les démarches de modernisation et assurer ainsi un changement durable est aujourd'hui largement partagée, comme en témoigne le chantier de modernisation de la gestion des ressources humaines engagé début 2008 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Cette nécessité d'une nouvelle gestion des ressources humaines est également indispensable pour répondre aux attentes des fonctionnaires. Avec l'élé-

vation générale du niveau de formation initiale et la présence de plus en plus nombreuse de surdiplômés dans l'administration, les attentes et les aspirations des agents ont changé. Les jeunes diplômés sont moins disposés que leurs aînés à accepter les styles de gestion hiérarchisés qui caractérisaient jadis – et parfois encore – les relations professionnelles et humaines dans l'administration. D'une manière générale les fonctionnaires expriment aujourd'hui un besoin accru de participation, de compréhension, d'autonomie, de responsabilité, de considération enfin. De plus, ils savent que les conséquences de la révision générale des politiques publiques nécessiteront de leur part des adaptations, des mobilités et, dans certains cas, des reconversions professionnelles. Aussi aspirent-ils à une gestion plus personnalisée avec un renforcement de la gestion qualitative et prévisionnelle et un rôle plus affirmé du management de proximité.

Une nouvelle gestion des ressources humaines

Au-delà des aspects statutaires et réglementaires dont nous ne traiterons pas ici, une gestion valorisant les ressources humaines implique de passer d'une fonction « personnel » réduite à sa seule dimension « administrer le personnel » à une conception de la gestion des ressources humaines intégrant deux missions indissociables

- la première devant permettre, par une gestion souple qui utilise au mieux les compétences de chacun, d'assurer le service public de la manière la plus efficace et la plus satisfaisante,

- la seconde devant veiller à ce que l'organisation et les modalités de travail prennent en compte les aspirations collectives et individuelles des agents et leur permettent de trouver dans leur travail les motifs de satisfaction professionnelle et personnelle.

La gestion des ressources humaines comprise ainsi peut se décrire comme recouvrant quatre grands domaines

- le premier, **l'administration du personnel** : il est d'abord centré sur l'application des règles et la mise en œuvre des procédures

juridiques et à ce titre requiert une connaissance précise du cadre statutaire et de la jurisprudence. Il est aussi essentiel que l'administration du personnel s'accompagne d'une réelle transparence dans les actes de gestion, dans la diffusion de l'information et dans l'explicitation des critères sur lesquels se fondent les décisions.

- le deuxième, **la gestion et le développement des personnes** : c'est celui qui est manifestement insuffisamment développé dans l'administration. Or il recouvre des champs essentiels concernant tant la gestion collective (suivi et gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) que la gestion individuelle ou personnalisée et touche à la responsabilisation, à la valorisation et à la motivation des agents. Le constat trop souvent fait dans l'administration d'une démotivation constatée à partir de la cinquantaine chez des personnels de catégorie C et B pour lesquels la carrière ne présente plus aucune perspective tant en termes de responsabilités que d'avancement devrait retenir l'attention des gestionnaires. C'est en particulier pour ces personnels, qu'il conviendrait, pensons-nous, de créer les conditions pour leur appliquer le concept de deuxième carrière tel que nous l'avons défini dans un rapport en 2001 au Conseil d'orientation des retraites. Offrir à ces agents aux alentours de 40-45 ans la possibilité d'une seconde carrière se concrétisant par des fonctions différentes, utilisant l'expérience acquise dans la première carrière, se situant dans un nouvel environnement professionnel et entraînant l'exercice de responsabilités valorisantes et supérieures à celles de la première carrière constituerait à n'en pas douter la réponse à cette question de la démotivation. Bien entendu l'accès à une deuxième carrière devrait constituer une rupture avec la première et impérativement être accompagné d'un temps de formation significatif. C'est la raison pour laquelle on trouve au cœur de ce second domaine la formation professionnelle continue qui devrait acquiescer dans l'administration une place au moins équivalente à celle qu'occupe la formation initiale, et

se démarquer de plus en plus des formes traditionnelles et académiques pour s'inscrire dans une dynamique de rapprochement avec le travail, de formation-action, de formation « dans et par le travail ».

