



N° 261

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

TOME I

FONCTION PUBLIQUE, RÉFORME DE L'ÉTAT ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

FONCTION PUBLIQUE

PAR M. BERNARD DEROSIER

Député.

Voir le numéro : 256 (annexe 26).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : POURSUIVRE L'ADAPTATION DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE L'ÉTAT	7
I. — LA FONCTION PUBLIQUE	7
A. LA QUESTION DES EFFECTIFS	7
1. Un fait prégnant : des départs à la retraite massifs	7
2. Une baisse du nombre des postes budgétaires insignifiante	8
3. Une diminution réelle des moyens plus importante	9
4. Une nécessité : mieux connaître l'emploi public.....	10
<i>a) Les travaux de l'Observatoire de l'emploi public</i>	11
<i>b) Le traitement des effectifs dans le contexte de la loi organique relative aux lois de finances</i>	12
5. Une exigence de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	12
<i>a) La mise en place de nouveaux outils</i>	13
<i>b) Le renforcement de la mobilité</i>	13
B. LA PROGRESSION DES RÉMUNÉRATIONS	16
1. Une augmentation modérée des rémunérations	18
2. Une nécessaire clarification du système de rémunération	21
3. Une interrogation sur l'évolution des salaires en 2003.....	22
4. Des charges de pensions de plus en plus conséquentes	23
C. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL	24
1. Consolider les acquis.....	24
<i>a) Une plus grande égalité des chances</i>	24
<i>b) L'aménagement et la réduction du temps de travail</i>	27
<i>c) La nécessaire poursuite de la résorption de l'emploi précaire</i>	28
2. Prolonger temporairement le congé de fin d'activité.....	28
3. Assurer l'attractivité de la fonction publique.....	29

II. — LA RÉFORME DE L'ÉTAT	30
A. UNE AMÉLIORATION DE L'ACCÈS DES CITOYENS À L'ADMINISTRATION ...	30
1. Le renforcement des droits du citoyen face à l'administration	30
2. L'allégement des démarches administratives et la simplification du langage administratif.....	32
3. Le développement de l'administration électronique.....	32
B. UNE GESTION PLUS RATIONNELLE DES MOYENS DE L'ÉTAT.....	33
1. La multiplication des réformes.....	33
2. La « révolution copernicienne » de la loi organique du 1 ^{er} août 2001	34
 DEUXIÈME PARTIE : MAINTENIR LES MOYENS DU MINISTÈRE CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE	40
 I. — LES ACTIONS EN FAVEUR DES FONCTIONNAIRES	42
A. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE.....	42
B. LES ACTIONS INTERMINISTÉRIELLES DE RECRUTEMENT ET DE FORMATION CONTINUE	43
1. Les crédits de formation, de perfectionnement et d'insertion.....	43
2. Les subventions aux écoles	44
a) <i>L'École nationale d'administration</i>	44
b) <i>Les instituts régionaux d'administration</i>	45
3. Les autres subventions pour dépenses de formation.....	45
 II. — LA MODERNISATION DE L'ÉTAT	46
A. LES ÉTUDES ET LA COMMUNICATION SUR LA GESTION PUBLIQUE.....	46
B. LE FONDS POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT.....	46
C. LA POLITIQUE DE DÉLOCALISATION	48
 AUDITION DE M. JEAN-PAUL DELEVOYE, MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, ET DE M. HENRI PLAGNOL, SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA RÉFORME DE L'ÉTAT	51
 AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	61
 AUDITIONS DU RAPPORTEUR	63

MESDAMES, MESSIEURS,

La relative modicité des crédits du ministère chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État inscrits au budget des services généraux du Premier ministre (219 millions d'euros en 2003) ne reflète que très partiellement l'importance des missions qui lui sont confiées et l'ampleur des problèmes qu'il est amené à traiter.

En effet, avec plus de 13,5 % du produit intérieur brut et près de 198 milliards d'euros de rémunérations, les 5 millions d'agents publics pèsent de tout leur poids dans le débat sur les finances publiques. Parmi eux, les 2,3 millions de fonctionnaires de l'État, dont les rémunérations s'élèvent à 113,8 milliards d'euros et 7,8 % du PIB, occupent une place de choix, et ce d'autant plus que les dépenses de personnel représentent une part de plus en plus importante du budget de l'État : 40,1 % en 1991 et 43,6 % en 2001 ⁽¹⁾. Dans le projet de loi de finances pour 2003, ces dépenses, à l'exclusion de la part des subventions de fonctionnement qui servent à rémunérer du personnel, représenteront 39,2 % des charges du budget général.

Outre ce poids financier, qui justifierait à lui seul qu'on s'intéresse à la fonction publique dans le cadre de ce projet de budget, plusieurs questions contribuent, aujourd'hui, à faire de ce sujet un objet d'attention particulière. D'abord, les récents rapports particuliers de la Cour des comptes sur la fonction publique ont mis au jour les difficultés méthodologiques qui pouvaient se poser dans l'approche du phénomène, difficultés que le Conseil d'État, dans son prochain rapport annuel, devrait aborder de nouveau.

Ensuite, l'entrée en vigueur progressive de la loi organique relative aux lois de finances en date du 1^{er} août 2001 offre un nouveau cadre à l'appréhension des questions d'effectifs et de rémunérations. Les principes de sincérité et de transparence dans ce domaine revêtent, de ce fait, une importance nouvelle.

Enfin et surtout, émerge progressivement le défi du choc démographique constitué par le départ à la retraite de la moitié des fonctionnaires dans les dix prochaines années. La traduction financière de ce mouvement sera considérable et implique des efforts de réorganisation de nos services publics, en particulier pour améliorer leurs relations avec les citoyens et pour maintenir leur caractère attractif sur le marché de l'emploi.

La traduction financière de ce mouvement sera considérable et implique autant une évolution de l'organisation de l'emploi dans les services publics qu'une amélioration de l'attractivité de la fonction publique. Les droits des citoyens dans

(1) Ces données n'incluent pas les dépenses de personnel des établissements publics subventionnés par l'État, ni les pensions des anciens combattants et victimes de guerre.

leurs relations avec les administrations ont été améliorés. L'accès des usagers à l'administration a été facilité, grâce, notamment, à l'allégement des démarches administratives courantes, à la simplification du langage administratif, aux progrès de la codification et au développement de l'administration électronique. Par ailleurs, une double réforme budgétaire et comptable de l'État a été menée par le biais de la réécriture de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances et de la réorganisation des circuits financiers. L'État a désormais les moyens d'être plus efficace.

La fonction publique elle-même a été renouvelée. Ainsi, l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes au sein de la fonction publique a été renforcée, de même que la réglementation du « pantouflage ». La notion de harcèlement moral a été introduite dans le statut général. En outre, un important programme de résorption de la précarité a été engagé. La durée légale du temps de travail a été réduite à trente-cinq heures et les bases d'une revivification du dialogue social dans la fonction publique ont été jetées. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences a été placée au centre de la politique des ressources humaines, marquée en particulier par la création d'un Observatoire de l'emploi public.

Lors de la précédente législature, il a été répondu de manière cohérente aux questions suscitées par ces enjeux cruciaux. Les perspectives des régimes de pensions civiles et militaires ont été dressées avec précision par le Conseil d'orientation des retraites et les principes d'une évolution équitable et soutenable ont été posés.

Il faut souhaiter que ces efforts soient poursuivis et que l'adaptation de la fonction publique et la réforme de l'État soient menées de manière concomitante, sous peine de rendre l'une ou l'autre vaine et stérile. Il convient de souligner la nécessité de penser ces évolutions de manière globale, c'est-à-dire, d'une part, prendre en compte les fonctions publiques territoriales et hospitalières, et, d'autre part, ne pas créer de concurrence inutile avec le secteur privé.

La poursuite de ces progrès suppose également que soit maintenue la capacité d'intervention du ministère chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État, en particulier en faveur de l'action sociale interministérielle et de la formation des fonctionnaires. À ce titre, on ne peut que regretter que ses moyens dans le projet de loi de finances pour 2003 baissent de 1,98 %.

PREMIÈRE PARTIE

POURSUIVRE L'ADAPTATION DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE L'ÉTAT

Fonction publique et réforme de l'État sont indissociables. La question du niveau des effectifs de l'emploi public ne peut être traitée séparément de l'adaptation constante du service public et de ses moyens aux besoins des citoyens. Au rapprochement des citoyens et de l'administration a répondu la modernisation de la gestion de cette dernière. Néanmoins, pour aborder la réforme de l'État et juger des orientations proposées – ou suggérées – par le Gouvernement, certaines hypothèses touchant la fonction publique méritent d'être préalablement levées.

I. — LA FONCTION PUBLIQUE

A. LA QUESTION DES EFFECTIFS

Entre 1990 et 2000, les effectifs de la fonction publique de l'État ⁽¹⁾, selon l'analyse des fichiers de paye effectuée par l'INSEE, ont progressé de 5,5 % en équivalents temps plein. Dans le même temps, la population active augmentait de 5,8 %.

1. Un fait prégnant : des départs à la retraite massifs

Les problèmes démographiques auxquels est confrontée la fonction publique de l'État sont bien établis. D'ici à 2009, près de 30 % des fonctionnaires des ministères civils en poste à la fin de l'année 2000 auront cessé leur activité. Le rythme actuel des départs atteint environ 50 000 fonctionnaires. Il était de 39 300 en 1992. En 2007, ce flux devrait atteindre 65 000 départs, ce qui permet de fixer à 460 000 le nombre de fonctionnaires qui quitteront la fonction publique entre 2001 et 2008.

Reflète des politiques de recrutement menées par chaque ministère depuis plusieurs décennies, le calendrier des départs varie de l'un à l'autre. Ainsi, l'essentiel des départs jusqu'en 2005 concerne les fonctionnaires du ministère de l'éducation nationale. Après cette date, le relais sera pris par le ministère de l'économie, tandis que le ministère de la justice fera face à une progression constante des flux de départs jusqu'en 2012, conséquence des recrutements massifs réalisés depuis vingt ans.

Après 2009, les flux de départs devraient progressivement décroître. Vers 2016, ils devraient retrouver leur niveau actuel. Le choc démographique apparaît donc très concentré sur l'actuelle décennie.

(1) Effectifs de la fonction publique de l'État, hors enseignement privé sous contrat et hors établissements publics nationaux et hors exploitant public La Poste.

SORTIES DÉFINITIVES ⁽¹⁾ PRÉVISIBLES DE TITULAIRES ENTRE 2003 ET 2012

Années	Éducation nationale (enseignement scolaire)	Économie et finances	Intérieur	Universités	Équipement Transports	Justice	Autres ministères civils	Total
2003	33 800	4 500	5 900	3 300	2 800	1 500	2 100	53 900
2004	34 600	4 800	5 900	3 600	3 100	1 700	2 200	55 900
2005	35 233	5 417	5 833	3 750	3 250	1 667	2 350	57 500
2006	36 267	6 183	5 767	4 050	3 550	1 733	2 550	60 100
2007	36 950	6 800	5 733	4 267	3 733	1 833	2 750	62 067
2008	38 150	7 800	5 667	4 633	4 067	1 967	3 050	65 333
2009	36 283	7 467	5 533	4 417	4 033	2 000	3 033	62 767
2010	35 017	7 633	5 367	4 383	4 167	2 100	3 167	61 833
2011	33 550	7 617	5 250	4 300	4 100	2 150	3 167	60 133
2012	31 450	7 683	5 050	4 200	4 100	2 250	3 233	57 967

Champ : agents titulaires des services civils.

(1) Retraites, décès, démissions, ... hors congé fin d'activité.

Source : estimation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique à partir des fichiers de paie des agents de l'État.

La réduction des effectifs de la fonction publique ne saurait être un objectif en soi, sauf à considérer que la variable budgétaire est la seule qui doit être prise en compte. Le ministre de la fonction publique le reconnaît lui-même. Cette diminution n'a de sens que si elle s'accompagne d'une redéfinition précise des missions de l'État et d'une réorganisation de ses structures. Or, s'engage aujourd'hui un mouvement de réduction qui, s'il est affiché de manière modeste dans le projet de budget pour 2003, risque de s'avérer, dans les faits, handicapant pour de nombreux services de l'État. Et, aucun discours ne vient aujourd'hui expliciter un réaménagement des structures susceptibles d'accompagner cette diminution.

2. Une baisse du nombre des postes budgétaires insignifiante

Après les déclarations de plusieurs personnalités de l'actuelle majorité durant la dernière campagne électorale, nombreux étaient ceux qui s'attendaient à voir diminuer de manière importante la quantité de postes budgétaires inscrite dans le projet de loi de finances pour 2003. Par prudence, le Gouvernement a limité le nombre de suppressions nettes dans les ministères civils à 1 089 postes, comme le montre le tableau ci-dessous.

LES EFFECTIFS DE L'ÉTAT DE 2002 À 2003

Catégories	Nombre d'emplois
Emplois inscrits au budget 2002	2 181 985
– dont titulaires	1 700 141
– dont contractuels	61 801
– dont ouvriers d'État	58 114
– dont militaires	361 929
Évolution des emplois budgétaires civils en 2003	– 1 089
Évolution des effectifs sur crédits en 2003	+ 288
Évolution des emplois militaires et de défense en 2003	+ 513
Mesures d'ordre en 2003	– 1 044
– dont transfert du budget de la culture au Musée du Louvre	– 1 233
– dont mesures de « déprécarisation » dans divers ministères	+ 360
Emplois inscrits au projet de budget 2003	2 180 240

Source : d'après ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Par cette mesure, il donne la tonalité de ses intentions sans pour autant les concrétiser. De ce fait, les éléments pour instruire un procès en affichage ne sont pas loin d'être réunis, et ce d'autant plus que d'autres mesures viennent corroborer la volonté gouvernementale, latente, de priver le service public de soutiens précieux.

3. Une diminution réelle des moyens plus importante

Le discours sur le seul niveau des postes budgétaires n'apparaît pas pertinent. Les études menées tant par la Cour des comptes que par l'Observatoire de l'emploi public ont montré que la différence, à un moment donné, pouvait être telle entre le nombre de postes budgétaires ouverts et le nombre d'emplois réellement pourvus que s'arrêter au premier n'avait pas grande signification pour contrôler les moyens dont disposait un service public.

D'une part, tous les postes budgétaires ne sont pas occupés. Des vacances peuvent intervenir, pour cause de congé de maladie ou de congé de maternité par exemple, ou bien parce qu'aucun candidat ne postule à un poste devenu vacant, pour des raisons fonctionnelles ou souvent géographiques. Par ailleurs, des mesures de « gel » ou de « mise en réserve » d'emplois peuvent être décidées par le ministère chargé du budget ; dans ce cas, aucun concours n'est organisé et des postes budgétaires restent sans titulaire. L'utilisation de temps partiels et la pratique des surnombres et des emplois de titulaires bloqués pour rémunérer des emplois de non-titulaires viennent également masquer la présentation des emplois.

D'autre part, le nombre d'emplois publics ne se limite pas aux postes budgétaires. Le recours à des contractuels rémunérés sur crédits, et non sur emplois, est devenu fréquent dans les services publics, à tel point que cette catégorie de personnels constitue souvent un élément déterminant dans leur fonctionnement. Il

suffit de citer le cas des services des visas dans les consulats français qui emploient, pour deux tiers des effectifs, des recrutés locaux vacataires.

Agir sur le nombre de postes budgétaires ne suffit donc pas à résumer une politique des effectifs dans la fonction publique. C'est pourquoi il convient d'être attentif à l'évolution des effectifs réels.

En premier lieu, il est à craindre que le départ à la retraite de nombreux fonctionnaires dans les très prochaines années occasionne de nombreuses vacances de postes, moyen discret de faire baisser le nombre de fonctionnaires ; l'ancienne présidente du RPR a pu ainsi proposer de ne remplacer qu'un fonctionnaire sur trois partant à la retraite. *De jure*, le Gouvernement n'est, en effet, pas tenu de dépenser les crédits que le Parlement met à sa disposition. Ce dernier devra donc se montrer particulièrement vigilant sur ce point.

En second lieu, certaines décisions, sans pour autant atteindre les postes budgétaires, viendront réduire les moyens en effectifs dont peuvent disposer réellement les services publics. Il en est ainsi de la décision de mettre fin au dispositif des emplois-jeunes. Ces derniers prennent généralement la forme de contrats à durée déterminée de cinq ans. Aucune création n'est prévue en 2002 et en 2003 dans les administrations de l'État. De plus, aucun des contrats en cours ne devrait être renouvelé. Que deviendront les 62 000 emplois d'aides éducateurs employés aujourd'hui dans l'éducation nationale ? Par qui seront-ils remplacés ? Les créations de postes annoncées au ministère de l'intérieur ne sont pas à la hauteur du nombre de postes d'adjoints de sécurité qui vont disparaître (20 000 emplois offerts en 2002). La même question se pose au ministère de la justice (2 000 postes offerts en 2002). Il faut relever à ce propos que, sur les 40 000 aides éducateurs qui ont quitté leur fonction depuis le début du programme, plus de 60 % ont trouvé un emploi, dont la moitié dans le secteur privé et l'autre moitié dans le secteur public. Parmi les 13 700 adjoints de sécurité qui sont sortis du dispositif, plus de 78 % ont trouvé un emploi.

Au total, et sans tenir compte du risque de multiplication des vacances de postes, si 1 089 postes budgétaires civils sont supprimés dans le projet de loi de finances pour 2003, ce sont près de 92 000 emplois qui disparaîtront progressivement du fait de la suppression du dispositif des emplois-jeunes, dont l'utilité est pourtant reconnue par les ministères concernés. Dès 2003, le nombre d'aides éducateurs diminuera ainsi de 20 000 emplois. En outre, plus de 46 000 emplois pourraient disparaître dans les collectivités territoriales et plus de 20 000 dans les établissements publics, au premier rang desquels figurent les établissements hospitaliers.