- le troisième domaine est celui **des relations sociales** : celles-ci ne se limitent pas au respect des droits des syndicats, elles s'accompagnent de la nécessité de « faire vivre le paritarisme » en dépassant le côté formel propre au fonctionnement des instances paritaires et en faisant en sorte que celles-ci remplissent totalement leur rôle de lieu de débat et de concertation. Si la valorisation des ressources humaines est le point de passage obligé de toute modernisation, il est tout aussi évident que cette dernière ne pourra être menée à bien que dans la mesure où on saura s'appuyer sur un vrai dialogue social entre l'administration et les organisations syndicales et ce à tous les niveaux de l'organisation. Cela suppose que les représentants syndicaux soient pleinement reconnus comme des partenaires et interlocuteurs privilégiés et mis en mesure d'assurer réellement leur fonction de négociation,

- le quatrième grand domaine, **l'organisation du travail et de la vie au travail**, recouvre l'ensemble des attributions et des compétences de la GRH qui concernent l'organisation du travail, la répartition des tâches et des moyens, la gestion du temps et des espaces. Il est concerné par des fonctions essentielles pour la santé physique, morale et psychologique des personnels, à savoir la prise en compte des préoccupations d'ergonomie du travail, d'hygiène et de sécurité, l'amélioration des conditions de travail, de santé, les problèmes de pénibilité. Une gestion des ressources humaines au sens où nous l'entendons se doit de faire une place particulière à la santé-sécurité au travail des agents. La médecine de prévention a de ce point de vue un rôle central à jouer dans le suivi des conditions de travail qu'elle doit contribuer à organiser pour préserver la santé des personnels. C'est ainsi que l'attention portée à la compatibilité des conditions de travail avec la santé, et le dé-

veloppement d'une politique de prévention et de promotion de l'amélioration de la santé au poste de travail pourront déboucher sur des aménagements des situations de travail, des gestions de parcours professionnels avec une évolution sur la nature des postes, en ménageant des alternances dans des postes exposés.

La fonction « gestion des ressources humaines » : une fonction partagée

Dans cette nouvelle conception, la fonction GRH ne concerne pas seulement les spécialistes de la GRH que sont les directeurs des ressources humaines et leurs collaborateurs, lesquels ont en charge la politique de GRH et assument tout ce qui relève de l'administration et de la gestion du personnel dans ses dimensions statutaires et réglementaires. À côté de ces professionnels de la GRH, l'autre maillon essentiel dans la chaîne de gestion des ressources humaines est constitué par l'ensemble des dirigeants et l'encadrement opérationnel. Comme nous l'avons souligné dans notre définition de la GRH au sens où nous l'entendons, la gestion des ressources humaines ne peut se réduire à la seule « administration du personnel ». Bien entendu l'administration et la gestion du personnel dans ses dimensions statutaires et régle-

mentaires constitue le socle de la GRH, mais l'attention portée au « facteur humain » est l'autre exigence majeure de la fonction GRH. Aussi la GRH n'est-elle pas seulement l'affaire de spécialistes. C'est une fonction partagée et aucun agent en charge d'une fonction d'encadrement ne peut s'exonérer de cette responsabilité. La gestion des ressources humaines est pour tout cadre une composante de sa responsabilité globale, d'autant plus importante qu'il occupera des fonctions élevées dans la hiérarchie.

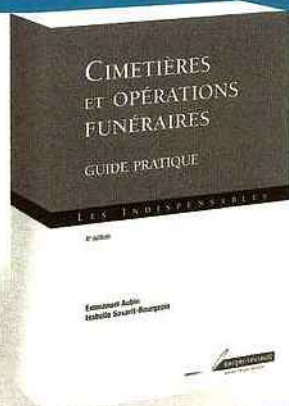
Concrètement on peut définir cette responsabilité de GRH incombant d'une manière générale à tout cadre, comme celle d'une gestion de proximité, centrée sur ce qui relève du développement des personnes, c'est-à-dire leur responsabilisation, leur évaluation, leur formation, le conseil en matière de mobilité, de parcours de carrière, la valorisation de leurs compétences et de leurs potentialités, leurs conditions de travail et l'organisation de leur vie au travail.

Cette responsabilité en termes de gestion de proximité doit intégrer la dimension dialogue social compris au sens large, c'est-à-dire englobant l'ensemble des éléments du système des relations de travail, dont le dialogue interne et les relations humaines au sein du service.

Nous concluons en insistant sur le fait que la bonne prise en charge de ces responsabilités en matière de GRH incombant à l'encadrement en général, exige une formation adaptée, visant à modifier en profondeur les pratiques quotidiennes de gestion des agents dans leur dimension humaine. Si l'enseignement de la GRH requiert une sensibilité aux problèmes humains que ne confère que l'épreuve du terrain et de l'expérience, pour autant, la formation initiale ne doit pas être négligée : elle constitue par excellence le lieu de sensibilisation des futurs cadres à cette dimension RH. Ce serait également un moment privilégié, à l'occasion notamment des stages organisés dans le cursus des fonctionnaires-élèves, de se confronter aux réalités humaines de l'administration. Sur cette question, nous avons fait, dans un rapport remis au ministre de la Fonction publique en 1999 (La documentation française, collection rapports officiels : Gestion des ressources humaines dans l'administration) des propositions concrètes sur l'enseignement de la GRH à l'ENA, dans les IRA, et plus généralement dans toutes les écoles d'application des différentes administrations, qui restent, nous semble-t-il, d'actualité. ■

Cimetières et opérations funéraires Guide pratique 4^e édition

- ▶ Auteurs : Emmanuel Aubin, Isabelle Savarit-Bourgeois
- ▶ 663 pages
- ▶ Format : 16 x 24 cm Broché
- ▶ ISBN : 978-2-7013-1575-1
- ▶ Référence : 120 860
- ▶ Prix public TTC : 70 € (TVA : 5,5 %)



Un outil de travail clair et précis, assorti de conseils pratiques et de nombreux modèles pour guider votre action au quotidien !

Un instrument de travail proche du terrain, immédiatement utilisable par les praticiens : élus, agents municipaux, agents intercommunaux, responsables de cimetières, opérateurs funéraires.

À jour des normes les plus récentes et des derniers développements jurisprudentiels relatifs aux cimetières et aux opérations funéraires, cette édition intègre notamment les dispositions relatives au décret n°2007-328 du 12 mars 2007 relatif à la réglementation de la crémation et de la destination des cendres et à la circulaire NOR/INT/B/07/00064/C du 14 mai 2007 détaillant la procédure de contrôle de la profession funéraire.

NOVEMBRE 2007

INFORMATIONS
COMMANDES

Fax : 03 83 38 84 82
Tél. : 03 83 38 84 83

E-mail : advble@berger-levrault.fr
Berger-Levrault Éditions - BP79 - 54250 Champigneulle

Pour en savoir plus :
www.editions.berger-levrault.fr

 berger-levrault
groupe berger-levrault

Aurélie Bretonneau
Auditeur au Conseil d'État



Les conséquences de la LOLF en matière de fonction publique : la notion des emplois vacants

La LOLF a bouleversé la notion de vacance d'emploi. Les gestionnaires ont aujourd'hui toute latitude pour adapter d'eux-mêmes la structure des emplois, mais la notion pourrait encore être clarifiée par le juge.

Dans son Guide des dépenses de personnel diffusé en juin 2005, six mois avant l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, la direction de la réforme budgétaire affirmait que « la notion de vacance d'emploi est vraisemblablement [...] la plus bouleversée par le passage à la notion de plafond d'équivalent temps plein travaillé (ETPT) ». De fait, l'incidence de la réforme budgétaire sur le concept de vacance d'emploi, jusqu'alors au nombre des pierres angulaires de la gestion statutaire, n'allait complètement de soi ni d'un point de vue managérial, ni d'un point de vue juridique. Après deux années de fonctionnement effectif en « régime LOLF », un premier bilan montre que la notion, revenue à un sens plus fonctionnel, sera sûrement appelée à être encore clarifiée par le juge.