4. Une nécessité : mieux connaître l'emploi public

La création de l'Observatoire de l'emploi public, en juillet 2000, a traduit le besoin de progresser dans la connaissance de l'emploi public, notamment dans le contexte instauré par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

a) Les travaux de l'Observatoire de l'emploi public

L'Observatoire de l'emploi public est chargé d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur l'emploi dans les services mentionnés aux articles 2 de la loi du 11 janvier 1984, de la loi du 26 janvier 1984 et de la loi du 9 janvier 1986, lois qui concernent respectivement la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. À cette fin, l'Observatoire a reçu quatre missions.

En premier lieu, il réalise les études statistiques et prospectives relatives à l'emploi dans les trois fonctions publiques. En ce qui concerne la fonction publique territoriale, il s'appuie notamment sur les travaux réalisés par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Il présente chaque année au Parlement un état statistique annuel des effectifs de la fonction publique de l'État. En deuxième lieu, il formule des propositions pour la mise en place de systèmes d'information permettant d'harmoniser les données recueillies pour chacune des trois fonctions publiques. En troisième lieu, il élabore les méthodes techniques nécessaires à la bonne connaissance de l'emploi public et à la gestion prévisionnelle des emplois et en assure la diffusion dans les services, établissements et collectivités concernés. Enfin, il contribue à la valorisation et à la diffusion des travaux réalisés en matière d'emploi public et notamment à leur utilisation pour des comparaisons internationales.

L'Observatoire repose sur une structure délibérative (le conseil d'orientation) et sur une structure technique (le comité technique). Le conseil d'orientation adopte le programme annuel des travaux et le rapport annuel d'activité. Le comité technique élabore et exécute le programme de travail. Le conseil d'orientation comprend 41 membres. Il est présidé par le ministre chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État.

Dans ses premiers travaux, l'Observatoire s'est attaché à définir des matrices de passage de l'emploi budgétaire à l'emploi réel, passage nécessaire au contrôle du Parlement sur l'exécution des lois de finances dans le cadre du nouveau texte organique. Certains modes de comptage seront précisés et certains groupes d'employeurs qui emploient des fonctionnaires relevant de titres différents du statut général seront mis à contribution. L'objectif est d'accélérer la production de statistiques fiables, dans un délai de six mois suivant la clôture du budget, à l'appui de la loi de règlement. En outre l'Observatoire a conduit une analyse rétrospective de l'évolution sur cinq à dix ans des effectifs non titulaires dans les trois fonctions publiques et a estimé, à partir du fichier de paye, le nombre de personnels potentiellement éligibles au plan de résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique de l'État, conformément aux dispositions de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

b) Le traitement des effectifs dans le contexte de la loi organique relative aux lois de finances

Les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoient d'isoler les dépenses, et toutes les dépenses, afférentes au personnel. En effet, la loi organique dispose que « *à l'exception des crédits de la dotation* (pour mesures générales en matière de rémunérations, dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits), *les crédits ouverts sur le titre des dépenses en personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État* » et que « *ces plafonds sont spécialisés par ministère* ». Le titre des dépenses en personnel a donc vocation à retracer toutes les dépenses afférentes aux rémunérations des personnels de l'État. Il s'agit de l'ensemble des personnels, titulaires ou contractuels, dont le nombre sera exprimé en équivalent temps plein employés par l'État ou rémunérés à partir du budget général, à l'exemple des enseignants des établissements privés sous convention avec l'État.

Le raisonnement ne sera donc plus fondé sur le nombre de postes budgétaires que les ministères sont autorisés à pourvoir, mais sur celui d'emplois effectivement rémunérés, et ce indépendamment de leurs caractéristiques statutaires. Devront être comptabilisés dans le calcul du plafond aussi bien les vacataires que les autres catégories d'agents contractuels. Le gestionnaire sera libre d'employer moins de personnel que ce plafond d'emploi et de les rémunérer plus sous réserve du respect du plafond de la masse salariale. Il pourra redéployer des crédits de masse salariale vers d'autres crédits. La réciproque étant impossible, la fongibilité des crédits de personnels est donc asymétrique.

De plus, la fixation d'un tel plafond permettra au Parlement de se prononcer, chaque année, sur le nombre réel des emplois rémunérés par l'État. L'organisation des systèmes d'informations ministériels devra permettre le suivi de la consommation du plafond des emplois autorisés, de même que ceux-ci devront déterminer le rattachement budgétaire de chaque emploi à tel ou tel programme. Dans cette perspective, les travaux de l'Observatoire public offrent, d'ores et déjà, une base solide.

Observer l'emploi public est nécessaire pour anticiper son évolution et conduire une politique de gestion prévisionnelle des effectifs indispensable pour faire face aux départs massifs à la retraite dans les quinze années à venir mais surtout pour mieux adapter les moyens aux attentes des citoyens.

5. Une exigence de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

La gestion prévisionnelle des ressources humaines exige un fort cadre méthodologique, qui a longtemps fait défaut dans la fonction publique. Il reste à la mettre en œuvre dans tous les ministères et services publics, ce qui passe nécessairement par la promotion de la mobilité et le décroisement, non seulement au sein de la fonction publique de l'État, mais aussi entre les trois fonctions publiques et au sein de l'Union européenne.

a) La mise en place de nouveaux outils

L'Observatoire de l'emploi public a également reçu une mission de soutien à la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Il a ainsi apporté un appui technique aux gestionnaires des trois fonctions publiques pour le développement de leurs outils propres de gestion prévisionnelle. Il a rédigé à cet effet un guide méthodologique destiné à l'ensemble des ministères et a soutenu l'association des directeurs des centres de gestion de la fonction publique territoriale dans la réalisation de sa première étude de gestion prévisionnelle sur le cadre d'emploi des rédacteurs. Des stages organisés avec l'École nationale d'administration offrent l'occasion d'échanges de bonnes pratiques, en particulier avec les correspondants ministériels de GPEEC, qui forment un groupe piloté par l'Observatoire.

D'autres outils en vue de la gestion prévisionnelle ont été mis en place. C'est le cas notamment du développement, dans chaque ministère, d'un plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences décidé lors du comité interministériel pour la réforme de l'État du 12 octobre 2000.

La gestion prévisionnelle des effectifs demande que les compétences de chaque agent soient mieux connues et reconnues. Dans ce cadre, le dispositif de notation des fonctionnaires a été réformé, sa procédure modernisée et l'entretien d'évaluation rendu obligatoire. En effet, dans le prolongement des conclusions rendues, en juillet 2001, par le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 a introduit le principe de mérite individuel dans le dispositif de notation. Des arrêtés ministériels doivent définir les notes fixées par niveaux, de même que les marges d'évolution des notes, les critères d'appréciation des agents et les conditions d'harmonisation préalable des notes. Les ministères peuvent fixer des règles propres à chaque corps. La notation peut être faite désormais chaque année ou tous les deux ans.

b) Le renforcement de la mobilité

Trois niveaux doivent être considérés : la mobilité au sein de la fonction publique de l'État, celle entre les trois fonctions publiques et celle des fonctionnaires au sein de l'Union européenne.

— Au sein de la fonction publique de l'État

Dans le prolongement du protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et sur une meilleure gestion de l'emploi public, signé le 10 juillet 2000, et des comités interministériels pour la réforme de l'État du 12 octobre 2000 et du 15 novembre 2001, la nécessité de réformer le système de mobilité a été mise en avant.

Le décret n° 2002-684 du 30 avril 2002 est venu modifier le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions. Les modalités de réintégration propres à chaque position ont été revues, afin de rendre la mobilité moins pénalisante et moins risquée. En matière de

détachement, le principe de la réintégration immédiate, au besoin en surnombre, assorti d'un délai de « prévenance » de trois mois, a été substitué à celui de la réintégration à première vacance dans le corps. Ainsi, dès lors que le délai de « prévenance » est respecté, la réintégration est prononcée immédiatement. Ce mécanisme de « prévenance » s'applique également à l'expiration des positions de hors cadre et de disponibilité. En outre, les conséquences négatives des détachements sur la promotion interne dans les corps d'accueil ont été supprimées.

Le décret du 30 avril 2002 a également procédé à la suppression de la disponibilité pour exercer une activité d'intérêt public dans une entreprise publique ou privée, laquelle avait perdu sa cohérence. Parallèlement, la durée de la disponibilité pour convenances personnelles a été étendue à dix ans.

La réorganisation et l'harmonisation des systèmes de primes et l'application d'un principe de transparence offrent la possibilité de lever l'un des principaux freins à la mobilité des agents entre les administrations.

— Entre les trois fonctions publiques

Il paraît particulièrement important de renforcer les relations entre les trois fonctions publiques. Cette exigence apparaît d'autant plus impérative que l'approfondissement de la décentralisation, envisagé par le Gouvernement, va nécessiter le développement de nouvelles compétences de la part des fonctionnaires territoriaux et entraîner une plus grande diversité dans le traitement des demandes des citoyens. L'intensification des échanges entre les fonctions publiques permettra de sauvegarder une culture du service public commune et rendra plus fluides des relations entre l'État et les collectivités locales.

Aussi l'Observatoire de l'emploi public a, d'ores et déjà, renforcé ses liens avec le Centre national de la fonction publique territoriale et l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière. À ce titre, le rapporteur ne peut que se réjouir de la volonté affichée par le ministre chargé de la fonction publique, lors de la réunion du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le 16 octobre 2002, de mettre en place une Conférence des conseils supérieurs des trois fonctions publiques.

Mais rassembler les fonctions publiques par le haut ne suffira pas. Pour établir de véritables échanges entre les différentes fonctions publiques, il convient de multiplier les passerelles et de dégager une culture commune. L'une des voies de ce progrès passe nécessairement par la possibilité pour les cadres de la fonction publique territoriale d'accéder aux instituts régionaux d'administration, destinés aujourd'hui aux seuls cadres de l'État.

En outre, plusieurs corps de l'État ont été ouverts en 2002 au détachement des trois fonctions publiques. C'est le cas du corps des personnels de direction d'établissement ou de formation, de l'emploi de secrétaire général d'administration sociale et universitaire, les corps des ingénieurs et agents spécialisés de police technique et scientifique de la police nationale. L'accès à certains corps et emplois a été élargi : inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques régionaux de l'éducation nationale, ingénieurs et personnels techniques et administratifs de

recherche et de formation de l'éducation nationale, professeurs de sport et conseillers d'éducation populaire et de la jeunesse. Ce mouvement doit être amplifié et élargi.

— Au sein de l'Union européenne

L'article 5 *quater* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires met en œuvre le principe communautaire de libre circulation des personnes. Le décret n° 2002-759 du 2 mai 2002 est venu préciser les conditions permettant d'accueillir en détachement, dans les corps dont les attributions sont séparables de l'exercice de la souveraineté ou ne comportant aucune participation à l'exercice de prérogatives de puissance publique, des fonctionnaires relevant d'un autre État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'Espace économique européen. Dans cette perspective, il est prévu de prendre en compte l'expérience antérieure des fonctionnaires ainsi détachés au titre des services qu'ils ont accomplis antérieurement pour le compte d'une ou de plusieurs autres fonctions publiques en Europe. Une commission d'équivalence est chargée de vérifier l'adéquation entre les emplois précédemment occupés et le corps d'accueil. Les fonctionnaires accueillis en détachement seront affectés pour une durée maximale de cinq ans.

Le fonctionnaire détaché recevra un niveau de rémunération correspondant à l'indice que détiendrait un fonctionnaire français ayant acquis la même ancienneté dans le corps dans lequel le fonctionnaire détaché sera classé. Il pourra également bénéficier du régime indemnitaire afférent à son emploi et des possibilités d'avancement d'échelon et de grade, à l'instar des autres membres du corps.

B. LA PROGRESSION DES RÉMUNÉRATIONS

Entre 1991 et 2000, les dépenses de personnel des administrations publiques ont progressé de 2,5 % par an en euros constants. Sur la même période, le PIB a progressé en volume de 2 % par an. Les seules dépenses de l'État sont passées de 82 milliards d'euros à 113 milliards d'euros.

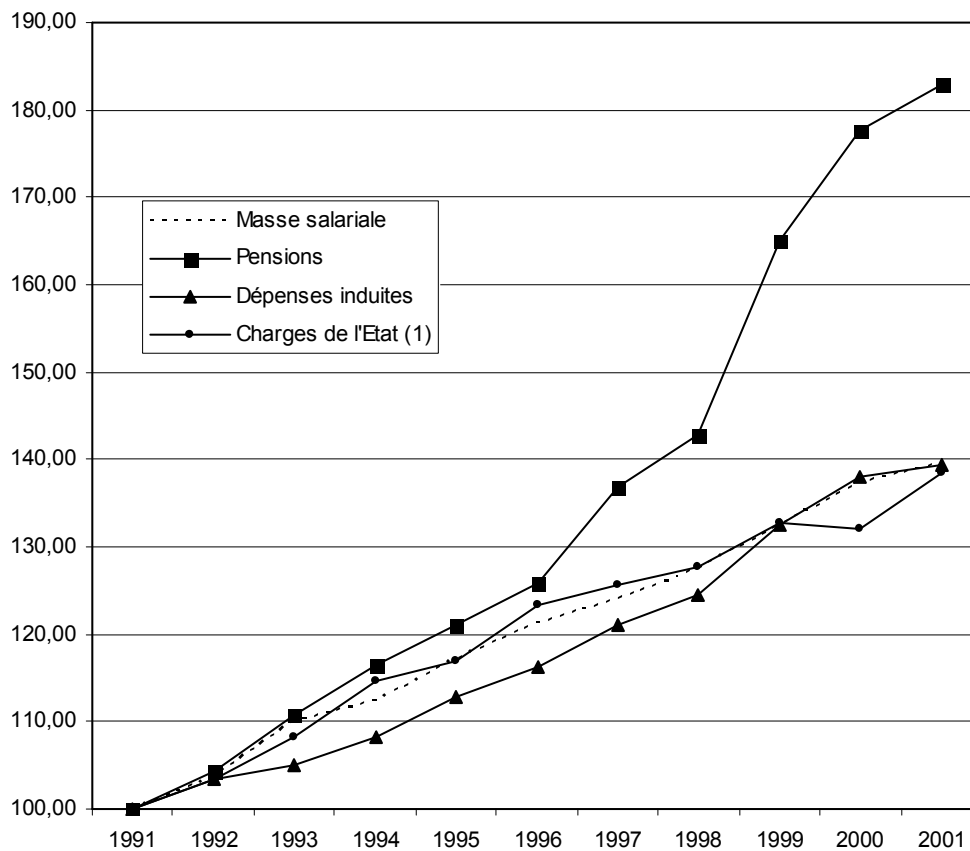
**BUDGET GÉNÉRAL ET DÉPENSES INDUITES
(1991-2001)**

(montants en milliards d'euros)

Agrégats	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Masse salariale	43,93	45,53	48,31	49,32	51,53	53,25	54,47	56,03	58,25	60,34	61,36
Pensions	16,09	16,80	17,83	18,75	19,48	20,26	22,01	22,96	26,57	28,58	29,42
Dépenses induites	81,69	84,51	85,86	88,44	92,14	95,01	98,85	101,77	108,18	112,66	113,85
Charges de l'État (1)	198,83	205,81	215,05	227,85	232,42	245,13	249,72	253,99	264,06	262,52	275,46

(1) Dépenses définitives nettes hors FMI et charge nette des opérations temporaires.

**ÉVOLUTION DES PRINCIPALES COMPOSANTES DES DÉPENSES INDUITES
PAR LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT**



(1) Dépenses définitives nettes hors FMI et charge nette des opérations temporaires.

En 2003, et par rapport aux crédits adoptés en 2002, les crédits de personnel de l'État, budgets annexes compris, progresseront de 2,02 %. Cette hausse est dynamisée par l'augmentation des charges de pensions, puisque ces dernières connaîtront une évolution supérieure à 3,5 %, sans préjuger des mesures de revalorisation que le Gouvernement prendrait avant le 31 décembre 2003.

**LA PROGRESSION DES CHARGES DE PERSONNEL DE L'ÉTAT
(2002-2003)**

(en millions d'euros)

Catégories	Crédits 2002	Services votés	Mesures nouvelles	Crédits 2003	Écart	Évolution (en %)
Ministères civils	87 305,44	88 628,23	135,61	88 763,83	1 458,38	1,67
– Rémunérations d'activité	53 041,80	53 298,11	488,95	53 787,05	745,25	1,41
– Pensions et allocations	23 146,90	24 138,98	0,10	24 139,09	992,18	4,29
– Charges sociales	11 116,74	11 191,14	– 353,44	10 837,69	– 279,05	– 2,51
Défense	22 148,13	22 308,69	565,78	22 874,47	726,35	3,28
– Rémunérations d'activité	12 041,52	12 055,06	537,03	12 592,09	550,57	4,57
– Pensions et allocations	8 754,13	8 893,81	0	8 893,81	139,69	1,60
– Charges sociales	1 352,48	1 359,82	28,75	1 388,57	36,09	2,67
Total budget général	109 453,57	110 936,92	701,38	111 638,30	2 184,74	2,00
– Rémunérations d'activité	65 083,32	65 353,17	1 025,97	66 379,14	1 295,82	1,99
– Pensions et allocations	31 901,03	33 032,79	0,10	33 032,89	1 131,87	3,55
– Charges sociales	12 469,22	12 550,96	– 324,69	12 226,27	– 242,95	– 1,95
Budgets annexes	918,54	920,15	38,76	985,92	40,38	7,34
TOTAL	219 825,68	222 793,99	1 441,53	224 262,52	4 409,85	2,02

Source : d'après direction du budget.

1. Une augmentation modérée des rémunérations

La rémunération moyenne des personnels en place (RMPP), c'est-à-dire des personnels présents sur deux exercices consécutifs dans la fonction publique de l'État, intègre l'évolution du point fonction publique, les mesures allouées à tous les agents, celles allouées à certaines catégories, ainsi que l'effet structurel des promotions et de l'avancement, c'est-à-dire l'effet glissement vieillesse technicité (GVT) positif. Son pouvoir d'achat a progressé de 2,8 % par an en moyenne entre 1992 et 2002, résultat des augmentations salariales, du protocole de rénovation de la grille des classifications et des rémunérations, dit « protocole Durafour », du plan de revalorisation de la fonction enseignante, des plans ministériels de revalorisation catégorielle et du GVT positif. La progression est limitée à 2,6 % par an sur cette même période de dix ans, si l'on considère, non plus l'évolution de l'indice des prix hors tabac, mais l'évolution de l'indice prix du tabac compris.

**ÉVOLUTION DE LA RÉMUNÉRATION MOYENNE DES PERSONNES EN PLACE (RMPP)
DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT**

(en %)

Agrégats	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A. RMPP brute	5,9	4,1	5,4	4,2	3,1	4,0	3,8	3,9	3,6	4,0
B. Indice des prix à la consommation hors tabac	1,8	1,4	1,7	1,9	1,1	0,6	0,5	1,6	1,6	—
C. Indice des prix à la consommation y compris tabac	2,1	1,7	1,7	2,0	1,2	0,7	0,5	1,7	1,7	2,3 ⁽¹⁾
D. RMPP nette (A-B)	4,1	2,7	3,7	2,3	2,0	3,4	3,3	2,3	2,0	—
D'. RMPP nette (A-C)	3,8	2,4	3,7	2,2	1,9	3,3	3,3	2,2	1,9	1,7

(1) Prévisions de l'INSEE, Point de conjoncture, octobre 2002.

Source : d'après comptes nationaux de l'INSEE et Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2003.

Le salaire moyen par tête (SMPT) prend en compte non seulement la rémunération moyenne des personnels en place, mais également l'effet « entrées-sorties », lié à la différence de rémunération entre les agents qui quittent la fonction publique, en général en fin de carrière, et ceux qui y entrent. Cet effet « entrées-sorties » est généralement négatif, l'effet de noria (les agents jeunes sont moins bien payés que des agents âgés) l'emportant sur l'effet de structure (les agents débutants sont plus qualifiés que ceux qui partent). La progression du pouvoir d'achat du SMPT, net de l'inflation, a été limitée à 1 % en moyenne par an sur la période 1990-2000.

Durant cette décennie, les comparaisons avec le secteur privé sont favorables à la fonction publique. Le SMPT brut a crû de 34,2 % dans la fonction publique et de 29,7 % dans le secteur privé. De plus, le niveau des rémunérations dans la fonction publique apparaît supérieur à celui des salaires dans le secteur privé. En effet, la rémunération nette mensuelle d'un agent de l'État atteint 1 944 euros en 2000 et celle d'un salarié du secteur privé 1 700 euros, soit une différence de 14 %. Cet avantage comparatif de la fonction publique, brandi comme un scandale par certains observateurs, mérite d'être relativisé.

En premier lieu, les agents de l'État (2,3 millions) ne représentent qu'une part réduite de la population active (26,4 millions de personnes). Il est donc difficile de comparer deux moyennes calculées sur des masses aussi distinctes. En deuxième lieu, il faut tenir compte des différences de structures professionnelles. Dans le secteur privé, les secteurs primaires et secondaires, dans lesquels les rémunérations sont traditionnellement plus basses en moyenne, cohabitent avec le secteur tertiaire. Le poids des cadres moyens et supérieurs est beaucoup plus élevé dans la fonction publique (69,5 %) que dans le secteur privé (40,7 %). Les seuls cadres de la catégorie A, constituée pour moitié d'enseignants, représentent 50 % des fonctionnaires de l'État, alors même que les cadres et chefs d'entreprise ne constituent que 15,9 % des effectifs du secteur privé. Mécaniquement, la rémunération moyenne dans la fonction publique est ainsi supérieure à celle en

vigueur dans le secteur privé. Enfin, l'éventail des salaires apparaît plus resserré dans la fonction publique. Le resserrement est constant depuis 1957. Le rapport entre le sommet de la grille indiciaire et le traitement minimum est passé de 17,6 en 1957 à 5,7 au 1^{er} janvier 2002, ce qui n'est pas sans poser problème pour assurer l'attractivité de la haute fonction publique.

Le rapporteur souhaite rappeler que, sur l'ensemble de la précédente législature, le pouvoir d'achat des rémunérations de base a été garanti pour l'ensemble des fonctionnaires, tandis que celui des rémunérations les plus basses a progressé de 12,5 % sur la même période. Cette amélioration est liée à plusieurs mesures :

— l'accord salarial du 10 février 1998 a débouché sur l'attribution de points d'indice supplémentaire au profit d'un million d'agents dans la fonction publique de l'État ; il a commandé également la refonte des grilles de la catégorie C au profit de 176 000 agents et l'amélioration des perspectives de carrière dans cette même catégorie grâce à un nouveau pyramidage qui a touché 100 000 agents ;

— en 2001, le Gouvernement a attribué de nouveaux points d'indice majoré, au bénéfice de 650 000 agents dans la fonction publique de l'État ;

— en 2002, deux textes importants ont été adoptés ; le premier (décret n° 2002-121 du 31 janvier 2002) a, d'une part, instauré pour la première fois en catégorie C un recrutement sans concours pour les corps dont le grade de début est doté de l'échelle 2, et, d'autre part, abrogé la catégorie D des fonctionnaires, supprimant *de facto* l'échelle 1 de rémunération, les fonctionnaires concernés étant reclassés automatiquement à l'échelle 2 de rémunération dans les corps d'agents des services techniques ; le second texte (décret n° 2002-764 du 3 mai 2002) a opéré le même reclassement des fonctionnaires de catégorie D en catégorie C pour le reste des corps relevant de statut ministériel.

PROGRESSION DE LA RMPP ET DU SMPT (1998-2002)

(en %)

Composantes de l'évolution	1998	1999	2000	2001	2002
A-Mesures générales	1,14	1,22	1,12	0,91	1,31
B-Mesures catégorielles	0,9	0,6	0,8	0,7	0,7
C-GVT positif	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
D-RMPP (A+B+C)	4,0	3,8	3,9	3,6	4,0
E-Moyenne des prix hors tabac	0,6	0,5	1,6	1,6	1,7 ⁽¹⁾
F-Gains de pouvoir d'achat de la RMPP (D-E)	3,4	3,3	2,3	2,0	2,3
G-Effet entrées/sorties	- 1,5	- 1,5	- 2,0	- 2,0	- 2,0
H-SMPT (D+G)	2,5	2,3	1,9	1,6	2,0
I-Gains de pouvoir d'achat du SMPT (H-E)	1,9	1,8	0,3	0,0	0,3

(1) Prévisions.

Source : d'après direction du budget.

2. Une nécessaire clarification du système de rémunération

La Cour des comptes, à plusieurs reprises, notamment dans ses deux rapports particuliers relatifs à la fonction publique de décembre 1999 et avril 2001, a eu l'occasion de dénoncer les irrégularités qui gouvernaient certains régimes indemnitaires. Il suffit, pour le rappeler, de citer un passage particulièrement éclairant du rapport de 1999 :

« Les règles relatives aux rémunérations accessoires (...) sont, de longue date, largement et fréquemment transgressées (...). Ont été relevés, dans plusieurs ministères, des exemples d'indemnités instituées non par décret mais avec l'accord du ministre chargé du budget par de simples arrêtés ou décisions ministérielles, et, dans le cas du ministère de l'économie et des finances par décision du seul ministre, voire, par délégation, d'un directeur. Le fondement juridique de l'indemnité est alors insuffisant. Il advient aussi qu'une indemnité soit modifiée ou que son champ d'application soit étendu dans des conditions irrégulières, les décisions correspondantes (qui ont parfois l'accord seulement tacite du ministre chargé du budget) ne faisant pas l'objet de décrets. En outre, jusqu'à ces dernières années, un grand nombre de textes indemnitaires n'étaient pas publiés au Journal officiel, alors que l'entrée en vigueur d'un texte est conditionnée par sa publication. Si l'absence de publication est sans incidence sur la légalité d'un règlement, elle fait obstacle à ce qu'il acquière force obligatoire. Irrégulières, ces pratiques confèrent au système indemnitaire une opacité qui constitue l'une de ses caractéristiques. Ces mêmes caractéristiques peuvent être relevées sur le plan budgétaire, ainsi que l'a déjà noté la Cour dans ses rapports au Parlement sur l'exécution des lois de finances. Les principes d'universalité, de sincérité et de spécialité ne sont pas, en la matière, respectés. »

Sur ce fondement, le précédent Gouvernement avait entrepris un effort inédit de remise en ordre du système des rémunérations accessoires dans la fonction publique de l'État. Ainsi, le principe de transparence a été consacré et la règle de publicité rappelée par la circulaire conjointe du ministère de la fonction publique et de la direction du budget du 1^{er} octobre 1999. Le comité interministériel pour la réforme de l'État en date du 15 novembre 2001 avait prévu d'achever la publication des textes indemnitaires en 2002. Depuis deux ans, ce sont plus de 140 textes qui ont été publiés.

Certaines indemnités étaient perçues hors budget, par voie de fonds de concours, en contradiction avec la règle de l'universalité budgétaire. Progressivement, elles ont été réintégrées au budget général depuis 2000. Au-delà du montant non significatif (inférieur à 100 000 euros) de certains fonds de concours, deux exceptions majeures demeurent néanmoins : les versements effectués par les collectivités locales en remboursement d'heures supplémentaires effectuées par les agents des directions départementales de l'équipement (14 millions d'euros en 2002) et les remboursements de soins assurés par le service de santé des armées (43 millions d'euros en 2002).

Par ailleurs, au début de l'année 2002, le régime interministériel d'indemnisation des travaux supplémentaires dans l'administration centrale et les services déconcentrés a été restructuré. Le nouveau dispositif d'indemnisation et de

contrôle des heures supplémentaires doit permettre de mettre un terme aux dérives, dénoncées également régulièrement par la Cour des comptes, de paiement forfaitaire d'heures supplémentaires non effectives. En outre, il rapproche les dispositifs d'indemnisation forfaitaire des agents de catégorie A et de la plupart des agents de catégorie B, ceux applicables aux administrations centrales et aux services déconcentrés. En complément, les ministères doivent publier les dispositifs qui leur sont propres.

Ainsi, les indemnités horaires, versées de manière forfaitaire avant le 1^{er} janvier 2002, ont été consolidées au sein d'une nouvelle indemnité, l'indemnité d'administration et de technicité (IAT). Depuis le 1^{er} janvier 2002, le travail réalisé au-delà de la durée réglementaire du travail peut donner lieu à une rétribution soit horaire, soit forfaitaire, par le biais d'indemnités horaires (IHTS) et forfaitaires (IFTS), les premières étant réservées aux catégories hiérarchiques les moins élevées.

Un groupe de travail interministériel a été constitué pour étudier les modalités et l'impact budgétaire du nouveau système composé d'un niveau interministériel commun aux administrations centrales et aux services déconcentrés, lié notamment à la réalisation des objectifs individuels et collectifs, et d'un niveau ministériel prenant en compte le métier et pondéré en fonction des critères de niveau de responsabilité, de pénibilité ou de localisation géographique.

3. Une interrogation sur l'évolution des salaires en 2003

Les dotations des différentes sections ministérielles dans le projet de budget pour 2003 ont été construites sur le fondement de la progression salariale enregistrée en mars 2002, c'est-à-dire 0,5 %, ou bien 0,6 % si l'on inclut le point de rattrapage sur l'année 2001. La hausse annoncée de 0,7 % des rémunérations en décembre prochain n'a donc pas été « budgétée » dans le budget des ministères et son financement interviendra à partir du chapitre 31-94 – Mesures générales intéressant les agents du secteur public du budget des charges communes, chapitre qui a été augmenté de 430 millions d'euros et porté à 875 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003.

Dans ces conditions, les négociations salariales qui pourraient s'ouvrir en 2003 ne bénéficient, à ce jour, d'aucune marge de manœuvre budgétaire. La sincérité du projet de budget s'en trouve atteinte. Cette absence de « grain à moudre » succédera à une année 2002 relativement défavorable, puisque les mesures générales de revalorisation atteindront 1,2 point (0,5 point en mars et 0,7 point en décembre), alors même que l'INSEE, dans ses dernières prévisions d'octobre, prévoit une inflation de 2,3 % pour cette année.

4. Des charges de pensions de plus en plus conséquentes

Le rapporteur a eu l'occasion de présenter le choc démographique constitué par les départs massifs de fonctionnaires dans les prochaines années. Ce phénomène aura inévitablement des répercussions financières considérables, de la même façon que, pour les régimes sociaux de retraite, les départs massifs du secteur privé pèseront de tout leur poids à partir de 2005. Les pensions versées aux agents de l'État représentent 29,4 milliards d'euros en 2001. En 2003, les dotations budgétaires du chapitre 32-97 des différentes sections ministérielles devraient atteindre 32,1 milliards d'euros.

Il faut rappeler que ces montants intègrent les dépenses liées au risque invalidité et qu'il n'existe pas, comme dans le régime général, de régime complémentaire. Selon les projections réalisées par le Conseil d'orientation des retraites, à législation inchangée, cette charge passerait à 60 milliards d'euros en 2020 et à environ 90 milliards d'euros en 2040. Sur la même période, le nombre de pensionnés passerait de 1,95 million à 3,2 millions.

Le Premier ministre, dans sa déclaration de politique générale, a posé les principes qui guideront la réforme des retraites : recherche d'une plus grande équité entre les Français, en tenant compte des spécificités des différents statuts et de la diversité des situations ; possibilité pour ceux qui le souhaitent de prolonger leur activité et d'augmenter leurs droits à pension sans remise en cause de la possibilité de prendre sa retraite à soixante ans ; mise en place d'une incitation fiscale facilitant la constitution d'un revenu d'épargne en vue de compléter ses ressources après la cessation d'activité. Le Gouvernement a annoncé sa volonté d'ouvrir les discussions sur ces sujets dans le courant de l'année 2003. Le ministre chargé de la fonction publique a, pour sa part, à l'occasion de la séance du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État du 12 juillet 2002, fait savoir qu'il conduirait des discussions sur le régime de pension des fonctionnaires avec les organisations syndicales, en parallèle avec le débat interprofessionnel qui sera mené par le ministre des affaires sociales. Il faut rappeler que le projet du RPR insistait sur l'alignement des régimes de retraite publics et privés.

Le rapporteur ne peut que s'inquiéter du risque de voir naître, au cours du débat sur les retraites, un conflit qui opposerait artificiellement salariés du secteur privé et agents de la fonction publique. Doivent être impérativement pris en compte les deux éléments suivants :

— L'avantage lié à des durées de cotisations ouvrant droit à une pension plus courte dans la fonction publique est contrebalancé par la faible prise en compte des indemnités dans la base de calcul de la retraite des fonctionnaires, indemnités qui représentaient en moyenne 17 % de la rémunération des fonctionnaires civils en 2000.

— En outre, il faut préciser que l'État contribue régulièrement à la compensation généralisée et à la compensation spécifique vieillesse destinées à équilibrer certains régimes spéciaux ; ces compensations étaient fixées à

2,7 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002, elles sont inscrites à hauteur de 2,3 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003.

C. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL

La précédente législature a été riche en améliorations des conditions de travail des fonctionnaires. Ces acquis doivent être consolidés. La prolongation du congé de fin d'activité, dans l'attente d'une réflexion globale sur le système de retraite dans la fonction publique, mérite à ce titre d'être assurée. C'est dans la poursuite de l'amélioration des conditions de travail que la fonction publique conservera, dans la perspective d'une concurrence accrue entre secteur privé et secteur public sur le marché de l'emploi, son caractère attractif.

1. Consolider les acquis

a) Une plus grande égalité des chances

— L'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes au sein de la fonction publique

Si la fonction publique se féminise de façon certaine, des disparités entre les sexes existent toujours. Les femmes restent rares dans les fonctions d'encadrement et les postes de responsabilité (14,6 % en 2000). Elles accomplissent pour la plupart des fonctions d'exécution. Si elles accèdent assez largement à l'encadrement intermédiaire, elles parviennent plus rarement aux fonctions d'encadrement supérieur. La loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes vise à garantir l'effectivité du principe d'égalité dans la fonction publique et une représentation équilibrée des deux sexes dans les organes de consultation et de décision, qu'il s'agisse des recrutements ou des déroulements de carrières. Le décret n° 2002-766 du 3 mai 2002 relatif aux modalités de désignation, par l'administration, dans la fonction publique de l'État, des membres des jurys et des comités de sélection et de ses représentants au sein des organismes consultatifs, prévoit, en application de la loi et sauf dérogation expresse, la proportion minimale d'un tiers de personnes de chaque sexe au sein des jurys de concours et des comités de sélection pour le recrutement, la promotion dans un corps et dans un grade d'avancement. Cette même proportion s'applique aux représentants de l'administration au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, des commissions administratives paritaires, des comités techniques paritaires et des comités d'hygiène et de sécurité.

La remise par le comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des emplois publics d'un premier rapport d'étape au ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, le 4 juillet 2001, a permis une meilleure connaissance statistique de la place des femmes dans la haute fonction publique et une identification des principales causes de cette sous-représentation. Par ailleurs, les plans pluriannuels de promotion des femmes aux postes de responsabilités dans la fonction publique ont été mis en œuvre. Enfin, pour favoriser l'accès des femmes à la fonction publique, chaque ministère doit se doter d'une

charte de gestion du temps, visant à mieux concilier les temps de la vie professionnelle et de la vie familiale.