L'ordonnance de 1959

Sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, la notion de vacance d'emploi renvoyait à une réalité juridique à la fois clairement identifiable et parfaitement exogène. Dès l'article 1^{er} du texte aujourd'hui abrogé était posée l'exigence selon laquelle « les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances ». Chaque année, la loi de finances votée par le Parlement comportait donc en annexe les emplois budgétaires dont chaque ministère disposait pour rémunérer ses fonctionnaires. Ces emplois étaient scrupuleusement définis, par corps et par grades, de sorte que lorsque le titulaire d'un poste venait à le libérer, ce dernier ne pouvait être supprimé avant la loi de finances suivante, quand bien même les besoins du ministère avaient entre-temps évolué. Souvent critiquée pour les rigidités de gestion qu'elle entraînait¹, une telle

configuration, présentait toutefois un avantage : celui d'objectiver la notion d'emploi vacant.

Forte de cette consistance juridique, cette notion était, de fait, mobilisée dans certains des processus les plus fondamentaux de la gestion statutaire. Dans deux domaines au moins, l'« emploi vacant » jouait un rôle aussi crucial que quotidien pour la gestion des personnels et l'évolution des carrières.

D'une part, la notion conditionnait, dans la plupart des cas, l'avancement de grade qui, bien que cette règle ne soit pas expressément prévue par le statut général², faisait l'objet d'un contingentement dont les règles de calcul s'exprimaient à travers la notion de pyramidage, désignant une proportion maximale des emplois d'un grade par rapport au nombre total des emplois du corps ou du grade d'origine. Dans ce cadre, c'était par la promotion sur un emploi vacant relevant du grade supérieur que se faisait le plus souvent l'avancement.

D'autre part, elle jouait un rôle fondamental pour certains dispositifs volontiers qualifiés de protecteurs pour les fonctionnaires

1. Encore que, rappelons-le, le législateur organique avait pris soin de limiter aux seules créations et suppressions d'emplois les cas où le recours à la loi de finances était nécessaire, en posant au cinquième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qu'un décret en Conseil des ministres était suffisant pour procéder à des transformations d'emplois (pour une application par le juge administratif, voir CE, 21 juin 1961, Galle, Rec. p. 61).

2. L'article 58 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 dite Le Pors portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État se contentant en effet de renvoyer aux statuts particuliers le soin de fixer les modalités d'avancement.

res, tant ils participent des garanties fondamentales inhérentes au statut. Il en va ainsi des règles de réintégration prévues par le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985, que celle-ci fasse suite à l'exercice de la mobilité (détachement, mise à disposition) ou à des positions statutaires à caractère médical ou social (congé parental, disponibilité familiale, etc.). Selon la situation des fonctionnaires concernés, le décret prévoit en effet leur réintégration soit en en posant simplement le principe, y compris en surnombre, soit en fixant une échéance objective : à la première vacance d'emploi, ou à l'une des trois premières.

Plus généralement, la régularité des nominations des fonctionnaires est conditionnée par la vacance de l'emploi dont leur bénéficiaire est investi¹. Ce principe, dégagé depuis longtemps par la jurisprudence², est depuis, repris par le statut général des fonctionnaires dont l'article 12 porte en son troisième alinéa la formule selon laquelle « toute nomination [...] qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle ».

La LOLF a bouleversé la notion de vacance d'emploi.

Dans un souci de souplesse et d'efficacité accrues, la réforme budgétaire a profondément renouvelé le cadre conceptuel de l'emploi public en y introduisant les notions de plafond de crédits de personnel et de plafond d'emplois. Ces deux enveloppes, respectivement spécialisées par programme et par ministère et exprimées en crédits et en « équivalents temps plein travaillés » (ETPT), obéissent à une logique de fongibilité asymétrique qui confère aux gestionnaires toute latitude, au sein de ce double cadrage, pour adapter d'eux-mêmes et sans recourir au législateur la structure des emplois par création, mais aussi par suppression. Désormais, lorsqu'un agent quitte son poste, son responsable peut donc librement décider soit de le maintenir en l'état et de le déclarer vacant, soit de le supprimer ou de le transformer.

1. Cf. R. Chapus, *Droit administratif général*, n° 204.

2. CE, 11 février 1927, Stefani, Rec. p. 180.

Est ainsi révolu le temps où la doctrine pouvait affirmer que « la notion d'emploi se présente sous deux aspects différents, tour à tour, budgétaire et fonctionnel, autorisant à parler d'ambivalence » (P. Albertini, « Grade, emploi, fonction : séparation et correspondance », *Rev. adm.* 1 982, 143 et s.). La vacance d'emploi ne peut plus s'apprécier sous l'angle budgétaire, comme « un fauteuil prêt à recevoir un agent » disposant d'un grade lui permettant d'y prétendre (cf. R. Grégoire, *La fonction publique*, 1954, p. 127 et s.). Et l'emploi s'assimile désormais à ce que l'on peut qualifier de « poste de travail » (cf. J-M et J-B Auby, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, 1991). La vacance d'emploi n'est plus la reconduction automatique de l'emploi préexistant, mais le fruit d'un véritable choix de gestion. Et elle devient dès lors aussi mouvante que le sont les besoins de services en constante évolution.

Les conséquences d'un tel changement avaient été largement anticipées. À partir de l'année 2004, une concertation s'est engagée sous la houlette de la DGAFP afin de mesurer les implications de la réforme budgétaire sur la gestion statutaire en général et la vacance d'emploi en particulier. Cette réflexion a débouché sur l'élaboration d'une doctrine³ différenciée selon les cas où la notion était mobilisée.

D'un côté, la procédure d'avancement a fait l'objet d'une refonte complète, avec l'adoption du décret n° 2005-1090 du 1^{er} septembre 2005, qui à l'ancien système de pyramidage budgétaire et réglementaire a substitué un mécanisme de taux de promotion pour chaque grade. Cette procédure est maintenant rodée et depuis 2008, les arrêtés ministériels arrêtant ces taux sont pris sur avis conforme des ministres chargés de la fonction publique et du budget.

Mais de l'autre et par contraste, les dispositions régissant les conditions de gestion des positions statutaires n'ont, pour l'heure, fait l'objet d'aucune adaptation liée à l'évolution de la notion de vacance d'emploi, et ce, alors même que les occasions n'ont pas manqué⁴. Cet état de fait, et de droit, provient en réalité d'un choix délibéré, celui de maintenir in-

tact le système existant en considérant simplement que l'emploi vacant se définit désormais comme un poste offert au recrutement, indépendamment de toute considération budgétaire autre que le respect du plafond de crédits.

Les conséquences juridique, managériale et contentieuse de ces nouveaux choix.

Il est permis de s'interroger sur les conséquences de ce choix, tant une notion dont la consistance juridique s'étirole, ne relève a priori pas de l'évidence de maintenir gravée dans le marbre des textes, et ce précisément dans celui des champs qui appelle les garanties les plus fortes, à savoir celui des protections statutaires. Si les gestionnaires deviennent libres des emplois qu'ils déclarent vacants, qu'en est-il des obligations pesant sur eux en termes de réintégration des agents? N'est-ce pas là une source potentielle de conflit ou de contentieux, peu compatible avec le renforcement, à l'œuvre dans tous les champs du droit administratif, de l'exigence de sécurité juridique? Et le cas échéant le juge est-il convenablement outillé pour répondre à cette nouvelle configuration?

Rappelons que ces interrogations sont d'autant plus cruciales que le juge administratif a, depuis longtemps, affirmé avec force que les fonctionnaires titulaires en activité avaient droit à recevoir une affectation dans un emploi correspondant à leur grade, hissant même cette exigence au rang des règles fondamentales du statut des fonctionnaires⁵. Il en découle qu'un fonctionnaire a le droit être nommé, dans un délai raisonnable, dans un emploi vacant de son grade, par exemple à l'issue d'un détachement⁶, ou d'une période de disponibilité⁷. Le Conseil d'État a également jugé fautif le fait de laisser un fonctionnaire sans affectation⁸, ou

4. Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, le décret n° 85-986 a fait l'objet de quatre modifications portant sur d'autres points (par les décrets n° 2006-536 du 11 mai 2006, n° 2007-658 du 2 mai 2007, n° 2007-1542 du 26 octobre 2007 et n° 2008-568 du 17 juin 2008).