Relève également de l'égalité entre les hommes et les femmes la création d'un congé de paternité. Introduit par l'article 55 de la loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001 de financement de la sécurité sociale pour 2002 à l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, ce dispositif permet au fonctionnaire devenu père, par naissance ou adoption, de prendre un congé pour une durée égale à celle prévue par la législation sur la sécurité sociale, tout en conservant son droit à traitement.

— **L'introduction dans le statut général des fonctionnaires de l'interdiction du harcèlement moral**

L'article 178 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale protège tant le salarié que le fonctionnaire du harcèlement moral au travail, dont la définition a été introduite dans le statut général (article 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 précitée). Il précise la nature et l'origine des agissements répréhensibles et met en place la protection de la victime et des témoins. Ainsi, « *aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel* ». Aucune mesure, concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la promotion, l'affectation et la mutation, ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire victime de tels agissements.

— **Le renforcement de la réglementation du « pantouflage »**

La loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale tend à renforcer le dispositif de contrôle des départs des fonctionnaires vers le secteur privé et le secteur public concurrentiel. L'interdiction d'exercer certaines activités privées ne concernera plus seulement les fonctionnaires en disponibilité ou ayant définitivement cessé leurs fonctions mais l'ensemble des fonctionnaires quelle que soit leur position statutaire, et ce conformément à la jurisprudence du Conseil d'État. Le texte assouplit également la durée d'application de l'interdiction d'exercer certaines activités privées et étend les compétences des trois commissions de déontologie, compétentes pour chacune des trois fonctions publiques, instituées par loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. En 2001, sur les 1 293 cas examinés par la commission compétente pour la fonction publique de l'État, seuls 19 ont fait l'objet d'un avis définitif d'incompatibilité et 149 d'un avis d'incompatibilité sous réserve.

— **L'amélioration du dialogue social dans la fonction publique**

La rédaction d'un livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique a été confiée, le 18 juillet 2001, à Jacques Fournier, conseiller d'État honoraire. Ce rapport a été remis à M Michel Sapin, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, le 22 janvier 2002. Au-delà d'un état des lieux du dialogue

social dans la fonction publique, des propositions concrètes de sa rénovation ont été faites autour de trois thèmes principaux : revivifier la concertation, développer la négociation et réarticuler le dialogue social.

b) L'aménagement et la réduction du temps de travail

Cette réforme représente une opportunité de modernisation du service public. Cette avancée sociale majeure est conduite, en améliorant la qualité et l'efficacité du service aux usagers. Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État définit un socle commun de règles s'imposant, au plus tard au 1^{er} janvier 2002, à tous les services et renvoie à des arrêtés interministériels ou ministériels la fixation des modalités d'application ou les dérogations nécessaires. Ces arrêtés doivent être pris après concertation dans les différents départements ministériels.

L'aménagement et la réduction du temps de travail ont été l'occasion de doter la fonction publique d'une réglementation de la durée du travail, conformément à la directive communautaire du 23 novembre 1993 relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Le décompte du temps de travail est ainsi réalisé sur une base annuelle de 1 600 heures maximum, pouvant être réduite en cas de sujétions particulières. Ont été introduites différentes limites de la durée du travail et des garanties minimales de repos (plafonds quotidien et hebdomadaire de la durée du travail effectif, durées minimales du repos quotidien et hebdomadaire...). Le texte prévoit également l'organisation du travail en cycles dont l'amplitude peut varier de la semaine à l'année, définit les astreintes, crée les horaires d'équivalence, autorise et régit les horaires variables, renvoie à des textes spécifiques pour le traitement des obligations de services et enfin fixe le régime forfaitaire des cadres et agents de conception qui bénéficient d'une large autonomie.

Cette réforme a été mise en œuvre à effectifs quasi constants. En effet, seuls 3 200 emplois ont été créés de ce fait par la loi de finances initiale pour 2002. Ils ont été inscrits principalement aux budgets des ministères de la justice, de l'intérieur et de l'équipement. Les mesures indemnitaires liées, en particulier, à la rémunération des astreintes ou à l'abondement en heures supplémentaires peuvent être estimées à 100,5 millions d'euros.

Le Gouvernement précédent ayant décidé d'engager la réforme du temps de travail dans la fonction publique selon un cadre général commun aux trois fonctions publiques, le principe de libre administration des collectivités territoriales rendait nécessaire l'intervention d'une disposition législative pour rendre applicable ce cadre commun à leurs agents. C'est ce qu'a réalisé la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale. Le décret n° 2001-6223 du 12 juillet 2001 en a précisé la portée. Il apparaît aujourd'hui difficile d'établir un bilan global de l'application de ce texte. Les protocoles transmis aux préfetures consolident souvent des pratiques établies de longue date et les éventuels recrutements ont pu anticiper des départs à la retraite prévisibles. La mise en place des trente-cinq heures a constitué, comme dans la fonction publique de l'État, l'occasion d'engager un dialogue social approfondi, qui a concerné aussi bien l'organisation des services (redéfinition des postes, pratiques à abandonner, allongement des plages d'ouverture des services aux citoyens...) que la gestion des emplois.

L'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique hospitalière ont également fait l'objet d'adaptations et devraient conduire à la création, en trois ans, de 45 000 emplois de personnels non médicaux et de 3 500 emplois médicaux, pour un coût total de 1,5 milliard d'euros.

c) La nécessaire poursuite de la résorption de l'emploi précaire

Le statut de la fonction publique fait du recours aux agents non titulaires une exception destinée à répondre, avec souplesse, à des besoins ponctuels. Pourtant, il a en a été fait de plus en plus usage, au point de créer, au sein des administrations, des catégories d'agents, qui avaient toutes les caractéristiques du fonctionnaire titulaire, sans en avoir le statut. Entre 1990 et 2000, la progression du nombre d'agents non titulaires est modérée, puisqu'il est passé de 202 256 à 203 155, mais leur nombre est resté élevé.

À plusieurs reprises, des dispositifs ont été mis en place pour remédier à cette situation. Ainsi, dernièrement, dans la suite du protocole d'accord du 10 juillet 2000, la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire a mis en place un large plan de résorption de la précarité, accompagné d'un ensemble de dispositions destinées à en éviter la reconstitution. Des concours et examens réservés aux non-titulaires sont ainsi organisés.

Les premiers décrets pris ont concerné le secteur de l'enseignement, de telle sorte que les candidats admis puissent être nommés dès la rentrée de septembre 2001. Depuis lors, à quelques exceptions près, la plupart des administrations disposent aujourd'hui de bases réglementaires leur permettant de mettre effectivement en œuvre les concours et examens prévus par la loi précitée ⁽¹⁾. Dans le même temps ont été publiés des décrets mettant en œuvre les dispositions de la loi qui modernisent les conditions de recrutement, qu'il s'agisse de valider l'expérience professionnelle, d'autoriser le recrutement sans concours d'agents de catégorie C ou d'ouvrir une « troisième voie » dans le recrutement de certains corps ⁽²⁾.

En 2002, environ 12 000 emplois ont été ouverts pour permettre la titularisation d'agents non titulaires entrant dans le champ de la loi du 3 janvier 2001. Ces emplois s'ajoutent aux 3 226 emplois ouverts en 2001.

2. Prolonger temporairement le congé de fin d'activité

L'article 12 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique crée un congé de fin d'activité (CFA), n'ouvrant pas de droit à pension civile, accessible sur demande et sous réserve des nécessités de la continuité et du fonctionnement du service aux fonctionnaires et agents non titulaires de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif. Tout emploi libéré par l'attribution d'un congé de fin d'activité donne

(1) Exemple du décret n° 2011-835 du 12 septembre 2011 portant organisation des concours et examens professionnels d'accès aux corps à statut commun de catégories A, B et C pour toutes les administrations de l'État ou décret n° 2002-1260 du 14 octobre 2002 destiné à résorber l'emploi précaire parmi les contractuels employés par les administrations parisiennes.

(2) Exemple du décret n° 2001-834 du 12 septembre 2001 ou du décret n° 2002-121 du 31 janvier 2002 autorisant sans concours dans des corps de catégorie C. ou encore du décret n° 2002-436 introduisant les concours de « troisième voie » dans un des statuts particuliers de certains corps du ministère de l'éducation nationale.

lieu à recrutement. Les agents en CFA perçoivent un revenu de remplacement égal à 75 % de leur traitement indiciaire, pour un coût total prévu de 466 millions d'euros 2002.

Le dispositif, qui devait s'achever initialement au 31 décembre 2001, a été prolongé, sur proposition du Gouvernement en cours de débat devant l'Assemblée nationale, par l'article 155 de la loi de finances pour 2002 jusqu'au 31 décembre 2002. La question se pose de savoir s'il convient de le proroger de nouveau. Entré dans les mœurs, le CFA a été intégré dans la stratégie de carrière de nombre de fonctionnaires qui s'approchent de la retraite. Y mettre fin brutalement leur porterait assurément préjudice.

Depuis 1997, ce sont plus de 52 500 fonctionnaires qui ont bénéficié de ce dispositif, la majorité étant originaire de l'éducation nationale. Plus de la moitié d'entre eux appartenait à la catégorie A, effet indirect du poids de l'éducation nationale dans les départs.

L'ouverture de négociations sur les retraites dans la fonction publique en 2003 ne pourra se traduire, dans les faits, qu'en 2004. Dans l'attente du résultat de ces discussions et de la refonte du dispositif de cessation anticipée d'activité, il apparaît nécessaire de maintenir, de manière temporaire, le mécanisme du congé de fin d'activité.

3. Assurer l'attractivité de la fonction publique

L'effet de ciseau occasionné par le nombre croissant des départs à la retraite et le nombre décroissant d'arrivées sur le marché du travail conduira inévitablement à revoir les modes de recrutement et à envisager la notion de carrière de façon différente.

Dans ce domaine, comme dans tous les autres, le Gouvernement précédent n'est pas resté inactif. Ainsi, un plan de revalorisation des carrières des corps et emplois de l'encadrement supérieur a été décidé en février 1999. Des mesures de revalorisation ont été mises en œuvre : attribution de la hors échelle B aux administrateurs civils et, progressivement, aux autres corps recrutés par l'École nationale d'administration, fusion des deux premiers grades du corps des administrateurs civils, revalorisation indiciaire des inspections générales ministérielles, fusion et revalorisation du corps des ingénieurs recrutés par la voie de l'École polytechnique, attribution d'une nouvelle bonification indiciaire pour les emplois de direction en administration centrale et dans les services déconcentrés assortie d'une cotation des emplois.

De plus, les recrutements ont été diversifiés. Le nombre des corps dans lesquels il est possible de choisir un fonctionnaire pour occuper un emploi de direction en administration centrale ou dans les services déconcentrés, c'est-à-dire le « vivier », a été augmenté. Ainsi, les emplois en administration centrale ont été ouverts à d'autres corps que celui des administrateurs civils, et, réciproquement, les emplois de responsables de services déconcentrés ont été ouverts aux administrateurs civils, mais aussi aux titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Dans un mouvement parallèle, le vivier des inspections générales

ministérielles a été élargi, tandis qu'était créé, par dérogation au système de la carrière, un statut d'emploi de directeur de projet de manière à valoriser l'expérience des cadres supérieurs. Selon la même logique, les fonctions de secrétaire général des affaires régionales ont été dotées d'un statut d'emploi, ce qui permet de les conforter, d'offrir des conditions homogènes d'exercice de ce métier entre les personnes originaires de différents ministères et, ainsi, de faire face aux difficultés de recrutement par la voie de la mise à disposition.

En outre, lors du comité interministériel pour la réforme de l'État du 15 novembre 2001, une série de mesures a été décidée pour diversifier et moderniser ses modes de recrutement. En sus de la généralisation, prévue par la loi du 3 janvier 2001, des troisièmes concours, des concours sur titre et des recrutements directs en échelle 2 dans la catégorie C, une nouvelle modalité a été créée, le « pré-recrutement », qui permet d'organiser des concours pour des jeunes de tous horizons avant qu'ils n'aient obtenu le diplôme nécessaire ; un tutorat et des bourses doivent ensuite les aider à l'obtenir.

Ce type de mesures mérite d'être renforcé et prolongé, faute de quoi les évolutions démographiques interdiront à la fonction publique de recruter des cadres de haut niveau et de maintenir un haut niveau de qualité.

La question du niveau des effectifs ne doit pas concentrer toutes les attentions. En effet, elle ne se pose que dans la mesure où le périmètre d'action de l'État est clairement délimité et les moyens dont il dispose alloués de la manière la plus efficace. C'est tout l'enjeu de la réforme de l'État.

II. — LA RÉFORME DE L'ÉTAT

L'adaptation continue de l'État aux attentes des citoyens fait partie des grands principes du service public, au même titre que l'égalité ou la continuité. Parler en permanence de réforme de l'État constitue, de ce point de vue, un abus de langage, qui masque les efforts permanents de réorganisation et d'évolution menés par les responsables politiques et administratifs. Ainsi, durant la précédente législature, de nombreux progrès ont été réalisés dans le sens d'un meilleur service public. Deux axes ont été privilégiés : un meilleur accès des citoyens à l'administration et une gestion plus rationnelle des moyens attribués à cette dernière. Cette double voie mérite être poursuivie.

A. UNE AMÉLIORATION DE L'ACCÈS DES CITOYENS À L'ADMINISTRATION

1. Le renforcement des droits du citoyen face à l'administration

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations offre aux citoyens une administration plus proche, plus transparente et plus accessible, pour que l'État ne soit plus ce « *monsieur prêteur et malgracieux assis derrière un guichet* » brocardé par Anatole France. Elle a posé la règle de l'organisation par chaque autorité administrative de l'accès simple aux règles de droit qu'elle édicte. L'exercice des recours gracieux et

hiérarchique a été facilité par la suppression de la notion de document à caractère non nominatif, qui interdisait la communication de certains documents préalablement à de tels recours. Tout courrier adressé à un citoyen doit porter la mention de l'identité et des coordonnées administratives de l'agent chargé de l'instruction du dossier considéré.

La règle de la preuve de l'accomplissement d'une démarche par le cachet de La Poste a été inscrite dans le droit positif. Ainsi, afin d'apprécier le respect par l'utilisateur d'un délai prévu par les lois et règlements pour accomplir une démarche ou s'acquitter d'une obligation, la date du cachet se substitue à la date de réception par le service. La règle de l'accusé de réception a également été introduite dans les pratiques administratives ; le document transmis à toute personne sollicitant d'une autorité administrative le service d'une prestation, la délivrance d'un document, l'octroi d'un avantage prévu par les lois et règlement, l'informe de la date de réception de sa demande, de la date à laquelle est susceptible de naître une décision implicite et des délais et voies de recours ouverts contre cette dernière ou la décision expresse à intervenir. Le délai de formation des décisions implicites est ramené de quatre à deux mois.

La loi a donné un fondement juridique à la constitution des maisons des services publics qui peuvent être constituées par de simples conventions ou sous la forme de groupements d'intérêt public.

La loi a trouvé son prolongement dans la publication de plusieurs décrets :

- décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives ;
- décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 sur la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques ;
- décret n° 2001-494 du 6 juin 2001 fixant le cadre juridique des maisons des services publics ;
- décret n° 2001-493 du 6 juin 2001 relatif aux conditions de délivrance des documents administratifs ;
- décret n° 2001-532 du 20 juin 2001 déterminant les dérogations au régime des autorisations implicites.

Restent à élaborer les décrets d'application des dispositions relatives à l'acheminement des demandes par voie télématique ou électronique et aux modalités de l'accès simple aux règles de droit.

Participent de ce mouvement les efforts faits en matière de codification. En juillet 2001, la moitié du droit français était codifiée. Sur la seule année 2000, les parties législatives de neuf codes ont été adoptées.

2. L'allégement des démarches administratives et la simplification du langage administratif

Le comité interministériel pour la réforme de l'État du 12 octobre 2000 a procédé à la simplification de certaines démarches administratives. Ainsi, les fiches d'état civil, qui représentaient un volume de 60 millions de fiches par an, et les justificatifs de domicile ont été supprimés. En octobre 2001, ce fut le tour des certifications conformes, épargnant ainsi près de 17 millions de déplacements aux citoyens.

Selon la même logique, un comité d'orientation pour la simplification du langage administratif a été installé le 3 juillet 2001. En octobre 2001, six premiers formulaires parmi les plus courants, relatifs aux allocations familiales, aux pensions de retraites, au revenu minimum d'insertion, à la couverture maladie universelle, à la carte d'identité et aux successions, ont été réécrits en langage simple pour offrir aux citoyens une meilleure compréhension. En mars 2002, six nouveaux formulaires ont été simplifiés : la demande d'aide juridictionnelle, la lettre de préavis à la journée d'appel de préparation à la défense, la déclaration annuelle de données sociales, le formulaire de demande d'aide à la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP), la notice d'aide à la déclaration de succession et le livret de formation d'animateur de centres de vacances et de loisirs. Par ailleurs, des guides ont été distribués aux agents de l'administration pour les aider à employer un langage plus clair et plus simple dans la rédaction des courriers administratifs.

3. Le développement de l'administration électronique

Le rapport sur l'administration électronique citoyenne de notre collègue, Thierry Carcenac, remis au Gouvernement le 19 avril 2001, a constitué le premier bilan complet sur l'administration électronique en France, trois ans après le lancement du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information. Le précédent ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État a annoncé la généralisation de téléservices d'ici 2005 et de la possibilité d'effectuer toutes les démarches par internet, par téléphone ou depuis un guichet de proximité. Pour prendre en charge l'ensemble des questions techniques liées à ce chantier, une Agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration a été créée le 22 août 2001.