5. CE, 11 juillet 1975, *Ministre de l'éducation nationale c/ Dame Said*, Rec. p. 424, concl. Denoix de Saint Marc.

6. CE, 3 février 1956, *Dame Cheze*, Rec. T. p. 684

7. CE, 2 novembre 1938, *Indochine c/ Vo Thanh Sung*, Rec. p. 810, CE, 11 juillet 1975, *Ministre de l'éducation nationale c/ Dame Said*, précité.

8. CE, 20 juin 1952, *Sieur Bastide*, Rec. p. 327.

3. Cf. la Note de synthèse relative à l'impact de la LOLF sur la notion d'emploi et de positions statutaires (décembre 2004), disponible en ligne sur le site www.fonction-publique.gouv.fr.

plus généralement, le retard mis à la régularisation de la situation d'un agent¹

■ La première conséquence à tirer de la nouvelle définition de la vacance est à la fois juridique et managériale : la plus grande liberté accordée aux gestionnaires publics doit aller de pair avec une exigence accrue en termes de transparence et les obligations de publication de vacance d'emploi posées, pour la fonction publique de l'Etat, à l'article 61 de la loi n° 84 16 du 11 janvier 1984, devront faire l'objet d'un contrôle d'autant plus strict. Symétriquement, cette gestion plus active des ressources de la fonction publique nécessite pour se conformer aux exigences légales et réglementaires pesant sur l'administration en tant qu'employeur que les agents mettent leur hiérarchie en situation d'anticiper suffisamment à l'avance leur retour et que le juge adapte, en tant de besoin, son appréciation du « délai raisonnable » pour une réintégration à ce nouvel état des lieux.

■ La seconde est plus exclusivement contentieuse et touche aux incidences qu'auront les évolutions à l'œuvre sur la conception qu'a le juge administratif de la notion de vacance d'emploi.

Des avant la LOLF, le juge a certes su s'abstraire d'une vision strictement budgétaire ou réglementaire de la vacance² développant une jurisprudence teintée de pragmatisme à l'aune du principe selon lequel un emploi n'est en réalité vacant que si celui qui le libère est placé dans une position statutaire claire et régulière au moment où la nomination de son successeur intervient. Est ainsi illégale la nomination prononcée alors que le précédent titulaire du poste

n'est qu'« appelé » à d'autres fonctions – notamment si ces autres fonctions constituent une mise à la retraite d'office intervenue six mois plus tard⁴.

Toutefois et réciproquement le Conseil d'Etat n'a pas hésité à rappeler que quoique fonctionnellement occupé un emploi pouvait être statutairement et budgétairement vacant. Est ainsi vacant l'emploi occupé par un agent contractuel même bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée⁵, ou celui dont un auxiliaire se voit confier l'interim à titre temporaire⁶.

Ces lignes jurisprudentielles ne devraient pas se voir substantiellement remises en cause par l'intervention de la LOLF. Mais celle-ci pose toutefois deux séries de questions qui restent à ce jour non tranchées.

Le contrôle du juge sur la notion d'emploi vacant.

La première tient à la nature du contrôle que le juge administratif sera conduit à mener sur l'absence alléguée par l'administration d'emploi vacant sur lequel réintégrer un agent qui peut légalement y prétendre. Là où, avant la LOLF, il suffisait pour ce faire de prendre acte d'une situation de droit ou d'apprécier un état de fait relativement lisible, des débats d'une nouvelle nature risquent à présent de surgir sur le caractère vacant ou non d'un emploi à l'occasion desquels l'appréciation du juge pourrait différer de celle de l'administration et les choix de la seconde en termes de vacances de poste (non ouverture/reaffection des crédits par le jeu de la fongibilité asymétrique/profil de poste adapté aux seules fins de ne pas correspondre au grade de l'agent concerné) être regardés

par le premier comme constitutifs d'une privation illégale ou fautive d'un droit à réintégration. Reste à déterminer quel sera le degré et la réalité de ce contrôle sur les choix de gestion, de moins en moins encadrés opérés par ceux qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler les « managers publics ». Une configuration plus complexe se fait donc jour, qui nécessitera en retour une appréciation encore plus fine de la vacance par le juge sans doute fondée sur la méthode du faisceau d'indices.