Le comité interministériel pour la réforme de l'État du 15 novembre 2001 a décidé de mettre en place, d'ici 2005, un compte administratif personnalisé pour permettre à chaque usager de gérer en ligne l'ensemble de ses relations avec les administrations. Cette généralisation des services en ligne doit être accompagnée de mesures assurant la protection efficace de la vie privée des usagers, objet du livre blanc remis, en mars 2002, au ministre de la fonction publique par M. Pierre Truche, président honoraire de la Cour de cassation.

B. UNE GESTION PLUS RATIONNELLE DES MOYENS DE L'ÉTAT

1. La multiplication des réformes

Les réformes de gestion se sont multipliées depuis une dizaine d'années. Les décisions du comité interministériel pour la réforme de l'État de juillet 1999 ont marqué une nouvelle impulsion. Tout en lançant deux chantiers sur le contrôle de gestion et la contractualisation, le comité a demandé un état des lieux sur ces questions. Sur ce fondement, plusieurs actions ont été entreprises. Deux réseaux thématiques interministériels, qui fonctionnent sous l'égide du réseau interministériel des modernisateurs, le RIM, ont été constitués : le réseau « amélioration de la gestion publique » et le réseau « qualité ». Par ailleurs, la contractualisation entre établissements publics et ministères ou entre ministères et leurs services déconcentrés ou encore entre la direction du budget et les ministères « dépensiers » a permis de clarifier les rapports entre les différents acteurs et de leur donner une perspective pluriannuelle, tout en favorisant la maîtrise des dépenses et la transparence des opérations.

La loi du 12 avril 2000 précitée a introduit des obligations nouvelles en matière d'aides financières apportées par les autorités administratives aux organismes de droit privé : les autorités administratives doivent désormais passer des conventions pour tout financement supérieur à 23 000 euros ; les organismes subventionnés doivent établir un compte rendu financier des dépenses effectuées au moyen de l'aide consentie chaque fois que cette dernière est affectée à une dépense déterminée ; elles doivent également procéder au dépôt de leurs comptes, conventions et comptes rendus financiers lorsque les subventions au titre d'un même exercice budgétaire dépassent un montant de 153 000 euros. L'ensemble de ces documents est communicable à toute personne qui en fait la demande.

En outre, conformément à la circulaire du 3 juin 1998, chaque ministre a été appelé à présenter un programme pluriannuel de modernisation, destiné à être un outil d'impulsion et de conduite de l'adaptation de leurs services. Ils couvrent une période de trois à cinq ans et doivent porter sur les missions de l'État, l'examen des procédures de travail, des circuits de décision et de l'organisation des services, l'amélioration de la gestion des ressources humaines, le développement des nouvelles technologies et la modernisation des outils et méthodes de la gestion publique. Tous les ministères ont établi un tel plan ; leur démarche a été validée en 1999 et, chaque année, la délégation interministérielle à la réforme de l'État établit un bilan de leur état d'avancement. Ces plans ont régulièrement intégré les orientations définies par les comités interministériels pour la réforme de l'État et ont tendu à devenir dans de nombreux ministères le tableau de bord unique de la modernisation. La prochaine génération de plans doit constituer l'occasion d'accompagner la réforme de la gestion publique commandée par la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Le lien entre les chantiers de la réforme de l'État et de la loi organique est évident.

2. La « révolution copernicienne » de la loi organique du 1^{er} août 2001

L'expression est de M. Michel Sapin, ancien ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État. En effet, rénovant le système de gestion publique, la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances permet de passer d'une logique de moyens à une logique d'objectifs, afin de rendre plus lisible l'action publique. Cette réforme est d'abord centrée sur la responsabilisation des gestionnaires et le contrôle de la performance.

— Un meilleur cadrage des lois de finances

Le cadrage de la gestion publique est amélioré. La loi organique renforce la transparence de la stratégie économique et budgétaire. En enrichissant l'actuel rapport économique, social et financier, joint au projet de loi de finances, et en exigeant qu'il s'inscrive dans une perspective pluriannuelle, l'article 50 de la loi organique constitue une innovation importante. En effet, au moment du dépôt du projet de loi de finances, le Gouvernement doit présenter un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation. Ce rapport doit détailler les hypothèses économiques sur lesquelles repose le projet de loi de finances. Il doit aussi expliciter les perspectives d'évolution, pour les quatre années à venir, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques, exprimés selon les conventions de la comptabilité nationale. Cela a exigé, dès 2002, une modification importante de la pratique administrative actuelle et, en particulier, une anticipation de l'élaboration du programme pluriannuel de finances publiques. L'articulation entre celui-ci et les lois de finances et de financement de la sécurité sociale s'en trouve ainsi renforcée.

À l'ouverture de la session parlementaire, le Gouvernement doit désormais déposer un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution (article 52), destiné à préparer l'examen des projets de budget de l'État et de la sécurité sociale. Il doit évaluer financièrement, pour les deux années suivantes, chacune des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires envisagées par le Gouvernement. Ce rapport a donné lieu à un débat devant chacune des assemblées pour la première fois cette année.

La loi organique, dans son article 48, institutionnalise le débat d'orientation budgétaire, créé en 1996. « *En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année* », le Gouvernement doit, en effet, transmettre au Parlement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, « *un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques* », qui peut donner lieu à débat dans chacune des deux assemblées. Ce rapport devra notamment comporter une « *analyse des évolutions économiques constatées* » depuis le rapport social, économique et financier, décrire « *les grandes orientations de [la] politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France* », et évaluer « *à moyen terme [les] ressources de l'État ainsi que ses charges ventilées par grandes fonctions* ». Ce débat doit être, par anticipation sur le débat sur le projet de loi de règlement, le moment d'un premier compte rendu sur l'exécution de la loi de finances de l'année précédente. À cette fin, le rapport d'orientation doit être

accompagné d'un rapport préliminaire de la Cour des comptes relatif aux résultats d'exécution de l'année antérieure (article 58).

— La création de programmes fongibles et ses contreparties

La loi organique définit un nouveau cadre juridique, qui doit être le support d'une réforme de la gestion publique, au moyen d'un engagement sur des objectifs et d'une responsabilisation des gestionnaires. Les crédits seraient regroupés au sein de cent à cent cinquante programmes ministériels répondant à des logiques d'objectifs. En leur sein, les crédits pourraient être redéployés par les gestionnaires. Ces derniers ne sont pas tenus de rendre compte de leur gestion sur le fondement de résultats. La réforme permettra, en particulier à la direction du budget, de demander des comptes plus précis sur l'utilisation des moyens accordés en fonction des objectifs affichés.

L'article 7 dispose ainsi que les crédits sont spécialisés par programme, qui *« regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel 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 »*.

Les programmes sont regroupés au sein de missions. Celles-ci comprennent *« un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie »*. Elles relèvent *« d'un ou plusieurs services, d'un ou plusieurs ministères »*. Elles ne peuvent être créées que par une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale. Les programmes sont placés sous la responsabilité d'un seul ministre, mais les missions peuvent être interministérielles. Chaque mission est assimilée à une charge publique au sens de l'article 40 de la Constitution, ce qui a évidemment des incidences sur le pouvoir d'amendement des parlementaires.

La globalisation et la fongibilité des crédits ont pour corollaire un certain nombre de contreparties exigées des ministères. Les gestionnaires de programmes doivent s'engager sur des objectifs et rendre compte, chaque année, des résultats obtenus. Ainsi, l'article 1^{er} de la loi organique indique que les lois de finances *« déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire qui en résulte. Elles tiennent compte [...] des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent »*. De même, les programmes regroupent les crédits nécessaires à la mise en œuvre d'actions auxquelles *« sont associés des objectifs précis et des résultats attendus, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation »*. Les annexes explicatives par ministère accompagnant le projet de loi de finances doivent être complétées (article 51) par un projet annuel de performances précisant notamment *« la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié »*. Symétriquement, l'article 54 dispose que sont joints au projet de loi de règlement des *« rapports annuels de performance »*, faisant connaître, *« par programme les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés [...], la gestion des autorisations d'emplois »*. La loi fait d'ailleurs

obligation aux services de l'État de mettre en place une comptabilité permettant de mesurer et d'analyser les coûts.

La loi organique institue ce que certains appellent un « chaînage vertueux » entre la loi de règlement de l'année n-1 et la loi de finances de l'année n+1. L'analyse de l'efficacité des crédits utilisés et des résultats obtenus pour chaque programme sera placée au cœur du débat sur l'allocation des crédits au titre de l'année n+1 dans le cadre du projet de loi de finances. À cette fin, l'article 46 fixe au 1^{er} juin n+1 la date limite de dépôt du projet de loi de règlement de l'année n. L'article 41 interdit de mettre en discussion le projet de loi de finances de l'année n+1 devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement de l'année n-1. Au cours du dernier trimestre de la session parlementaire, le Gouvernement devra, lors du débat d'orientation budgétaire, communiquer la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun des programmes, tel que le Gouvernement les envisage dans le prochain projet de loi de finances.

— La « libération » tempérée des gestionnaires

Au sein d'un programme, le gestionnaire dispose d'une liberté quasi totale pour redéployer les crédits entre les titres. Les titres sont, comme aujourd'hui, au nombre de sept (article 5), mais leur contenu change : dotations des pouvoirs publics, dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement (autres que celles de personnel), charges de la dette de l'État, dépenses d'investissement, dépenses d'intervention, dépenses d'opérations financières. Les titres seront eux-mêmes divisés en catégories. Au total, les dépenses seront classées selon dix-huit catégories : ainsi les dépenses d'opérations financières comprendront les prêts et avances, les dotations en fonds propres et les dépenses de participations financières.

PRÉSENTATION DES PROGRAMMES PAR TITRE ET CATÉGORIES DE CRÉDITS

Titre	Catégorie
Dépenses de personnel	Rémunérations d'activité Cotisations et contributions sociales Prestations sociales et allocations diverses
Dépenses de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel Subventions pour charges de service public
Charges de la dette de l'État	Intérêts de la dette financière négociable Intérêts de la dette financière non négociable Charges financières diverses
Dépenses d'investissement	Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État
Dépenses d'intervention	Transferts aux ménages Transferts aux entreprises Transferts aux collectivités territoriales Transferts aux autres collectivités Appels en garantie
Dépenses d'opérations financières	Prêts et avances Dotations en fonds propres

La loi prévoit des dotations, unité de spécialité par exception, pour les crédits ne finançant pas des actions auxquelles des objectifs peuvent être associés. Elles concernent les crédits destinés aux pouvoirs publics (Assemblée nationale, Sénat, Présidence de la République...), la provision destinée aux augmentations salariales des fonctionnaires, lorsque celles-ci ne sont pas définies précisément dès le projet de loi de finances et les crédits destinés à faire face à des dépenses accidentelles.

La présentation des crédits par titre devient indicative (article 7), même si une limite est posée à cette fongibilité : en effet, « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature* ». Ces crédits, au sein de chaque programme, ne pourront être majorés, comme on l'a vu précédemment, par des crédits relevant d'un autre titre, mais pourront, en revanche, abonder les crédits des autres titres. La loi de finances fixera un plafond d'emplois limitatif par ministère et, au sein de chaque programme qui comporterait des dépenses de personnel, seront ouverts les crédits correspondant aux dépenses de personnel concourant à ce programme. Les plafonds des autorisations d'emplois feront l'objet d'un vote unique.

L'unité de vote changera. Les crédits seront votés par mission et spécialisés par programme. Des annexes explicatives développeront, pour chaque programme, le montant des crédits présentés par titre. L'option de globalisation totale des crédits, qui implique la possibilité de transformer des dépenses de fonctionnement en dépenses d'investissement et réciproquement, conduit à généraliser le mécanisme des crédits de paiement et des autorisations de programme, rebaptisées en autorisations d'engagement.

Si les crédits ouverts sur chaque programme sont limitatifs (article 9), les crédits relatifs à la charge de la dette, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État auront un caractère évaluatif (article 10). Les crédits évaluatifs sont ouverts sur des programmes spécifiques, distincts des programmes dotés de crédits limitatifs. Tout dépassement de ces crédits doit désormais donner lieu à une information des commissions des finances et faire « *l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances* ».

Les pratiques de régulation budgétaire sont encadrées. Ainsi, les crédits d'un programme ne pourront être majorés en gestion par le pouvoir réglementaire, que dans certains cas, comme c'est le cas aujourd'hui. On retrouve, *grosso modo*, les mêmes instruments que ceux prévus par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, c'est-à-dire : le rattachement de fonds de concours et d'attributions de produits (nouvelle dénomination des recettes tirées de la rémunération de prestations fournies par un service de l'État) et le rétablissement de crédits ; la répartition (par décret) des crédits globaux de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ; la répartition (par arrêté du ministre des finances) des crédits globaux de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, destinée à faire face à des dépenses de personnel « *dont la répartition par programme ne peut être déterminée*

avec précision au moment du vote des crédits » ; les reports, virements et transferts ; les décrets d'avances en cas d'urgence.

Par ailleurs, les crédits peuvent être annulés par décret s'ils sont devenus sans objet ou afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire, condition nouvelle, qui prend acte de la réalité de la pratique. Le montant cumulé des crédits annulés, dans le cadre de décrets d'avance ou dans le cadre de la maîtrise de l'exécution, ne peut dépasser 1,5 % de l'ensemble des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

— Les conséquences pour l'administration

Les efforts entrepris par les ministères avant l'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2001 doivent être poursuivis et s'intégrer dans le cadre qu'elle a déterminé. Ce mouvement suppose que plusieurs questions essentielles soient tranchées : fixation des objectifs de l'État, utilisation éventuelle de cette démarche au service du redéploiement ou d'économies budgétaires, stratégie de maîtrise des déficits publics, modalités de la déconcentration la plus efficace, conciliation avec la conception statutaire de la fonction publique, cohérence avec une décentralisation en devenir.

La mise en place d'un véritable système de gestion de la performance doit tendre à renforcer les moyens d'améliorer l'efficacité de la prise de décision et de sa mise en œuvre, ainsi que les capacités d'évaluation interne de l'administration. C'est dans cette logique que le comité interministériel pour la réforme de l'État du 15 novembre 2001 a décidé la mise en place d'un comité interministériel d'audit mobilisant les corps de contrôle pour auditer la pertinence et la fiabilité des systèmes de mesure des résultats des ministères. Une série de questions devra trouver des réponses claires : les objectifs retenus rendent-ils correctement compte de la politique menée ? Le système d'indicateurs associés est-il un bon système de mesure ? Couvre-t-il tous les champs que les citoyens sont en droit d'attendre au nom de la qualité, du coût, de l'organisation, du contrôle de la dépense des services ? Le système d'information est-il fiable, stable dans la durée ? Les résultats collectés sont-ils intégrés régulièrement par les services dans leurs modes d'action et constituent-ils une aide à la décision ?

La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 va également obliger les administrations à se doter de systèmes d'information efficaces. Lancé en 1996, le projet d'application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'État (ACCORD) avait pour objectif de donner aux administrations centrales un outil de gestion budgétaire et comptable commun à l'ordonnateur (celui qui décide de la dépense), au comptable (celui qui comptabilise la dépense et paie) et au contrôleur financier (celui qui vérifie *a priori* la régularité de la dépense). Ce système est entré en phase expérimentale dans deux directions du ministère de l'intérieur a été étendu à l'ensemble de ce ministère ainsi qu'à sept autres ministères ou structures gestionnaires depuis le 1^{er} janvier 2002. L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances nécessitera d'adapter cet outil, compte tenu, notamment, des modifications de l'ensemble des textes réglementaires régissant la dépense publique qu'elle implique. Les fonctions financières au sein des ministères devront, en conséquence, se réorienter vers des

activités de contrôle de gestion, de suivi de la consommation et d'analyse des coûts des services opérationnels.

DEUXIÈME PARTIE

MAINTENIR LES MOYENS DU MINISTÈRE CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

Loin d'être à la mesure du secteur couvert par l'action du ministère chargé de la fonction publique, les moyens de ce dernier sont limités au financement de quelques opérations interministérielles. Ils sont inscrits au budget des services généraux du Premier ministre et recouvrent :

— l'intégralité de l'agrégat 21 – Fonction publique ;

— l'agrégat 31 – Administration générale, pour la partie qui concerne les crédits de fonctionnement de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et de la délégation interministérielle à la réforme de l'État, seuls les crédits de rémunération du personnel pouvant être isolés au sein des documents budgétaires, à l'exclusion des crédits de fonctionnement courant.

Réduits à cet ensemble, les crédits de la fonction publique atteindront, en 2003, 216,7 millions d'euros, soit une baisse de 1,98 % par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2002 (223,12 millions d'euros). Près de 60 % de ces crédits, soit 120 millions d'euros, sont consacrés à l'action sociale interministérielle. Mais, hors rémunérations du personnel, la diminution apparaît plus forte, puisque l'enveloppe est réduite à 211,22 millions d'euros, en régression de 2,12 % par rapport à la loi de finances pour 2002 (215,8 millions d'euros).

**CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE
DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003**

(en euros)

	Chapitres budgétaires	Loi de finances initiale 2002	Projet de loi de finances 2003	Variation (en %)
Dépenses ordinaires (Titres III et IV)				
Personnel DGAFP dont :		7 315 641	7 476 945	2,20
Rémunérations	31.90, art. 22	3 850 509	3 924 121	1,91
Indemnités	31.02, art. 22	1 775 881	1 840 766	3,65
Autres rémunérations	31.96, art. 22	980 806	988 896	0,82
Cotisations sociales	33.90, art. 22	569 289	580 076	1,89
Prestations sociales	33.91, art. 22	139 156	143 086	2,82
Action sociale interministérielle, dont :	33.94	113 516 610	118 979 707	4,81
Crédits d'action sociale interministérielle : dépenses déconcentrées	Art. 20	1 524 490	1 524 490	0,00
Prestations interministérielles d'action sociale	Art. 30	109 400 487	115 136 132	5,24
Autres prestations d'action sociale	Art. 40	2 591 633	489 697	- 81,10
Participation au fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (<i>nouveau</i>)	Art. 60	ns	1 829 388	ns
Formation, perfectionnement, insertion, dont :	34.94	9 676 270	7 917 563	- 18,18
Formation et perfectionnement des personnels	Art. 10	228 674	228 674	0,00
Opérations interministérielles de formation non déconcentrées	Art. 30	1 165 930	208 982	- 82,08
Opérations interministérielles de formation déconcentrées	Art. 40	4 317 992	2 379 907	- 44,88
Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	Art. 50	3 963 674	5 100 000	28,67
Études et communication sur la gestion publique	37.04	2 027 572	2 257 572	11,34
Subvention de fonctionnement aux établissements publics, dont :	36.10	59 868 642	63 169 521	5,51
École nationale d'Administration	art. 11	26 324 439	30 900 456	17,38
Institut international d'administration publique (<i>ancien</i>)	Art. 12	3 964 500	ns	ns
Instituts régionaux d'administration	Art. 13 à 17	29 579 703	32 269 065	9,09
Fonds pour la réforme d'État, dont :	37.08	13 265 512	14 265 512	7,54
Opérations à caractère national	Art. 10	4 573 471	4 755 171	3,97
Opérations à caractère local	Art. 20	8 692 041	9 510 341	9,41
Subventions aux actions de formation des GIP et aux organisations syndicales, dont :	43.02	2 355 337	3 630 337	54,13
Centre des études européennes de Strasbourg	Art. 10	304 898	304 898	0,00
Organisations syndicales	Art. 20	2 012 327	2 012 327	0,00
GIP de la banque de données inter-fonctions publiques	Art. 30	38 112	38 112	0,00
Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (<i>nouveau</i>)	Art. 40	ns	760 000	ns
Subvention aux établissements intervenant dans le domaine de la formation (<i>nouveau</i>)	Art. 50	ns	515 000	ns
Total des dépenses ordinaires		208 025 584	217 697 157	4,65
Dépenses en capital (Titre V)				ns
Réimplantations d'administrations	57.01	—	—	ns
Fonds pour la réforme de l'État	57.04	—	—	ns
Équipement : actions sociales interministérielles, dont :	57.06	15 092 000	1 000 000	- 93,37
Action sociale interministérielle	Art. 10	9 909 000	—	ns
Logement en Île-de-France	Art. 20	4 573 000	—	ns
Insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	Art. 30	610 000	1 000 000	63,93
Total des dépenses en capital		15 092 000	1 000 000	- 93,37
TOTAL		223 117 584	218 697 157	- 1,98

Source : documents budgétaires.

I. — LES ACTIONS EN FAVEUR DES FONCTIONNAIRES

A. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

Les crédits d'action sociale interministérielle sont répartis entre deux chapitres : le chapitre 33-94, qui réunit les dotations destinées à financer des prestations et des versements facultatifs, et le chapitre 57-06, qui sert de support aux crédits d'équipement. Ils sont caractérisés, l'un comme l'autre, par une relativement faible consommation, dont le projet de budget pour 2003 prend acte.

En effet, au 30 septembre 2002, le taux de consommation du chapitre 33-94 atteignait seulement 36,2 % (40,23 millions d'euros consommés sur 111,23 millions d'euros ouverts), ce qui laisse présager une importante somme non consommée en fin d'exercice, susceptible d'être annulée. En 2001, le taux de consommation des crédits de paiement du titre V avait atteint 9,6 %. Le chapitre 57-06 a bénéficié d'un report de 41,57 millions d'euros en 2002. Au 30 septembre 2002, il était doté de près de 48,82 millions d'euros. Aucun crédit consommé n'avait été enregistré à cette date.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES PRESTATIONS À GESTION INTERMINISTÉRIELLE

Prestations	2000	2001	2002 (prévisions)
Aides à l'amélioration de l'habitat des retraités	1 128	1 112	1 000
Aide ménagère à domicile des retraités	28 640	30 441	27 000
Aides et prêt à l'installation des personnels de l'État en Île-de-France	2 965	3 467	4 000
Chèques-vacances	159 136	134 518	129 000
Prestation de service « crèches »	18 010	17 900	18 440
Réservations de logement	174	247	269

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique.

La progression des aides au logement est largement due au fait que le bénéfice de cette prestation a été étendu, à compter du 1^{er} septembre 2001, aux agents de l'État exerçant la majeure partie de leurs fonctions dans les zones urbaines sensibles. La diffusion de cette information auprès des intéressés devrait ainsi entraîner, en 2002, une progression sensible du nombre de bénéficiaires.

En 2003, les crédits d'action interministérielle progresseront de 4,81 % sur le titre III, passant de 113,52 millions d'euros à 118,98 millions d'euros. Cette progression des moyens bénéficiera aux prestations de service « crèche » (+ 5,7 millions d'euros), à l'aide ménagère à domicile des personnes âgées (+ 2,2 millions d'euros), ainsi qu'au financement des chèques-vacances (+ 1,3 million d'euros). La progression des crédits destinés à financer ces derniers apparaît peu compatible avec la baisse régulière du nombre de demandes, et ce malgré l'extension du mécanisme aux emplois-jeunes et l'assouplissement des

critères d'obtention décidés en décembre 1999. Cependant, les nouvelles mesures prises en février 2002, par le biais notamment d'un relèvement significatif des plafonds des tranches de bonification et de la création d'une nouvelle tranche bonifiée, devraient permettre d'inverser la tendance à la baisse et entraîner des besoins de crédits supplémentaires.

En revanche, les dotations destinées aux aides au logement subiront une baisse sensible (– 3,4 millions d'euros), ce dont on peut s'étonner compte tenu de l'extension du dispositif à de nouvelles populations, de la même façon que les autres prestations d'action sociale (– 2,59 millions d'euros).

Les crédits du titre V diminueront en 2003 de 93,37 %, passant, aussi bien en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, de 15,09 millions d'euros à 1 million d'euros. Cette baisse, très importante, ne devrait cependant pas être dommageable sur les actions financées l'année prochaine, compte tenu de l'importance des reports de crédits prévisibles en fin d'exercice. Elle masque, par ailleurs, une augmentation des crédits d'équipement du Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées, qui augmenteront de 610 000 euros à 1 million d'euros, que ce soit en autorisations de programme ou en crédits de paiement. Rappelons qu'à la suite de la signature par l'État et cinq organisations syndicales représentatives des fonctionnaires, du protocole d'accord pour l'insertion des travailleurs handicapés dans la fonction publique, chaque ministère s'est doté d'un plan triennal de développement de l'emploi et de l'insertion des personnes handicapées.

Le rapporteur insiste sur la nécessité de conduire une évaluation précise des actions sociales interministérielles, dans la suite du rapport réalisé par l'Inspection générale des affaires sociales sous la conduite de Mme Bonnet-Galzy. Les bilans quantitatifs en la matière ne sauraient suffire. Une réorganisation des prestations paraît également devoir être menée en vue d'une plus grande efficacité.

B. LES ACTIONS INTERMINISTÉRIELLES DE RECRUTEMENT ET DE FORMATION CONTINUE

1. Les crédits de formation, de perfectionnement et d'insertion

Le chapitre 34-94 accueille les crédits destinés à financer la formation et le perfectionnement des personnels, les opérations interministérielles de formation, ainsi que les dépenses du Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, qui bénéficiera, par ailleurs, à partir de 2003, d'une dotation en titre IV (chapitre 43-02).

Ce chapitre a bénéficié, en 2002, d'un report de 9,6 millions d'euros de crédit. En effet, en 2001, seuls 33,8 % des crédits ouverts sur ce chapitre avaient été consommés. Au 30 septembre 2002, les crédits disponibles s'élevaient à 14,54 millions d'euros pour un taux de consommation très faible (5,3 %, soit 0,77 million d'euros consommés).

Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation initiale de 7,92 millions d'euros, en baisse de 18,2 % par rapport à celle adoptée dans la loi de finances pour 2002. Cette réduction, qui paraît importante, doit être relativisée au regard de l'importance des crédits non consommés. Une partie de cette diminution est imputable au transfert de crédits sur le titre IV (0,5 million d'euros). En outre, elle ne doit pas masquer l'effort substantiel réalisé en faveur du Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées, qui verra ses dotations en titre III progresser de 28,7 %, passant de 3,96 millions d'euros à 5,1 millions d'euros, auxquels s'ajouteront 0,76 million d'euros inscrits sur le titre IV.

Deux grands types de formations peuvent être distingués : celles qui sont organisées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique de manière interministérielle et qui ont trait à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, à la recherche de la qualité dans le service rendu au citoyen, à la responsabilité des décideurs publics ou encore au dialogue social dans l'administration ; celles qui sont développées par les préfetures de région et qui portent prioritairement sur la gestion des ressources humaines, l'accompagnement des politiques publiques, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication et la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Le comité interministériel pour la réforme de l'État en date du 12 octobre 2000 a inscrit au programme du Conseil national d'évaluation l'évaluation de la politique de formation des agents de l'État. Le rapport devrait être rendu au début de l'année de 2003, ce qui permettra de redéployer certaines actions.

2. Les subventions aux écoles

La dotation destinée à financer les subventions aux établissements publics, inscrite sur le chapitre 36-10, connaîtra en 2003 une progression de 5,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Elle atteindra ainsi 63,17 millions d'euros.

a) L'École nationale d'administration

La réforme conduisant à la fusion entre l'École nationale d'administration (ENA) et l'Institut international d'administration publique (IIAP), effective depuis le 1^{er} janvier 2002, a pour conséquence de faire disparaître l'article consacré à ce dernier et de fusionner, sur l'article 11, des dotations auparavant distinctes. Cette opération a été effectuée à budget quasi constant. Désormais, les missions de l'établissement incluent explicitement la formation permanente des fonctionnaires français à côté de celle, héritée de l'IIAP, des fonctionnaires étrangers, ainsi que la coopération internationale, bilatérale et multilatérale, et une mission de recherche et de publication⁽¹⁾. Le conseil d'administration a été élargi et accueille des personnalités étrangères. Possibilité est ouverte de créer une filiale chargée de répondre aux appels d'offres multilatéraux.

(1) Décrets n° 2002-49 et 2002-50 du 10 janvier 2002 relatifs aux missions, à l'administration, au régime financier, aux conditions d'accès et aux régimes de formation à l'ENA.

Deux réformes, sans lien avec la fusion, vont être mises en œuvre. La première révisé complètement la scolarité des élèves, qui sera partagée entre une phase de remise à niveau et de sensibilisation aux grands thèmes et valeurs de l'action administrative, une phase d'acquisition de connaissances faisant une plus large place à la gestion publique, enfin une phase de travail sur les politiques publiques en relation avec les administrations centrales. La deuxième réforme tend à moderniser la gestion de l'école, grâce à la restructuration des services du secrétariat général, à la déconcentration budgétaire interne et à la mise en place d'une comptabilité analytique.

Sur le plan des moyens, en 2003, la légère progression de la dotation consacrée à l'ENA, dont la dernière promotion (2002-2004) est composée de 200 élèves, parmi lesquels 60 élèves étrangers, s'explique principalement :

— par une progression des rémunérations liée en particulier à l'accroissement du nombre de postes offerts au concours et du nombre de stagiaires, ainsi qu'à l'incidence de la fin du service national sur le nombre d'élèves ;

— par des transferts en provenance du chapitre 34-94 correspondant au coût de la formation des administrateurs civils nommés au tour extérieur, de l'action de formation des officiers recrutés dans le corps des administrateurs civils et au coût de l'organisation d'action de formation continue.

b) Les instituts régionaux d'administration

La dotation destinée à subventionner le fonctionnement des instituts régionaux d'administration, qui accueillent environ 600 élèves, progressera en 2003 de 9,1 % pour s'établir à 32,3 millions d'euros. Dans un contexte d'augmentation des besoins de recrutement des administrations, cette évolution traduit :

— la prise en compte des ajustements, correspondant aux effectifs d'élèves, des rémunérations et du régime indiciaire des personnels permanents (2,08 millions d'euros) ;

— la création d'emplois et l'amélioration du régime indemnitaire des personnels permanents (0,44 million d'euros).

3. Les autres subventions pour dépenses de formation

Ces subventions destinées au Centre des études européennes de Strasbourg, aux organisations syndicales, au Groupement d'intérêt public de la banque de données inter-fonctions publiques, mais aussi au Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique et à divers établissements intervenant dans le domaine de la formation, inscrites au chapitre 43-02, connaîtront, en 2003, une progression de plus de 54 %.

Cette évolution favorable s'explique par deux mesures :

— le transfert de 515 000 euros en provenance du titre III destinés à permettre le versement de subventions à des établissements intervenant dans le domaine de la formation ;

— une mesure nouvelle significative de 760 000 euros, destinée à financer les actions menées par les divers ministères en matière d'accessibilité et d'aménagement des postes de travail en faveur des personnes handicapées.

II. — LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

A. LES ÉTUDES ET LA COMMUNICATION SUR LA GESTION PUBLIQUE

Le chapitre 37-04, dont le taux de consommation n'avait atteint que 58,8 % en 2001, a été abondé en début d'année par 1,65 million d'euros de crédits de report. La faible consommation des crédits enregistrée au 30 septembre 2002, avec un taux de 30,1 % (1,12 million d'euros sur 3,71 millions d'euros ouverts), semble annoncer un volant relativement conséquent de crédits disponibles en fin d'année. En 2003, ces crédits progresseront de 11,3 % en 2003, passant de 2,03 millions d'euros à 2,26 millions d'euros. Cette augmentation correspond à la montée en puissance de la réforme de la gestion publique, dont la mise en œuvre s'est accélérée avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Ces crédits serviront à l'organisation et à la participation à diverses manifestations de communication extérieure, telles que des salons ou des journées d'études, à l'édition de la revue *Service public* et à la politique de communication électronique du ministère chargé de la fonction publique. Ils permettront également l'attribution de subventions de soutien à des opérations qui contribuent à la modernisation de la fonction publique ou à la progression des dossiers dont le ministère a la responsabilité. Enfin, ils financeront des commandes d'études et d'enquêtes.

B. LE FONDS POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Créé en 1996 pour accompagner les chantiers de modernisation et de réorganisation des administrations centrales et déconcentrées, le Fonds pour la réforme de l'État comporte deux sections : la section centrale consacrée au financement d'opérations à caractère national et la section territoriale destinée à financer des opérations de caractère local, dont l'instruction se fait, soit au niveau central, soit au niveau déconcentré. Les crédits du Fonds sont répartis en deux chapitres : le chapitre 37-08 en dépenses ordinaires et le chapitre 57-06 en dépenses en capital.

65,1 % des crédits ouverts sur le chapitre 37-08 en 2001 ont été consommés. Le titre III a été abondé, début 2002, par 5,75 millions d'euros de reports. Inversement, un important transfert de 4,4 millions d'euros est intervenu à partir du chapitre 37-08, le 24 juin 2002, en faveur de très nombreux ministères, les principaux bénéficiaires étant le ministère de l'intérieur (0,51 million d'euros), le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (0,42 million d'euros), le

ministère de l'éducation nationale (0,38 million d'euros) et le ministère de l'agriculture (0,36 million d'euros). Au 30 septembre 2002, selon les états fournis par la direction de la comptabilité publique, seuls 11,1 % des crédits du titre III avaient été consommés, soit 1,62 million d'euros sur les 14,62 millions d'euros ouverts à cette date, ce qui laisse présager d'importantes réserves en fin d'exercice. La direction générale de l'administration et de la fonction publique faisait pour sa part état, au premier semestre, de 4,4 millions d'euros engagés sur la section centrale du fonds et de 8,5 millions d'euros délégués aux préfets, au titre de projets déconcentrés ou de projets centraux.

Pour 2003, les crédits pour dépenses ordinaires seront augmentés d'un million d'euros et atteindront ainsi 14,27 millions d'euros, soit une progression de 7,54 % par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2002. Le rapporteur s'interroge sur la nécessité d'afficher une augmentation de ces crédits, alors même que subsistera, selon toute vraisemblance, une masse importante de crédits non consommés à la fin de cette année. Le principe de sincérité budgétaire, affirmé par l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, devrait interdire que soit proposé au vote du Parlement des crédits, qui n'ont que très peu de chance d'être utilisés.

LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DU FONDS POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Crédits	2001	2002	2003 ⁽²⁾
Dotations en loi de finances initiale	16,6	13,3	14,3
Crédits disponibles	19,4	19,0	20,0
Crédits engagés et délégués	18,7	12,9 ⁽¹⁾	—

(1) Premier semestre 2002.

(2) Prévisions.

Source : direction de l'administration et de la fonction publique.

Le titre V (chapitre 57-04) a bénéficié, en 2002, d'un report de 0,74 million d'euros non consommés en 2001. 22,3 % seulement des crédits ouverts ont, en effet, été consommés durant cet exercice. Ce chapitre n'est pas doté dans le projet de loi de finances initiale pour 2003.

Les propositions budgétaires pour 2003 devraient permettre d'étendre les actions proposées dans le cadre des comités interministériels pour la réforme de l'État du 12 octobre 2000 et du 15 novembre 2001 et inclure celles qui seront décidées lors d'un prochain comité. Parmi les objectifs très généraux présentés par le ministère chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État, on peut citer : l'amélioration du service rendu à l'utilisateur, notamment par le soutien à la généralisation des démarches qualité, l'amplification des simplifications administratives et l'amélioration de la qualité réglementaire ; l'amélioration et le renouvellement de la gestion publique dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 ; la dynamisation de la gestion des ressources humaines ; l'utilisation accrue des nouvelles technologies de l'information et de la communication, par le biais du développement des téléservices

publics ; la poursuite du soutien méthodologique à la mise en œuvre des projets territoriaux départementaux et à l'élaboration ou au renforcement de dispositifs de coopération interservices.