Le contentieux des nominations pour ordre

La seconde tient au contentieux des nominations dites « pour ordre » – c'est-à-dire illégalement intervenues sur un emploi non vacant – et a connu une illustration récente⁷. A un magistrat qui entendait soutenir que sa nomination à la Cour de cassation serait intervenue sur un emploi non vacant faute de crédits suffisants affectés à l'action « Cassation » du programme « Jurdictions judiciaires » de la loi de finances, le Conseil d'Etat a logiquement répondu qu'en l'absence de prescriptions législatives fixant des plafonds d'emplois ou d'indices par action, un tel moyen était inopérant. C'est prendre acte de la nouvelle souplesse accordée aux gestionnaires publics, y compris dans des domaines aussi délicats que celui des garanties statutaires accordées aux magistrats. Surtout le commissaire du gouvernement M. Guyomar, relevait que seul un dépassement du plafond d'emplois aurait pu interdire de regarder l'emploi comme juridiquement vacant ajoutant que « compte tenu du caractère ministériel du plafond et de la fongibilité des emplois », il y avait de quoi se montrer « circonspect quant à la capacité du juge d'exercer sur ce point un contrôle effectif. En somme, en repoussant les limites à l'intérieur desquelles est circonscrite la li-

7 CE 31 mars 2008. Biais a mentionner aux tables du recueil Lebon.

1 CE 13 juillet 1968. Menou. Rec T p 995. CE 22 janvier 1971. Lucas. Rec T p 98.

2 La dimension réglementaire primant d'ailleurs la dimension budgétaire (CE 24 avril 1953. Demoiselles Cham. Voisin et Paget. Rec p 187. le caractère vacant d'un emploi s'apprécie au regard des effectifs réglementaires et non des effectifs budgétaires).

3 CE 17 déc 1937. Sieur Catusse. Rec p 1056.

4 CE Ass. 28 juin 1946. Sieur Terracher. Rec p 185.

5 CE 24 janvier 1990. Centre hospitalier général de Montmorency. c/ Mme Lavignotte. Rec p 15. CE 10 juillet 2006. La Poste. Rec T p 98.

6 CE 15 mars 1978. Bouchart. Rec T p 847.

berté des gestionnaires en termes de création, transformation et suppression de postes, la LOLF pose au juge un problème d'appréciation du franchissement de ces limites, dont la pertinence contentieuse n'a plus rien d'évident. À cet égard, il est pour le moins probable que la question du respect des « plafonds » n'occupera à l'avenir qu'une place résiduelle dans le contrôle par le juge du caractère vacant ou non d'un emploi.

En somme, si la notion de vacance d'emploi a, avec la LOLF, perdu la netteté que lui conférait par le passé la stricte corrélation de ses dimensions réglementaire et budgétaire, ce bouleversement ne remet pas nécessaire-

ment en cause la force opératoire qu'elle revêt pour le juge, et vient tout au plus enrichir l'approche pragmatique et nuancée qu'il en développe depuis toujours. Une telle configuration permet, à n'en pas douter, de concilier la légitime recherche de souplesse qui sous-tend la réforme budgétaire et l'exigence, non moins fondamentale, de plein respect des garanties prévues par le statut. Gageons d'ailleurs que les réflexions à l'œuvre sur la simplification du système actuel de corps et de grades ne pourront à l'avenir que renforcer ces garanties, en multipliant les possibilités de réintégration et en permettant de pourvoir plus opportunément aux vacances effectivement constatées. ■