C. LA POLITIQUE DE DÉLOCALISATION

L'implantation hors de Paris ou de la région Île-de-France de services ou établissements publics à compétence nationale fait l'objet d'une politique spécifique depuis près de quarante ans. Le comité de décentralisation a été créé dès 1955. Sa compétence consistait principalement, à délivrer, par la voie réglementaire, des agréments pour toute implantation en Île-de-France d'une surface de bureaux importante, secteur privé et secteur public étant tous deux également soumis à cette réglementation.

En 1991, le Gouvernement a donné une forte impulsion à cette politique. Il a alors créé, en complément du comité de décentralisation, une mission des délocalisations publiques, devenue, en 1998, mission pour l'implantation territoriale des emplois publics, placée auprès du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État et chargée de proposer aux comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) les services publics centraux ou parties de services à transférer de Paris sur le reste du territoire national et de vérifier l'exécution des décisions prises.

En 2000, après la relance des politiques urbaines et d'aménagement du territoire marquée, notamment, par l'adoption des lois du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et du 12 juillet 1999 de simplification et renforcement de la coopération intercommunale, le Gouvernement, dans un décret du 25 mai 2000, a réformé la procédure de l'agrément pour la simplifier et la spécialiser. Ainsi, les compétences du comité de décentralisation ont été modifiées et recentrées uniquement sur les services du secteur public non concurrentiel. Considérant que les deux organismes, comité et mission, exerçaient alors toutes leurs compétences sur un même domaine, le CIADT de juillet 2000 a demandé leur fusion.

En confiant à un même organisme, le comité pour l'implantation territoriale des emplois publics, la voie réglementaire de l'agrément et la voie négociée de la localisation, la fusion a permis de traiter les demandes ponctuelles en les situant par rapport à l'ensemble des services du demandeur, d'une part, et par rapport aux possibilités d'accueil des territoires, d'autre part. Chaque localisation ou transfert géographique d'un service de l'État ou soumis à son contrôle apparaît comme l'occasion d'améliorer son efficacité, de moderniser sa gestion, y compris celle du patrimoine immobilier, et de conduire une politique du personnel renouvelée.

Entre 1991 et 2002, sur les 40 250 emplois qui ont fait l'objet d'une décision de transfert, 26 774 emplois ont été effectivement délocalisés et 4 873 étaient en cours de transfert, soit un taux de réalisation du programme défini par les différents comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire de 78,6 %. Depuis 1997, ce sont plus de 13 700 emplois qui ont été effectivement transférés dans les régions.

Ces opérations d'accompagnement social et d'équipement, financées par le fonds des délocalisations publiques, font l'objet de transferts de crédits en direction des ministères concernés, à partir des chapitres 37-07 – Dépenses diverses liées aux réimplantations d'administration et 57-01 – Dépenses immobilières et d'équipement liées aux réimplantations d'administration du budget des services généraux du Premier ministre. Ces chapitres, dotés dans des lois de finances initiales antérieures⁽¹⁾ et abondés régulièrement par le produit des ventes d'immeubles en lois de finances rectificatives, ne font l'objet d'aucune demande dans le projet de loi de finances pour 2003.

Néanmoins, le solde des crédits non consommés à ce jour permettra, sans difficulté, d'assurer le financement des opérations en 2002 et 2003. Ainsi, au 30 septembre 2002, 9,5 millions d'euros avaient été ouverts sur le titre III. Le chapitre 57-01 a bénéficié quant à lui, en 2002, d'un report de 23,06 millions d'euros non consommés en 2001. Au 30 septembre 2002, aucun crédit n'avait été consommé.

Compte tenu, d'une part, des soldes prévisionnels sur l'exercice 2002 et des crédits correspondant à l'inscription sur le budget de la fonction publique des produits tirés de la réalisation de divers immeubles libérés par des services délocalisés, crédits qui seront inscrits dans la loi de finances rectificative de fin d'année, et, d'autre part, des crédits préaffectés et des dépenses nouvelles prévus en 2003, le ministère de la fonction publique fixe le solde prévisionnel, à la fin de 2003, à 2 millions d'euros sur le chapitre 37-07, à 12,3 millions d'euros d'autorisations de programme et à 13 millions d'euros les crédits de paiement sur le chapitre 57-01.

LES CRÉDITS DE DÉLOCALISATION (2002-2003)

(en millions d'euros)

Dotations	Chapitre 57-01		Chapitre 37-07
	Autorisations de programme	Crédits de paiement	
Soldes non répartis au 30 juin 2002	18,70	22,30	9,20
Dépenses prévues en 2002	5,35	7,55	1,18
Solde prévisionnel en fin d'exercice 2002	13,35	14,75	8,02
Produits susceptibles d'être inscrits dans la loi de finances rectificative en fin d'année 2002	5,09	5,09	0,00
Loi de finances initiale pour 2003	0,00	0,00	0,00
Crédits préaffectés	0,00	2,64	5,46
Dépenses nouvelles prévues en 2003	6,10	4,19	0,60
Solde prévisionnel en fin d'exercice 2003	12,34	13,01	1,96

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique.

(1) Le chapitre 37-07 a été abondé dans les lois de finances pour 1992, 1993 et 1994. Le chapitre 57-01 l'a été en 1992, 1993, 1994, 1996, 1997, 1998, 2000 et 2001.

Les principaux ministères concernés par les délocalisations sont le ministère de l'intérieur, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, celui de la défense, celui de l'éducation nationale et celui de la justice. En 2003 et 2004, les effectifs transférés sur des opérations en cours augmenteront, compte tenu en particulier de l'achèvement des travaux relatifs à l'École nationale des douanes à Tourcoing et au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Les transferts d'emploi se poursuivront les années ultérieures grâce, en particulier, au transfert du Centre national de formation et d'études de la protection judiciaire de la jeunesse à Roubaix.

En conclusion et compte tenu des nombreuses incertitudes qui pèsent sur le budget de la fonction publique et de la réforme de l'État pour 2003, le rapporteur émet un avis défavorable à son adoption.

Avant d'émettre un avis sur les crédits, la Commission a procédé, le 30 octobre 2002, à l'**audition de M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, et de M. Henri Plagnol, secrétaire d'État à la réforme de l'État**, sur les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'État pour 2003.

Après avoir rappelé que le budget de son ministère, qui s'élève, hors rémunération, pour 2003 à 211,2 millions d'euros, ne représentait qu'une petite partie des dépenses en personnel de l'État, **M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire**, a souligné que ce budget était marqué, avant tout, par la recherche de la vérité comptable et par le souci de l'efficacité. Il a annoncé, à cet égard, que le Gouvernement ne demanderait pas de crédits nouveaux pour des opérations qui, soit relèvent d'autres ministères, comme la formation interministérielle à la ville, soit connaissent des reports de crédits inemployés, comme la réservation de logements en Île-de-France ou la construction de restaurants interadministratifs. Après avoir observé que son ministère s'appliquerait à lui-même la réforme de l'État, notamment en matière budgétaire, il a indiqué que l'utilisation des reports de crédits non consommés serait garantie par un véritable contrat d'exécution avec le ministère du budget. Il a annoncé que le fonds pour la réforme de l'État bénéficierait d'une dotation de 5,73 millions d'euros, permettant ainsi de porter le montant des crédits utilisables à 20 millions d'euros, soit un chiffre jamais atteint depuis la création de ce fonds. Il a ensuite souligné l'augmentation sensible des crédits affectés à la relance de l'action sociale interministérielle, ainsi que la hausse de près de 50 % des crédits du fonds d'insertion des handicapés.

Présentant ensuite les grands axes de la politique menée par son ministère, il a indiqué que l'efficacité du service public, la satisfaction de l'usager et l'épanouissement des fonctionnaires constituaient les trois objectifs à atteindre et à concilier. Tout en estimant que la question des effectifs ne devait pas être considérée comme un préalable à la réforme de l'État, il a annoncé qu'il avait réuni, il y a quelques jours, l'Observatoire pour l'emploi public, afin de mieux connaître la répartition des effectifs et précisé que le Premier ministre devrait signer prochainement une circulaire demandant aux ministres de remplir des tableaux de bord à intervalles réguliers. Il a insisté sur l'importance, pour chaque ministère, de disposer d'outils d'évaluation efficaces leur permettant d'apprécier les résultats obtenus en fonction des objectifs fixés. Il a estimé qu'au-delà des effectifs, le véritable défi auquel devaient faire face les administrations était de disposer des compétences dont elles ont besoin.

Évoquant la relance de la décentralisation, il a observé que la nouvelle répartition des compétences, qui en résulterait, aurait des conséquences sur la fonction publique. Il a indiqué que le Premier ministre lui avait donné mandat d'ouvrir, avec les syndicats de la fonction publique, une concertation sur les questions que posent les transferts de personnels liés aux transferts de compétences et aux expérimentations, soulignant que le succès de cette réforme dépendait en grande partie de la motivation des personnels.

Il a ensuite rappelé qu'il avait ouvert le dossier de l'inter-fonctions publiques, répondant ainsi à une attente forte des gestionnaires et des personnels. Il a précisé qu'il s'était déjà exprimé devant le conseil supérieur de la fonction publique de l'État et celui de la fonction publique territoriale et qu'il se rendrait, dès que possible, devant celui de la fonction publique hospitalière. Après avoir souligné sa volonté d'aborder rapidement les questions communes à l'ensemble des agents publics, notamment celle relative à la formation, il a annoncé la réunion, en 2003, d'une conférence des trois conseils supérieurs.

Évoquant ensuite rapidement les réformes relatives à la simplification administrative et aux rapports avec les usagers, qui relèvent de la compétence du secrétaire d'État à la réforme de l'État, il a insisté sur leur importance, soulignant la nécessité de diminuer la place de l'usager et d'augmenter parallèlement celle du citoyen, afin d'éviter que les administrations ne deviennent de simples prestataires de services.

Le ministre a ensuite indiqué qu'il avait reçu récemment les syndicats de fonctionnaires pour les convier à ouvrir une série de discussions sur la gestion des ressources humaines. Il a fait valoir que la puissance d'une administration dépendait de l'attractivité de sa fonction publique, les inégalités territoriales étant avant tout liées aux inégalités dans la répartition des compétences. Il a annoncé que les discussions avec les organisations syndicales porteraient sur les modalités de recrutement, la formation, les parcours de carrière, la motivation des agents, leur mobilité, les deuxièmes carrières, les fins de carrière et l'action sociale, soulignant le caractère ambitieux du chantier ainsi ouvert.

S'agissant de la fonction publique territoriale, il a indiqué qu'il avait formulé, devant le conseil supérieur de cette fonction publique, plusieurs propositions de nature à assouplir la gestion des collectivités, tout en répondant aux attentes des personnels. Il a cité, à cet égard, la présence obligatoire des stagiaires dans la collectivité à l'origine de la formation pendant trois ans après leur recrutement, sauf si la collectivité qui les embauche indemnise la collectivité qu'ils quittent, et l'institution d'un complément de formation initiale par une formation complémentaire d'un mois par an au cours de ces trois premières années, destinés à éviter de pénaliser la collectivité locale finançant la formation initiale. Il a également évoqué la réflexion menée sur la prise en compte des acquis professionnels et la suppression de la limite d'âge pour le recrutement, l'ouverture plus large des détachements dans les autres cadres d'emploi, ainsi que le renforcement de la formation permanente, qui pourrait devenir obligatoire.

S'agissant des retraites, il a indiqué qu'il ouvrirait, avant le premier semestre 2003, des discussions avec les syndicats de la fonction publique, en parallèle avec celles qui auront lieu dans le privé, et annoncé le dépôt prochain d'un amendement dans le cadre de la loi de finances mettant en place une extinction progressive du congé du fin d'activité.

Après avoir rappelé que le fonds pour la réforme de l'État constituait l'instrument financier de son action ministérielle, **M. Henri Plagnol, secrétaire d'État à la réforme de l'État**, a souligné l'importance du concours du Parlement, notamment de la commission des Lois, dans la réussite du chantier de la

simplification administrative. Faisant valoir que les dernières élections avaient montré l'importance pour le renforcement de la crédibilité des élus de l'amélioration de l'efficacité de l'action publique, il a insisté sur la nécessité de réduire les délais administratifs et de simplifier les procédures. Il a ensuite évoqué la nouvelle gestion publique mise en place par la loi organique relative aux lois de finances, qui devrait entrer en application dans sa totalité en 2006. Après avoir observé que la réforme de l'État devait aller de pair avec le renforcement de la décentralisation, il a souhaité que l'expérimentation soit développée dans les services de l'État.

Évoquant la simplification de la vie des Français, il a souligné la nécessité de réduire la complexité et le nombre des lois et règlements, rappelant qu'il existait aujourd'hui plus de 8 000 lois et 40 000 règlements. Il a annoncé, à ce propos, le dépôt, au début de l'année 2003, d'un projet de loi d'habilitation permettant de simplifier des lois en vigueur par ordonnance et fait part de son souhait d'associer la commission des Lois à la préparation de ce texte. Il a indiqué, à cet égard, qu'il avait également écrit, avec le ministre de la fonction publique, à l'ensemble des parlementaires pour leur demander de transmettre leurs idées de simplification. Considérant que, s'il était souhaitable de simplifier la législation en vigueur, il était toutefois préférable encore de légiférer moins et plus efficacement, il a suggéré que les parlementaires s'interrogent, pour chaque texte soumis à leur examen, sur le caractère indispensable de la réforme proposée, sur l'adéquation des moyens qui y sont consacrés et donc sur son applicabilité et sur l'aspect législatif ou réglementaire de son contenu. Observant que la simplification ne relevait pas de la seule compétence du Gouvernement, il s'est interrogé sur l'opportunité d'un recours à l'Office parlementaire d'évaluation de la législation ou au Conseil d'État pour mener à bien cette tâche, indiquant qu'il était ouvert à toute suggestion. Après avoir souligné la nécessité de mieux légiférer, comme l'a rappelé M. Dieudonné Mandelkern dans son rapport de novembre 2001, élaboré dans le cadre de l'Union européenne, il a annoncé l'élaboration d'une circulaire du Premier ministre sur cette question. En conclusion, il a estimé que les élus se devaient de reprendre la maîtrise de la prolifération législative et réglementaire observée jusqu'à présent.

Le président Pascal Clément a souhaité savoir si la nouvelle étape de la décentralisation que le Gouvernement allait mettre en œuvre se traduirait par l'élimination des doublons existant entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale, soulignant que les réformes précédentes n'avaient jamais abouti à la suppression des postes de fonctionnaires devenus inutiles. Il a ensuite estimé qu'il était nécessaire de donner aux collectivités territoriales plus de marges de manœuvre pour gérer leurs personnels, notamment en matière de rémunération et de primes, et s'est demandé si le principe de parité, auquel le ministre avait marqué son attachement, ne s'opposait pas, dans certains cas, au principe de subsidiarité.

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'État, a, tout d'abord, fait part de ses craintes de voir une trop grande liberté de gestion accordée à chaque collectivité se traduire par des inégalités de traitement, les collectivités les mieux dotées financièrement attirant les meilleurs fonctionnaires. Il a souligné l'importance de créer de réelles passerelles entre les trois fonctions publiques. Il a, par ailleurs, annoncé qu'il présenterait un amendement tendant à prolonger d'un an le congé de fin d'activité, afin de ne pas pénaliser les fonctionnaires qui avaient intégré ce dispositif dans leur projet

professionnel et de faciliter le renouvellement de la fonction publique. Après avoir rappelé l'intérêt d'un outil tel que l'Observatoire de l'emploi public, qui doit constituer une véritable instance de dialogue, il a regretté que seuls les parlementaires de la majorité y soient représentés.

Puis, il a interrogé le ministre sur les raisons du retard pris dans la mise en place des commissions d'experts chargées d'examiner, conformément à la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, les dossiers d'intégration dans les cadres d'emploi des agents des collectivités locales placés en situation de précarité. Par ailleurs, il s'est étonné qu'aucun crédit, dans le projet de loi de finances pour 2003, ne soit provisionné en vue d'alimenter les négociations sur les revalorisations salariales qui se tiendront l'an prochain dans la fonction publique, alors même que la progression du point fonction publique en 2002 sera sensiblement inférieure au niveau constaté de l'inflation.

Ensuite, il a souhaité connaître la position des ministres sur l'amendement de réduction des crédits de l'École nationale d'administration, adopté, à l'initiative de M. Louis Giscard d'Estaing, le 23 octobre dernier, par la commission des Finances. Enfin, il a souligné l'importance qu'il y avait, dans le processus de simplification des textes législatifs par voie d'ordonnance, à associer à la démarche l'ensemble des ministères, sous peine de voir certaines redondances perdurer.

Marquant son adhésion aux objectifs exposés par les ministres, **M. Gérard Léonard**, a estimé qu'il faudrait énormément de courage pour les réaliser tant les rigidités sont nombreuses dans l'administration. S'agissant des personnels des collectivités territoriales, par exemple, il a souligné qu'il était très difficile d'introduire la notion de mérite dans la définition des rémunérations à cause du manque de souplesse de la législation et de la tutelle des comités de gestion. Il a ensuite dénoncé le cloisonnement qui existait entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale et souhaité que soit instaurée davantage de mobilité. À cet égard, il a dénoncé l'absence d'équivalence des diplômes entre les deux fonctions publiques, en expliquant que le gendarme qu'il avait recruté comme officier municipal avait dû effectuer un nouveau stage alors même qu'il avait la qualité d'officier de police judiciaire.

Après avoir regretté que l'État ne respecte pas les dispositions législatives et réglementaires en vigueur tendant à garantir l'accès à la fonction publique des personnes handicapées, **M. Michel Hunault** a souhaité connaître les mesures qu'entendait prendre le ministre en la matière.

M. Émile Zuccarelli a d'abord considéré que le statut de la fonction publique constituait un cadre juridique respectable et pertinent qui, par conséquent, ne devait pas être remis en cause, tout en convenant que certains assouplissements étaient nécessaires afin d'améliorer l'efficacité de la gestion de l'administration. Observant ensuite qu'il conviendrait, dans l'intérêt du service public, de permettre à des personnes bénéficiant d'une expérience professionnelle d'intégrer la fonction publique dans des conditions statutaires et indemnitaires satisfaisantes, il a souhaité savoir si le ministre envisageait de prendre des initiatives en la matière.

Puis, après avoir évoqué les difficultés rencontrées par les collectivités locales pour recruter des personnels issus de la fonction publique d'État en raison, notamment, des différences entre les régimes indemnitaires de la fonction publique territoriale et de celle de l'État, il a considéré qu'il serait souhaitable que le ministre engage une réflexion sur cette forme d'entrave à la mobilité des fonctionnaires. Il a poursuivi son propos en observant que cette question allait se poser avec d'autant plus d'acuité compte tenu des dispositions du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République qui doivent accroître les compétences dévolues aux collectivités territoriales et entraîner parallèlement un transfert, de la part de l'État, des moyens humains nécessaires à l'exercice de ces nouvelles prérogatives.

Après avoir souligné que les expérimentations prévues par le projet de loi constitutionnelle étaient susceptibles de multiplier les règles en vigueur sur le territoire national, ce qui risquait d'aller à l'encontre de la volonté de simplification des normes défendue par le ministre, il a conclu en estimant qu'il serait souhaitable qu'un terme puisse être mis à ces expérimentations et qu'elles soient, en tout état de cause, limitées dans le temps.

Réagissant aux propos tenus par M. Michel Hunault, **Mme Ségolène Royal** a estimé qu'il importait que l'État montre l'exemple en matière d'emploi des personnes handicapées. Rappelant que, lorsqu'elle était ministre, une convention avait été conclue prévoyant le gel des créations d'emplois dans les ministères qui n'auraient pas recruté le nombre des personnes handicapées prévu par la loi, elle a souhaité savoir si cette convention était aujourd'hui respectée et, dans l'affirmative, combien de créations d'emplois avaient, en conséquence, été gelées.

Évoquant ensuite le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, elle a regretté, à l'unisson du Sénat, que les communautés de communes ou d'agglomérations ne soient pas concernées par son dispositif, tout en déplorant, par ailleurs, que la nécessaire simplification de l'organisation territoriale de l'État n'ait pas conduit le Gouvernement à proposer la suppression de l'une des catégories de collectivités locales. S'agissant des « pays », faisant référence à de récentes déclarations du ministre, elle a demandé s'il était envisagé de les supprimer. Enfin, après avoir approuvé les propos du ministre appelant à légiférer moins tout en choisissant plus judicieusement la norme juridique pertinente en fonction de la réforme envisagée, elle a souhaité savoir pourquoi le Gouvernement n'avait pas, en conséquence, pris en considération, sur le projet de loi constitutionnelle, l'avis du Conseil d'État selon lequel certaines dispositions proposées n'avaient pas leur place dans la Constitution.

M. Jean-Pierre Dufau s'est inquiété des décisions prises par le Gouvernement en ce qui concerne les congés de fin d'activité. Il a considéré qu'une extinction « progressive » desdits congés au terme d'un délai d'un an équivaldrait, en fait, à une extinction « régressive ». Il a, par ailleurs, relevé que l'intercommunalité n'était guère abordée dans les projets du Gouvernement en matière de décentralisation. Enfin, évoquant des propos du ministre sur les pays, il a souhaité que celui-ci précise le contenu et le rôle qu'il assignait à cette notion.

M. Jacques-Alain Bénisti a tout d'abord exprimé sa satisfaction sur le projet de budget présenté pour la fonction publique. Il a salué le souci de transparence et de vérité qui avait inspiré le Gouvernement. Il a insisté sur la nécessité de développer des relations approfondies avec les syndicats de la fonction publique. À cet égard, il s'est référé à un accord récemment conclu entre le Centre de gestion de la Petite-Couronne et six syndicats de la fonction publique, qui doit permettre à ces derniers de développer leurs actions dans de meilleures conditions. Il a approuvé la volonté du Gouvernement d'introduire davantage d'efficacité dans l'action publique, mais a insisté sur la nécessité d'obtenir également que les décisions se traduisent plus rapidement dans les faits, afin que les usagers perçoivent mieux le sens des politiques engagées. S'agissant de la formation des fonctionnaires, il a considéré que les moyens à mettre en œuvre pour que les collectivités locales bénéficient directement des efforts qu'elles réalisent mériteraient effectivement de faire l'objet d'un grand débat. Il a jugé, de manière plus générale, que le soutien de la formation des fonctionnaires était un enjeu essentiel qui conditionne le niveau, mais aussi la motivation des agents de l'État et des collectivités locales. Enfin, il a salué la volonté du Gouvernement d'aller dans le sens d'une simplification du droit tout en souhaitant que cette orientation s'accompagne d'un effort de clarification des normes.

En réponse aux différents intervenants, M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire a fait les remarques suivantes :

— Les travaux de l'Observatoire de l'emploi public ont permis d'améliorer grandement la connaissance de la réalité des effectifs de la fonction publique, y compris en matière de détachements et de mises à disposition, et participent du double objectif, inscrit dans la loi organique relative aux lois de finances, de transparence et de responsabilisation des gestionnaires. Ils ont également révélé que 60 % des emplois précaires n'étaient pas concernés par les dispositifs législatifs de résorption de l'emploi précaire, de telle sorte qu'il est nécessaire de mettre en œuvre des politiques spécifiques de stabilisation pour ceux de ces emplois qui ne relèvent pas de besoins ponctuels avérés. Les commissions d'experts chargées d'examiner les dossiers d'intégration des agents précaires de la fonction publique territoriale devront être rapidement réunies, tandis que le dialogue social doit être activement recherché dans la résorption des emplois-jeunes présents dans les collectivités locales et les administrations. En outre, il faut trouver une solution juridique qui concilie le principe d'égal accès à la fonction publique par le concours et la nécessité de ne pas recruter, dans certaines fonctions, des agents surdiplômés.

— Le retard pris par la fonction publique en matière d'insertion des handicapés par rapport au secteur privé est préoccupant et justifie une augmentation de 50 % des crédits consacrés au fonds d'insertion pour les handicapés pour 2003. En outre, un recensement exact du nombre de handicapés employés dans l'administration doit être entrepris, certains agents ne déclarant pas leur handicap et la définition de celui-ci n'étant pas harmonisée. La nature des missions imparties à certaines administrations empêchant parfois le recrutement de handicapés, établir un ratio uniforme d'emploi de ces personnes n'est pas pertinent. Une commission de suivi sera mise en place afin d'évaluer les efforts faits en la matière, d'inciter les

administrations à recruter des personnes souffrant de handicap, les sanctions ne devant être envisagées que dans un deuxième temps.

— Une réflexion est actuellement engagée avec les organisations syndicales sur les acquis professionnels et leur valorisation, la reconnaissance d'une compétence professionnelle devant faciliter les démarches d'un agent qui souhaite changer d'activité.

— Les décisions prises dans le cadre du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Petite-Couronne parisienne en matière d'exercice du droit syndical doivent être saluées. Les syndicats de la fonction publique doivent, en effet, être considérés, non comme un contre-pouvoir, mais comme des partenaires, dotés de droits et de devoirs et associés à toute réflexion sur le service public.

— Le développement de la mobilité au sein de la fonction publique territoriale se heurte, en effet, aujourd'hui, aux différences existant entre les régimes indemnitaires applicables aux agents : aussi convient-il de veiller, afin de faciliter une mobilité fonctionnelle, à ce que tout détachement se fasse en préservant le régime indemnitaire dont bénéficie l'agent dans son corps d'origine, la souplesse existant en la matière dans la fonction publique de l'Etat devant également être appliquée à la fonction publique territoriale.

— Si la revalorisation, à compter du 1^{er} décembre prochain, de 0,7 point de l'indice de rémunération de la fonction publique a été pris en compte dans l'élaboration du projet de loi de finances pour 2003, celui-ci, contrairement à ce qui a parfois été fait, n'anticipe pas les résultats des négociations salariales à venir ; celles-ci seront ouvertes l'an prochain, l'objectif étant de faire en sorte que leurs résultats puissent être pris en compte lors de l'élaboration du prochain budget.

— La promotion dans la fonction publique doit récompenser le mérite des agents et il est nécessaire de veiller à ce que la fonction publique demeure un « ascenseur social », l'absence de perspective de promotion pouvant entraîner la démotivation de certains agents. À cet égard, il convient de davantage prendre en compte la notion de « métier », en veillant toutefois à ne pas trop spécialiser les filières, celles-ci devant, au contraire, être élargies afin de faciliter la mobilité des agents.

— S'agissant du congé de fin d'activité, le Gouvernement avait le choix entre trois solutions : le supprimer, le prolonger d'un an sans modification du mécanisme ni prise en compte des évolutions qui découleront nécessairement de l'ouverture du débat sur les retraites, engager son extinction progressive sur trois ans. En retenant cette dernière solution, semblable à ce qui a adopté dans le secteur privé pour l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE), le Gouvernement a la fois ménagé les agents qui souhaitent partir plus tôt en retraite et amorcer une seconde carrière, tout en préservant la possibilité d'adapter le système des retraites dans la fonction publique aux évolutions démographiques, notamment en permettant à ceux qui le veulent de prolonger leur carrière de quelques années.

— Justifier le maintien des dispositions relatives à la limite d'âge pour accéder à la fonction publique par la nécessité d'assurer un certain nombre

d'annuités de cotisations pour la retraite n'est pas pertinent. Dès lors qu'il peut s'avérer utile pour une collectivité de recruter une personne qui a, auparavant, durant plusieurs années, été employée dans le secteur privé, il convient de lever ces limites d'âges, une réflexion étant engagée avec les organisations syndicales sur le niveau de rémunération qui sera servi à la personne recrutée et sur son régime de retraite.

— L'amendement adopté par la commission des Finances tendant à réduire d'un cinquième la subvention versée à l'École nationale d'administration (ENA) traduit les fortes interrogations que suscite aujourd'hui cet établissement, très apprécié à l'étranger mais décrié en France. Une réflexion doit être engagée sur le coût de fonctionnement de l'école, la nature de la formation qui y est dispensée, afin d'assurer une meilleure prise en compte des échelons communautaire et local et de favoriser une plus grande mobilité des fonctionnaires.

— Loin d'être un coût, la formation est un investissement, la formation continue des personnels devant notamment figurer au rang des grands chantiers à ouvrir.

— Afin d'éviter que la réforme de l'État n'aboutisse à davantage de complexité, il est nécessaire que soit mieux évaluée la portée des modifications législatives apportées.

— En ce qui concerne la décentralisation, le projet de loi constitutionnelle, actuellement débattu, au Sénat encadrera les possibilités d'expérimentation qui seront désormais offertes aux collectivités territoriales. Expression d'une volonté communale de mutualiser, sur un espace donné, des moyens, l'intercommunalité doit être développée et faire l'objet d'expérimentations. Toutefois, il ne paraît pas nécessaire d'y faire référence dans la Constitution : au terme de la révision constitutionnelle, celle-ci reconnaîtra les régions, les départements et les communes, collectivités dont les organes sont élus au suffrage universel et dans lesquelles se reconnaissent les citoyens. Au demeurant, la décentralisation est nécessairement évolutive ; plutôt que de s'interroger sur l'éventuelle suppression d'échelons – ce qui ne correspond pas aux attentes des Français – il faut mettre les élus locaux, qui s'interrogent parfois sur les moyens d'aller au-delà de l'inter-communalité mais se heurtent à des obstacles juridiques, en mesure de choisir l'outil qui leur paraîtra le plus efficace, l'inter-départementalité ou l'inter-régionalité pouvant également être envisagée.

— Le pays, qui ne saurait constituer un enjeu de pouvoir qu'instrumentaliseraient à son profit le département, la région, voire l'État, mais représente un espace de projet, doit émaner de la volonté des élus locaux. C'est d'ailleurs pourquoi il ne faut pas en faire une structure lourde ; il importe, au contraire, de lui conférer un périmètre souple et adaptable, défini à partir du projet qui le fonde, et non l'inverse comme c'est le cas aujourd'hui.

— Dans le processus de décentralisation, tout transfert de compétences doit s'accompagner d'un transfert de moyens et nécessite une clarification des responsabilités, qui passe par la désignation, dans le traitement de chaque dossier, d'une collectivité ou d'une administration chef de file, de telle sorte que la maîtrise des délais soit assurée, sans que la qualité juridique et technique de la réponse

apportée ne s'en ressent. Cet effort de clarification peut seul éviter les phénomènes de concurrence entre collectivités. Il doit, en outre, s'accompagner d'une réforme de l'organisation de l'État, le Premier ministre ayant, dans ce but, demandé par voie de circulaire à chaque ministre de lui indiquer celles de ses compétences qui seraient susceptibles d'être transférées aux collectivités locales. Par exemple, il apparaît peu opportun que les préfetures continuent d'examiner les dossiers d'installation de salons de coiffure ou de tenue de marchés dans telle ou telle commune.

— Une certaine souplesse pourrait être introduite dans la liberté de gestion accordée à chaque collectivité locale, dès lors que les moyens modernes de communication permettent de déconnecter l'organisation politique de l'organisation administrative des services publics. La simplification des démarches demandée par l'utilisateur implique, certes, une multiplication des guichets d'accueil, mais surtout une réorganisation des pôles de compétences dans le sens d'une plus grande concentration des ressources : ainsi, toute question adressée par un usager à une antenne locale de la comptabilité publique, aussi difficile soit-elle, peut être traitée par le centre de ressources situé à Lyon, dans des délais très courts et avec une sécurité juridique accrue. Les technologies de l'information et de la communication permettent des regroupements fonctionnels des capacités des collectivités locales, rendent la question de la liberté de gestion accordée à chaque collectivité moins prégnante et relativisent la concurrence entre collectivités.

M. Henri Plagnol, secrétaire d'État à la réforme de l'État, a ensuite apporté les précisions suivantes :

— C'est bien parce que la simplification de l'édifice juridique est difficile et représente une démarche semée d'embûches que le Gouvernement a besoin, sur ce sujet, du concours de tous les parlementaires. Une synthèse des propositions faites par les ministres, à la suite de la demande du Premier ministre, le 8 août dernier, de recenser toutes les pistes de simplification souhaitables, sera établie en vue de la réunion prochaine du comité interministériel à la réforme de l'État, dont les travaux serviront de base à la future loi d'habilitation qui interviendra en 2003.

— S'agissant de l'avis du Conseil d'État sur la proposition de loi constitutionnelle, il convient de rappeler, sur la forme, qu'il ne lie pas le Gouvernement dès lors que seul le constituant peut, soit directement par référendum, soit indirectement par l'intermédiaire de ses représentants, décider de modifications constitutionnelles. Par ailleurs, sur le fond, l'avis du Conseil d'État témoigne *a contrario* de l'audace du projet de loi constitutionnelle, l'inscription de la subsidiarité, du droit à l'expérimentation et du devoir de péréquation dans le texte constitutionnel témoignant, de fait, d'avancées majeures. Par conséquent, il semble difficile de mettre en cause tout à la fois l'inutilité et la dangerosité de ce projet de loi.

— La réforme constitutionnelle ouvre indéniablement une voie très riche à la réforme de l'État. Ainsi, l'introduction du droit à l'expérimentation pourrait permettre de mener à bien rapidement la réforme de la carte judiciaire qui, en l'état actuel du droit, se heurte aux principes fondamentaux régissant la fonction publique. Elle ne doit évidemment pas contribuer à accroître la complexité des problèmes en cause : à cet égard, l'expérimentation, qui ne saurait signifier l'adoption de

législations différentes selon les territoires, mais être définie comme une souplesse destinée à favoriser les initiatives locales, doit être limitée dans le temps et évaluée par le Parlement en vue d'une éventuelle extension.

Après le départ des ministres, la Commission a procédé à l'examen pour avis des crédits du ministère chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État pour 2003.

Après l'exposé du rapporteur pour avis, la Commission a été saisie d'un amendement portant article additionnel après l'article 72 du projet de loi de finances, présenté par le rapporteur pour avis, tendant à prolonger jusqu'au 31 décembre 2003 le congé de fin d'activité.

M. Jean-Luc Warsman, président, ayant estimé que les engagements du ministre suffisaient à garantir la prolongation de ce dispositif sur l'année 2003, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Contre l'avis du rapporteur, qui a rappelé que les nombreuses incertitudes pesant sur le projet de budget avaient été confirmées par l'ensemble des organisations syndicales représentatives qu'il avait auditionnées, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État pour 2003.*

AMENDEMENT NON ADOPTE PAR LA COMMISSION

Après l'article 72

Amendement présenté par M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis, et les commissaires membres du groupe socialiste :

Insérer l'article suivant :

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I. – Au premier alinéa de l'article 12 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire, les mots : « 31 décembre 2002 » sont remplacés par les mots « 31 décembre 2003 ».

II. – Aux articles 14, 31 et 42 de la même loi, l'année : « 2002 » est remplacée par l'année : « 2003 ».

AUDITIONS DU RAPPORTEUR

- M. Hervé BARO, secrétaire général de l'UNSA fonctionnaires.

- M. Christophe COQUIN, membre du Conseil supérieur de la fonction publique et du bureau de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT.

- M. Roland GAILLARD, secrétaire général de l'Union interfédérale des agents de la fonction publique FO.

- Mme Marie-Claude KERVELLA, secrétaire générale de l'Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilées.