



N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 26

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

FONCTION PUBLIQUE ET RÉFORME DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. GEORGES TRON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– LES CREDITS DE LA FONCTION PUBLIQUE	7
A.– UNE EXECUTION SATISFAISANTE MAIS SUSCEPTIBLE D'AMELIORATIONS POUR LES CREDITS D'INVESTISSEMENT	9
B.– L'ACTION SOCIALE INTERMINISTERIELLE	9
1.– Une baisse limitée aux crédits d'investissement	9
2.– Des crédits de fonctionnement en hausse	10
C.– LES ACTIONS DE FORMATION, DE PERFECTIONNEMENT, D'INSERTION ET DE MODERNISATION DES ADMINISTRATIONS	13
D.– LES SUBVENTIONS AUX ECOLES.....	15
E.– LES CREDITS D'ETUDES ET DE COMMUNICATION SUR LA GESTION PUBLIQUE.....	15
F.– LES DEPENSES LIEES AUX REIMPLANTATIONS D'ADMINISTRATIONS.....	16
G.– LE FONDS POUR LA REFORME DE L'ÉTAT	18
II.– LA REFORME DE L'ÉTAT : LE CHANTIER PRIORITAIRE DE CETTE LEGISLATURE	20
A.– L'APPLICATION DE LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES, UNE OPPORTUNITE A SAISIR	21
1.– Un nouveau cadre budgétaire	21
2.– Simplifier les structures administratives : la relance des programmes pluriannuels de modernisation dans le cadre de la LOLF	23
3.– Réformer les structures d'évaluation.....	25
B.– MODERNISER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	27
1.– La politique d'effectifs du Gouvernement	27
2.– Le trop faible bilan des GPEEC (Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences).....	29
3.– La nécessité de réformes de structures.....	30
C.– POURSUIVRE L'APPLICATION DES NTIC	31
D.– ACCELERER LES SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES	34

III.– UN IMPERATIF : REFORMER LES RETRAITES DE LA FONCTION PUBLIQUE	37
A.– RENDRE LA FONCTION PUBLIQUE PLUS ATTRACTIVE EST LE GRAND DEFI DES NOMBREUX DEPARTS A LA RETRAITE PREVUS	37
1.– La faible attractivité de la fonction publique.....	37
2.– Un régime des retraites des fonctionnaires, pourtant plus favorable que le régime du privé	40
<i>a) Certains éléments jouent en faveur des salariés du secteur privé.</i>	40
<i>b) Beaucoup d'éléments jouent en la faveur des fonctionnaires.</i>	40
B.– DES PERSPECTIVES DEMOGRAPHIQUES ET FINANCIERES INQUIETANTES	41
C.– AMÉLIORER LA GESTION DES FINS DE CARRIERE.....	45
1.– Le congé de fin d'activité (CFA).....	46
<i>a) Le dispositif.....</i>	46
<i>b) Les bénéficiaires et le coût</i>	46
<i>c) Les perspectives.....</i>	47
2.– Encourager l'allongement de la durée d'activité des fonctionnaires ...	47
<i>a) Redynamiser les carrières</i>	47
<i>b) Développer la rémunération au mérite</i>	48
<i>c) Repenser la pénibilité</i>	48
<i>d) La question de la limite d'âge</i>	50
EXAMEN EN COMMISSION	51

INTRODUCTION

La réforme de l'État a été l'un des principaux thèmes de campagne du Président de la République et le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en a fait une de ses priorités. En effet, contrairement à la société française en général, et aux entreprises en particulier, l'État n'a pas encore su mener à bien une réforme lui permettant d'adapter ses structures, ses procédures et ses modes de fonctionnement, aux exigences nouvelles de notre temps et de notre environnement international. Celle-ci passe certes par un approfondissement de notre politique d'aménagement du territoire mais elle ne saurait, loin de là, se limiter à cela.

En effet l'un des principaux enjeux de cette législature est-il de conduire cette réforme essentielle. La chronologie est prometteuse puisque les cinq années à venir verront l'application de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, votée à l'unanimité par le Parlement en août 2001. Il faut passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, mouvement qui doit être l'occasion de changement de structures mais aussi de mentalités au sein de notre administration. Il s'agit d'une occasion unique qu'il serait catastrophique de laisser échapper. Aussi cette réforme doit-elle être accompagnée d'une forte volonté politique afin l'on ne se contente pas de plaquer une nouvelle nomenclature budgétaire sur une réalité administrative figée.

Votre Rapporteur spécial a donc choisi de traiter trois thèmes dans le présent rapport :

– les crédits *stricto sensu* de la Fonction publique, inscrits sur le bleu des Services généraux du Premier ministre, qui sont en légère baisse cette année de 2,05% pour atteindre 218,54 millions d'euros. Cette baisse est la conséquence de la volonté du ministre de présenter un « budget vérité » qui tient compte de la capacité de ses administrations à consommer les crédits votés par le Parlement.

– la réforme de l'État proprement dite avec un éclairage sur les conséquences de la loi organique relative aux lois de finances, la gestion des ressources humaines, thème essentielle pour la Fonction publique, et l'influence des nouvelles technologies de l'information sur le fonctionnement de nos administrations.

– enfin, les retraites de la fonction publique d'État. Celles-ci vont subir, plus que le régime général, le déséquilibre démographique dû à l'arrivée à la retraite des classes d'âge du baby-boom. Leur part dans le budget de l'État, déjà très importante, va croître démesurément obérant toutes marges de manœuvre pour de nouvelles politiques publiques. Leur réforme est donc indispensable ne serait-ce que pour des raisons d'équité.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

À cette date, 88 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec 98 % des réponses.

I.- LES CREDITS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Au sens économique du terme, les crédits consacrés à la fonction publique sont constitués des crédits de personnel de l'État. Pour l'essentiel, il s'agit des crédits inscrits dans les trois premières parties (rémunérations d'activité, pensions et allocations et charges sociales) du titre III.

Ces crédits ne relèvent évidemment pas du ministère de la Fonction publique, puisqu'ils sont inscrits dans les fascicules budgétaires des différents ministères. Les crédits relevant plus spécifiquement du ministère sont inscrits dans le fascicule budgétaire des Services généraux du Premier ministre, où ils figurent dans un agrégat spécifique.

Bizarrement, cet agrégat qui rassemble les crédits gérés par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ne comporte pas les crédits de fonctionnement de cette même direction générale (7,3 millions d'euros). En tenant compte de ces crédits, les crédits « Fonction publique » seront en légère baisse de 2,05% et atteindront 218,54 millions d'euros, baisse qui s'explique essentiellement par la baisse des crédits d'investissement de l'action sociale interministérielle.

La majeure partie des crédits provient en effet avant tout de l'action sociale interministérielle (118,9 millions d'euros, soit 54,4 % des crédits), des subventions aux écoles (63,2 millions d'euros, soit 28,9 %) et du Fonds pour la réforme de l'État (14,3 millions d'euros, soit 6,5 %).

Le projet de budget 2003 est un budget de rupture par rapport aux exercices antérieurs, et qui s'inscrit clairement dans la réforme de la gestion publique.

Ainsi, le ministère en charge de la réforme de l'Etat s'applique à lui-même une méthode expérimentale, innovante au niveau de l'ensemble des crédits d'un ministère, qui repose sur un contrat d'exécution passé avec le ministère des finances: la traditionnelle logique d'affichage, dont le seul souci était de disposer de l'apparence de moyens de paiement supérieurs à ceux de l'année précédente, disparaît pour faire place à une logique d'exécution des dépenses correspondant à la couverture financière d'engagements effectifs et clairement identifiés.

Le budget gagne ainsi en sincérité, en transparence et en performance :

- en sincérité, car le ministère bénéficiera en 2003 d'une garantie de ressources budgétaires disponibles supérieures aux crédits votés en loi de finances 2002, les crédits utilisables sur l'exercice à venir étant garantis en exécution.

- en transparence, car les dépenses sont évaluées pour que l'exécution soit la plus proche possible de la prévision,

- enfin, en performance, puisqu'il implique pour les services en charge de son exécution, un impératif de résultats ainsi que la modernisation de leur gestion.

INTEGRER TABLEAU EVOLUTION A L'ITALIENNE

A.— UNE EXECUTION SATISFAISANTE MAIS SUSCEPTIBLE D'AMELIORATIONS POUR LES CREDITS D'INVESTISSEMENT

Les crédits de fonctionnement (titres III et IV) de la fonction publique sont généralement bien consommés. En 2001, on constate un reliquat de 11 millions d'euros (soit 9,5% de la dotation initiale) concernant l'article 30 du chapitre 33-94 « action sociale interministérielle », qui provient du changement de réglementation dans le mode d'attribution du chèque-vacances, modification qui a réduit le nombre de bénéficiaires.

On constate également un important reliquat de 9,6 millions d'euros (soit 66% de la dotation initiale) à l'article 40 du chapitre 34-94 « actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation des administrations ». Celui-ci provient principalement des crédits inscrits pour les de nouvelles formations dans le cadre de la politique de la ville dont la mise en place a été plus lente que prévu.

En revanche, les crédits d'investissement (titre V) sont très largement sous consommés : le taux de consommation n'est que de 22% pour le chapitre 57-04 « Fonds pour la réforme de l'État » et de 21% pour la chapitre 57-06 « Équipement. Action sociale interministérielle ». Le reliquat sur le chapitre 57-06 concerne principalement les crédits de l'ancien compte d'affectation spécial du Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France (FARIF) transféré du ministère de l'Équipement au budget des services généraux du premier ministre et pour lequel un bilan sur la situation des engagements sur autorisations de programme est en cours.

B.— L'ACTION SOCIALE INTERMINISTERIELLE

Après avoir atteint 130,5 millions d'euros en 2001, les crédits de l'action sociale interministérielle (hors crédits consacrés à l'insertion des personnes handicapées) ont légèrement reculé en 2002 à 128,4 millions d'euros. Pour 2003, le recul semble important puisqu'ils ne sont que de 119 millions d'euros soit une baisse de 7,8%. Néanmoins ce recul est trompeur puisqu'il ne concerne que les crédits d'investissement de l'action sociale interministérielle inscrits au chapitre 57-06. Le chapitre 33-94, qui regroupe l'essentiel des prestations sociales interministérielles, progresse, lui, de 4,47%.

1.— Une baisse limitée aux crédits d'investissement

Concernant précisément la dotation du chapitre 57-06, les crédits rituellement votés par le Parlement sont très largement sous consommés et, en 2002, les reports de crédits ont représenté 41,6 millions d'euros alors que la dotation votée en loi de finances initiale représentait 15,1 millions d'euros. Cette sous-consommation des crédits d'investissement a conduit le Gouvernement, et le Rapporteur ne peut que s'en féliciter, à abandonner les affichages factices et à ne pas demander des abondements de crédits pour des lignes budgétaires dont le seul report des reliquats suffira pour préserver la capacité à développer les politiques concernées. Il est donc de bonne gestion budgétaire de ne pas reconduire ces crédits

en loi de finances initiale, sachant que ceux disponibles sont largement suffisants pour couvrir les besoins.

2.- Des crédits de fonctionnement en hausse

RÉPARTITION DES CRÉDITS D'ACTION SOCIALE (1)

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003
33-94 : Action sociale interministérielle	108,24	116,01	113,9	118,98
Art. 20 : Dépenses déconcentrées	1,524	1,524	1,524	1,524
Art. 30 : Prestations interministérielles	108,09	111,90	109,78	115,14
aides à l'amélioration de l'habitat des retraités	3,51	1,68	2	2
aides et prêts et installation des personnels (AIP/PIP)		1,83	1,83	3
aide et prêt à l'installation des personnels affectés dans les quartiers sensibles	3,66 (2)	4,57	4,57	
aides ménagères à domicile des retraités	19,82	18,29	18,29	20,52
chèques vacances	41,16	41,16	38,11	39
prestation de service crèches	39,94	44,36	44,97	50,62
Art. 40 : Autres prestations d'action sociale	2,29	2,59	2,59	0,49
Art 50 : Opérations d'action sociale				0
Art 60 : Participation au fonds de financement de l'APA				1,83
57-06 : Équipements : actions interministérielles (3)	9,91	14,48	14,48	0
Art. 10 : Action sociale interministérielle	5,34	9,91	9,91	0
Art. 20 : Logement en Ile de France	4,57	4,57	4,57	0
Total	121,81	130,50	128,38	118,98

(1) Hors crédits consacrés à l'insertion des personnes handicapées.

(2) Première loi de finances rectificative pour 2000.

(3) En crédits de paiement.

Source : DGAFP.

L'article 20 du chapitre 33-94 concerne les crédits déconcentrés, c'est-à-dire ceux qui relèvent des sections régionales interministérielles d'action sociale. Instituées en 1994 auprès de chaque préfet de région, elles sont chargées de proposer à celui-ci les actions à entreprendre sur le plan interministériel, en tenant compte des besoins exprimés localement, notamment dans les domaines du logement, de la restauration et de l'enfance. La mise en place effective des sections étant achevée, la déconcentration budgétaire à leur profit a permis d'attribuer à chacune une enveloppe financière propre. La plupart des sections se sont dotées de commissions techniques (restauration, logement, loisir et culture, enfance, dépendance, formation et information, surendettement, santé publique). Elles ont mené différents types d'actions (élaboration de guides ou de bulletins d'information, assistance juridique, actions en faveur des séjours de vacances des enfants, études sur les besoins en logements sociaux, recensement du parc des restaurants administratifs en vue de leur rénovation ou de la définition de projets de création). Comme les années précédentes, cet article sera doté de 1,524 million d'euros.

L'article 30, consacré aux prestations sociales interministérielles, sera doté de 115,14 millions d'euros au lieu de 109,8 millions d'euros en 2002, soit une augmentation de 5,1%. Ces crédits sont destinés à financer cinq types d'actions : les

aides à l'amélioration de l'habitat des retraités, les aides et prêts à l'installation des personnels en Île-de-France (dont le bénéficiaire a été étendu aux agents de l'État exerçant dans des zones urbaines sensibles), l'aide ménagère à domicile des retraités, les chèques-vacances et les prestations service-crèche.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES PRESTATIONS
DES CHAPITRES 33-94 ET 57-06**

Prestation	2000	2001	2002 (*)
Aide 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
Aide et prêt à l'installation des personnels de l'État en Ile-de-France	2.965	3.467	4.000
Chèques-vacances	159.136	134.518	129.000
Prestations de service « crèches »	17.068	17.900	18.440
Réservation de logement	174	247	> 269

(*) prévisions.

Avant d'aborder chaque prestation en détail, votre Rapporteur spécial aimerait souligner une tendance à l'individualisation des prestations, prestations qui sont plutôt gérées collectivement. On peut prendre pour exemple les aides au logement : les agents préféreraient certainement une aide individuelle (aide au paiement de la caution ou autres) qu'une place dans un grand ensemble ayant fait l'objet de réservations de logement. Ceci permettrait en outre une gestion plus souple des mobilités. De même, concernant la restauration, de nombreux agents (surtout dans les grandes villes) sont plus demandeurs de ticket- restaurants que de grands restaurants administratifs. Cette voie est prometteuse car elle va dans le sens de l'évolution de nos sociétés d'une plus grande liberté et responsabilité pour les individus. Avant d'être une orientation du Gouvernement, votre Rapporteur spécial tient à souligner qu'il s'agit d'une réalité des demandes des agents.

Le nombre de demandes relatives aux *aides à l'amélioration de l'habitat* présentées par les fonctionnaires retraités ou leurs ayants-droit, resté stable entre 2000 et 2001 a sensiblement diminué au cours des premiers mois de l'année 2002. Cette contraction de la demande peut n'être que conjoncturelle et s'atténuer dans les prochains mois, mais, en tout état de cause, le volume des aides consenties en 2002 devrait tout juste s'approcher des 1.000 unités. La dotation 2002 devrait néanmoins être reconduite en 2003.

Le nombre de dossiers d'*AIP/PIP* a augmenté sensiblement entre 2000 et 2001 (+16,9% après +16% entre 1999 et 2000). Il convient de rappeler que l'évolution de la demande de cette aide est étroitement liée aux recrutements en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côtes d'Azur. Par ailleurs, une circulaire du 7 décembre 2001 a étendu cette prestation aux agents de l'État exerçant la majeure partie de leurs fonctions dans les zones urbaines sensibles. Ainsi, pour 2002, l'évolution de la demande dépendra essentiellement de l'information délivrée auprès de cette nouvelle population éligible à l'*AIP/PIP*. La dotation pour 2003 s'inscrit en hausse de 64% pour atteindre 3 millions d'euros conformément à la volonté du Gouvernement de soutenir les efforts des fonctionnaires volontaires pour s'engager dans des zones parfois difficiles.

Les demandes d'*aide ménagère à domicile* des fonctionnaires civils retraités de l'État s'inscrivent une nouvelle fois en hausse sensible (+ 6,3% entre 2000 et 2001, après +4,5% entre 1999 et 2000, et + 20 % entre 1998 et 1999). En revanche, il semble se confirmer que l'aide personnalisée d'autonomie (APA), mise en place au 1^{er} janvier 2002, pourrait avoir un impact sur la demande d'aides ménagères à domicile dont le volume ressortirait en diminution de près de 11% dès 2002. La dotation pour 2003 devrait néanmoins augmenter de 12% pour financer le surcoût de l'intervention des aides-ménagères dû à la réduction du temps de travail.

La demande de *chèques-vacances* a enregistré une nouvelle baisse entre 2001 et 2002 (-15,5% après -7,6% entre 2000 et 2001). Cette baisse est consécutive aux mesures prises en avril 1998. Afin de remédier à cette situation, des mesures avaient été prises en décembre 1999 en concertation avec les organisations syndicales représentées au sein du Comité interministériel d'action sociale de l'État : extension du bénéfice du dispositif à l'ensemble des emplois- jeunes, baisse du niveau minimal de l'épargne mensuelle, substitution du revenu fiscal de référence à la cotisation d'impôt sur le revenu en tant que critère d'attribution de l'aide. Ces mesures ont été insuffisantes pour enrayer la baisse de la demande. Pour inverser cette tendance, des nouvelles mesures ont été prises qui sont rentrées en application au 1^{er} février 2002. L'évolution de la demande ne pourra vraisemblablement pas être inversée pour 2002 mais la baisse devrait être contenue à 4%. En revanche ces mesures devraient permettre une relance de l'activité de l'aide en 2003. Aussi, la dotation relative aux chèques-vacances passe-t-elle à 39 millions d'euros (+3,3%) pour financer cette hypothétique hausse.

La prestation de service « *crèches* » est, à l'inverse des aides précédentes, une prestation « indirecte », versée à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) en remboursement des dépenses constatées en année n-1, pour permettre aux enfants des fonctionnaires de l'État d'être accueillis dans les crèches subventionnées par la CNAF, dans les mêmes conditions que les enfants des ressortissants de cette caisse. En 2001, le nombre d'enfant accueillis dans les crèches subventionnées par la CNAF reste très proche de celui des années 1996 à 2000. Pour 2002, l'hypothèse retenue est celle d'une augmentation du nombre d'enfants accueillis de près de 3%. La dotation augmenterait de 12,5% pour atteindre 50,62 millions d'euros.

S'agissant des *réservations de logements* financés effectuées au profit des fonctionnaires et agents de l'État, le nombre d'opérations réalisées en 2001 s'est établi à 247 (contre 825 en 1999). En 2002, grâce notamment aux réservations effectuées au profit des agents exerçant leur activité dans les zones urbaines sensibles, c'est plus de 269 logements qui devraient être réservés au titre de cette action.

C.– LES ACTIONS DE FORMATION, DE PERFECTIONNEMENT, D'INSERTION ET DE MODERNISATION DES ADMINISTRATIONS

L'article 10, dont les crédits sont essentiellement consacrés à l'organisation des concours interministériels d'accès aux instituts régionaux d'administration, voit sa dotation maintenue à hauteur des crédits obtenus en loi de finances 2002.

Les crédits de l'article 30 permettent chaque année :

- l'organisation, au niveau national d'un programme de formation interministérielle destiné principalement aux agents de catégorie A de l'ensemble des ministères

- des actions spécifiques de formation destinées à l'encadrement supérieur.

- le versement d'une contribution financière d'une part aux instituts et centres de préparation à l'administration générale, pour l'organisation d'actions de préparation aux concours, d'autre part aux instituts régionaux d'administration, pour la mise en place d'actions interministérielles de formation continue.

- l'organisation de stages et d'actions, qui viennent en soutien aux actions de coopération administrative internationale du ministère (stages linguistiques, contribution financière versée à l'institut européen d'administration publique...).

En 2003, cet article voit sa dotation globale diminuer de 966 948 euros, diminution qui correspond en fait à des redéploiements de crédits en direction d'une part du chapitre 36-10 (521 948 euros) et du chapitre 43-02 (515 000 euros) ; en effet, jusqu'en 2002, les crédits de l'article 30 permettaient à la fois d'organiser des actions de formation interministérielle au niveau central, et d'apporter une contribution financière à différents établissements ou associations chargés de mettre en œuvre des actions de préparation aux concours, de formation continue ou de perfectionnement. Dans un souci de rationalisation, ces différentes contributions, qui concernent pour l'essentiel les actions de formation continue organisées par les organismes sous tutelle du ministère de la fonction publique (programme d'actions interministérielles de formation continue organisées par les instituts régionaux d'administration et cycle de formation des agents nommés dans le corps des administrateurs civils organisé par l'École nationale d'administration) et les actions de préparation au concours organisées par les instituts et centres de préparation à l'administration générale, seront désormais traitées sous la forme de subventions à partir des chapitres adéquats.

Enfin, les crédits de l'article 40 sont délégués aux préfetures en vue de la mise en place d'actions de formation interministérielle au niveau déconcentré. Deux types d'actions sont financées à ce titre : des actions portant sur des thèmes prioritaires, définis au niveau national par le ministère de la fonction publique et par le ministère de l'intérieur et des actions spécifiquement destinées aux agents publics affectés dans les quartiers difficiles, dont la mise en place a été décidée lors du Comité interministériel à la ville de décembre 1999.

En ce qui concerne ces crédits, la conjugaison du renouvellement du réseau des délégués interdépartementaux à la formation (DIF), de l'impulsion donnée à la politique de formation interministérielle dans le cadre de la politique de réforme de l'Etat, et de la mesure nouvelle de 70 000 euros prévue en projet de loi de finances, devrait permettre de consolider et d'approfondir les actions de formation mises en œuvre chaque année au niveau déconcentré.

Les crédits destinés à financer des actions de formation en relation avec la politique de la ville, n'ont pas été reconduits en 2003 dans la mesure où ils font double emploi avec les crédits de formation interministérielle gérés par la Délégation interministérielle à la Ville sur le budget de la politique de la ville. Le principe d'un gestionnaire unique a paru au Gouvernement un principe de bonne administration.

D.- LES SUBVENTIONS AUX ECOLES

Les subventions de fonctionnement destinées à l'École nationale d'administration (ENA) et aux cinq instituts régionaux d'administration (IRA) augmenteront de près de 5,51 % en 2003, passant ainsi de 59,9 millions d'euros à 63,2 millions d'euros.

La progression des crédits aux IRA explique la majeure partie de cette évolution. Cette progression s'inscrit dans un contexte d'augmentation des besoins de recrutement des administrations compte tenu notamment de la situation démographique des corps concernés. Il s'agit donc de permettre aux IRA d'être en mesure de prendre en charge la rémunération d'un nombre croissant d'élèves et de poursuivre les aménagements indispensables à l'accueil de promotions plus importantes.

Concernant l'ENA, l'augmentation importante des crédits (+17,38%) s'explique intégralement par la fusion avec l'Institut international d'administration publique qui s'est déroulée à moyens constants. L'ENA est à bien des égards représentative des qualités et des faiblesses de l'État français. Aussi cette école ne saurait rester en dehors de la vaste réforme de l'État qui s'annonce. Sans doute est-il ainsi nécessaire de repenser la scolarité afin de favoriser une perception plus pointue de ce qu'est l'administrations sur le terrain. Développer les stages dans les services déconcentrés semble donc indispensable, en particulier dans la perspective de la décentralisation, la déconcentration étant le corollaire de celle-ci. La signature prochaine d'un premier contrat pluriannuel entre l'État et l'ÉNA devrait être l'occasion d'aborder ces sujets.

E.- LES CREDITS D'ETUDES ET DE COMMUNICATION SUR LA GESTION PUBLIQUE

Les crédits demandés pour 2003 sur le chapitre 37-04 sont de 2,257 millions d'euros soit une progression de 1,5 %. Ces crédits sont utilisés pour l'organisation et la participation à diverses manifestations de communication extérieure (salons, journées d'études, réunions de travail), pour la politique de communication écrite (revue « Service public » et autres communications) et électronique du ministère, pour l'attribution de subventions de soutien à des opérations qui contribuent à la modernisation de la fonction publique et enfin pour des commandes d'études et d'enquêtes.

L'utilisation de ces crédits ces dernières années est décrite dans le tableau ci-dessous.

UTILISATION DES CRÉDITS D'ÉTUDES ET DE COMMUNICATION

(en milliers d'euros)

	1999	2000	2001	2002(1)
Actions de soutien	120	70	116	115
Actions de communication	1.190	1.354	1.681	655
– publications	140	258	303	194
– revue « Service public »	690	653	772	339
– information et communication	350	443	604	121
Études	210	260	569	779
Total	1.520	1.684	2.366	1.549

(1) au 31 juillet 2002.

Source : DGAFP.

Votre Rapporteur spécial estime, jusqu'à preuve du contraire, superflue l'augmentation des crédits de 200.000 euros. **Aussi propose-t-il un amendement de réduction des crédits afin de ramener la dotation à son niveau de 2002**, niveau qui semble amplement suffisant.

F.– LES DEPENSES LIEES AUX REIMPLANTATIONS D'ADMINISTRATIONS

Le financement des mesures de délocalisations hors Paris est notamment assuré par l'ouverture de crédits constituant le Fonds des délocalisations publiques. Ce fonds est piloté par un comité interministériel présidé par le secrétaire général du Gouvernement et composé des représentants des ministères de la Fonction publique, de l'Aménagement du territoire, du Logement, de l'Intérieur et du Budget. La mission des délocalisations publiques assure l'instruction des dossiers en qualité de rapporteur devant le comité de gestion du Fonds.

Pour les investissements ont été ouverts 159,783 millions d'euros d'autorisations de programme et 149,950 millions d'euros de crédits de paiement par les lois de finances pour 1992, 1993, 1994, 1996, 1997, 1998, 2000 et 2001 inscrits au chapitre 57.01. Au 1^{er} juin 2002, le montant des crédits effectivement transférés aux divers ministères s'élève respectivement à 141,09 millions d'euros pour les AP, 127,66 millions d'euros pour les crédits de paiement et 22,18 millions d'euros pour les DO sur le chapitre 37-07.

Il apparaît donc un solde disponible de 9,20 millions d'euros sur le chapitre 37-07 et de 22,30 millions d'euros en crédits de paiement sur le chapitre 57-01. Si l'on tient compte des « retours » attendus en loi de finances rectificative 2002 et des financements nécessaires, au titre de l'exercice 2003, à la poursuite et à l'achèvement des opérations déjà engagées ou simplement prévues, les crédits de paiements disponibles à la fin de l'exercice 2001 devraient suffire à couvrir les dépenses. L'équilibre et la poursuite de l'activité du fonds sont toutefois liés à son abondement en loi de finances rectificative par les « retours », qui correspondent aux produits résultant de la réalisation des divers immeubles franciliens libérés par des services délocalisés, qui viennent abonder le fonds des délocalisations publiques, ou

encore à la contrepartie budgétaire de la réaffectation des immeubles à d'autres administrations.

La consommation des crédits de délocalisation est décrite dans le tableau ci-dessous :

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE DÉLOCALISATION

(en millions d'euros)

	Chapitre 37-07	Chapitre 57-01 Autorisations de programme	Chapitre 57-01 Crédits de paiement
Crédits disponibles	31,38	157,24	247,4
Consommation de 1992 au 01/06/2002	22,18	141,09	127,66
Solde disponible au 01/06/2001	9,2	18,70	22,30
Prévisions pour le 2^{ème} semestre 2002			
Crédits préaffectés	0,58	3,05	6,40
Dépenses nouvelles (<i>estimation au 01/07/02</i>)	0,60	2,30	1,15
Solde disponible en fin d'exercice	8,02	13,35	14,75
Retours attendus en LFR 2002	0	5,09	5,09
Projet de loi de finances 2003	0	0	0
Prévisions pour 2003			
Crédits préaffectés	5,46	0	2,64
Dépenses nouvelles	0,60	6,10	4,19
Solde prévisionnel en fin d'exercice			
<i>Hors prise en compte des « retours »</i>	1,96	7,25	7,92
<i>Avec prise en compte des « retours »</i>	1,96	12,34	13,01

Source : DGAFP.

Au total, depuis 1991, ce sont désormais 40.250 emplois dont le transfert a été approuvé en CIAT, après déduction d'un certain nombre d'opérations annulées ou suspendues soit, environ, 13.000 pour les CIAT antérieurs à juillet 1993, 10.000 pour le CIAT du 10 avril et du 15 décembre 1997, 6.300 pour celui du 18 mai 2000 et donc 5.000 lors du dernier CIADT. Au 1^{er} juillet 2002, 26.774 emplois ont été effectivement transférés et 4.873 sont en cours de transfert. L'ensemble, totalisant 31.647 emplois, représente 78,6% du programme aujourd'hui acté en CIADT.

Le tableau ci-dessous précise par régions le nombre d'emplois transférés ou en cours de transfert :

TRANSFERTS REALISES OU EN COURS (1)
REPARTITION DES EMPLOIS PAR REGION (situation au 30 juin 2002)

Région	Emplois transférés	Emplois en cours de transfert	Somme des transférés et en cours
ALSACE	410	0	410
AQUITAINE	2.269	68	2.337
AUVERGNE	193	30	223
BOURGOGNE	39	22	61
BRETAGNE	1.483	405	1.888
CENTRE	1.307	46	1.353
CHAMPAGNE-ARDENNE	75	0	75
CORSE	2	0	2
FRANCHE-COMTÉ	865	0	865
ÎLE-DE-FRANCE	4.273	1.230	5.503
LANGUEDOC-ROUSSILLON	2.305	0	2.305
LIMOUSIN	452	601	1.053
LORRAINE	331	20	351
MIDI-PYRÉNÉES	1.023	658	1.681
NORD-PAS-DE-CALAIS	1.329	476	1.805
HAUTE-NORMANDIE	1.450	96	1.805
BASSE-NORMANDIE	194	13	207
PAYS-DE-LOIRE	2.314	230	2.544
PICARDIE	805	15	820
POITOU-CHARENTES	1.209	210	1.419
PROVENCE-COTE D'AZUR	874	11	882
RHONE-ALPES	2.775	733	3.508
DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER	20	0	20
Répartition régionale non disponible	780	9	789
Total général	26.774	4.873	31.647

(1) Projets ayant fait l'objet d'actes juridiques ou financiers (achat de terrain, premier engagement de crédits non limité à une étude exploratoire, etc.). Ne sont donc pas repris ici plusieurs milliers d'emplois correspondant à des opérations non encore véritablement engagées (opérations difficiles, dont la date a été reportée ou dont le contour du projet ou le plan de financement ne sont pas encore finalisés).

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence aujourd'hui de cet outil de délocalisation. Si certaines opérations ont réussies (Météo France à Toulouse), d'autres n'ont pas connu le même succès comme la demi-délocalisation de l'ENA à Strasbourg. A l'heure où s'engage un vaste programme de décentralisation, qui sera accompagné de déconcentrations importantes, l'objectif de délocalisation des services centraux semble quelque peu désuet.

G.- LE FONDS POUR LA REFORME DE L'ÉTAT

Créé en 1996, par une décision du comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE) en date du 29 mai 1996, le Fonds pour la réforme de l'État a pour vocation d'accompagner les chantiers de modernisation et de réorganisation des administrations centrales et déconcentrées.

Il comporte deux sections : une section centrale consacrée au financement d'opérations à caractère national, correspondant à des réformes particulièrement importantes et une section territoriale destinée à favoriser des opérations à caractère local. Les crédits de la seconde section se décomposent, depuis 1997, en deux parties : une part déconcentrée, qui fait l'objet d'une délégation globale aux préfets de département en début d'exercice budgétaire et une part correspondant à des projets examinés au niveau central.

Pour l'année 2001, les crédits effectivement disponibles étaient de 19,4 millions d'euros. Les crédits de la section centrale ont permis de financer 116 projets pour un montant de crédits de 5,8 millions. 52% des crédits ont financé des opérations d'amélioration du service rendu aux usagers et 33% le développement d'outils et de systèmes intégrés de gestion. Sur les crédits de la section territoriale, 57% (12,9 millions) ont servi au financement d'opérations relevant de la mise en œuvre des NTIC.

En 2002, les crédits disponibles étaient de 19 millions d'euros. Au premier semestre 2002, les crédits de la section centrale ont permis de financer 83 opérations. L'utilisation des crédits dédiés à la section territoriale s'est faite, comme les années passées, dans le cadre de l'application du principe de déconcentration : près de 50% des crédits ont été délégués globalement aux préfets en début d'année.

Instrument d'incitation et de soutien concret à des projets de modernisation développés sur les plans national et déconcentré, le FRE est un outil financier important pour promouvoir et accompagner les initiatives correspondant aux objectifs de la réforme de l'État. Pour 2003, la dotation prévue est de 14,27 millions d'euros auxquels s'ajouteront en gestion 5,73 millions de reports soit un total de 20 millions, la répartition envisagée entre les deux sections étant de 1/3 pour les opérations à caractère nationale et de 2/3 pour les opérations à caractère local.

Malgré ces succès, votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'adéquation de cet outil à l'ampleur du chantier de la réforme de l'État. Les opérations financées par le FRE sont utiles et vont dans le bon sens, en particulier les projets liés aux NTIC. Il n'en demeure pas moins que l'ambition réformatrice qui anime le Gouvernement concernant le fonctionnement de l'État, pourrait conduire à réfléchir à une refonte du FRE afin qu'il puisse gagner en ampleur tant dans ses moyens que dans ses missions. Dès à présent, à l'occasion du processus de décentralisation qui se met progressivement en place, une réflexion pourrait sans doute être utilement conduite pour bâtir un véritable service d'évaluation, tant des transferts de compétences vers les collectivités territoriales que de la réduction symétrique des moyens que l'État, au niveau central ou local, avait à sa disposition pour remplir les missions qu'il aura été déchargé. La décentralisation est l'un des piliers de la réforme de l'État telle que voulue par le Gouvernement. Il convient de l'accompagner avec la plus grande attention. Le FRE pourrait concourir à cette exigence.

II.— LA REFORME DE L'ÉTAT : LE CHANTIER PRIORITAIRE DE CETTE LEGISLATURE

La France est, avec l'Allemagne peut-être (qui, ne l'oublions pas, achève son processus de réunification), un des derniers pays industrialisés à ne pas avoir réformé son État : la Grande-Bretagne l'a fait ainsi que les États-Unis, les Pays-Bas, l'Italie, le Canada ou encore la Nouvelle-Zélande. Si la France, ses entreprises, sa société civile ont beaucoup évolué ces 30 dernières années, l'État est largement resté à l'écart de ces évolutions, tant dans ses modes de fonctionnement que dans ses missions. Il est grand temps de remédier à cette situation.

Il doit exister à ce propos une certaine continuité politique comme c'est le cas à l'étranger et le sujet est susceptible de créer des accords allant au-delà des clivages traditionnels. Le précédent Gouvernement a ainsi fait œuvre utile au cours des Comités interministériels sur la réforme de l'État (CIRE) et, sur de nombreux points, il conviendra de poursuivre son action tout en l'amplifiant. Par exemple sur la simplification administrative, le secrétaire d'État à la réforme de l'État tient à accélérer encore le mouvement pour simplifier les rapports des Français avec leurs administrations.

La réforme de l'État doit s'accompagner d'un développement de l'évaluation en France, conformément à l'article 15 de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.* ». Le rapport avance ainsi quelques propositions. Suivant en cela les vœux du Président de la République, il reviendra d'ailleurs à chaque ministre, de présenter et de défendre devant le Parlement l'état d'avancement de ses réformes, et ce chaque année.

Concernant la décentralisation, que ce rapport ne saurait traiter dans son intégralité, celle-ci est indiscutablement un levier essentiel pour la réforme de l'État car elle doit permettre avant tout une plus grande proximité avec les usagers des services publics. Quatre écueils doivent être évités :

– les transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales doivent s'accompagner d'un redéploiement des agents de l'État, contrairement aux lois de décentralisation des années 80 qui ont vu les effectifs des collectivités locales exploser sans que ceux de l'État ne baissent en parallèle.

– la décentralisation seule n'épuise pas la réforme de l'État. Celle-ci est plus vaste et mener à bien une deuxième étape de la décentralisation ne saurait en aucun cas nous exonérer d'une réforme de l'État ambitieuse ;

– il conviendra de veiller à ce que les inégalités entre collectivités territoriales ne s'accroissent pas et que le système de péréquation mis en place soit suffisant ;

– enfin, aucune atteinte ne doit bien sûr être portée aux missions régaliennes de l'État, garant de l'unité de la République et de l'égalité des citoyens devant la loi.

A.– L'APPLICATION DE LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES, UNE OPPORTUNITE A SAISIR

La réforme de la « constitution financière » de la République opérée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), adoptée par le Parlement le 1^{er} août 2001, est symbolique à de nombreux titres. D'une part, elle démontre que des réformes que l'on croyait impossibles sont tout à fait réalisables pour peu qu'il y ait une véritable volonté politique qui les soutiennent. Ça a été vrai pour la réforme de l'ordonnance de 1959, ça doit l'être pour la réforme de l'État.

D'autre part, l'élaboration de la LOLF a été l'occasion d'un travail fructueux et constructif entre la majorité et l'opposition de l'époque, entre l'Assemblée Nationale et le Sénat, entre le Parlement et le Gouvernement. Démonstration est donc faite que sur des sujets aussi importants que la réforme de l'État, les clivages partisans perdent beaucoup de leur pertinence.

Enfin et surtout, la LOLF, au-delà des seuls aspects techniques, doit être un moteur essentiel de la réforme de l'État. Elle est en effet porteuse d'une idée forte, celle de rénover la gestion publique pour en améliorer la performance et cette rénovation atteindra particulièrement la gestion des emplois publics.

1.– Un nouveau cadre budgétaire

La LOLF définit un nouveau cadre juridique dont les pièces maîtresses sont l'engagement du Gouvernement sur des objectifs précis, la budgétisation orientée vers les résultats et la responsabilisation des gestionnaires. Elle remédie ainsi à deux faiblesses du cadre budgétaire actuel :

– la fragmentation du budget de l'État en 848 chapitres, peu motivante pour les gestionnaires, d'autant plus que seules les mesures nouvelles sont votées en détail par le Parlement.

– la priorité accordé à la croissance des crédits et l'absence de contrôles réels sur l'efficacité de la dépense publique.

L'article 7 de la LOLF fonde le principe d'une budgétisation fondée non plus sur les catégories de dépenses mais orientées vers les résultats à partir d'objectifs préalablement définis. L'entité fondamentale de la nouvelle nomenclature est le programme : *« un programme 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 »*.

Tous les éléments indispensables à l'introduction de la performance dans la gestion budgétaire sont réunis dans cet article : passage d'un simple découpage budgétaire à une nomenclature par action ; définition d'objectifs et engagement sur

les résultats ; principe d'évaluation. Les programmes sont regroupés au sein de missions, définies comme « *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* »

En plus de l'affirmation du principe de performance, l'article 7 de la LOLF confère une grande souplesse de gestion au responsable d'un programme. En pratique, « *la présentation des crédits par titre {au sein d'un programme} est indicative* ». Concrètement, cela signifie que le Parlement reconnaît formellement au gestionnaire la liberté d'utiliser globalement ses crédits, à charge pour lui de les redéployer au sein d'un programme en fonction des résultats observés en cours d'année au regard des objectifs qui ont été affichés en loi de finances. Au sein de chaque programme, la fongibilité des crédits est acquise.

Il existe cependant des limites à cette fongibilité des crédits ; elles concernent les dépenses de personnel. De fait, « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constitue le plafond des dépenses de cette nature* » ; de même, « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafond d'autorisation d'emplois rémunérés par l'État* ».

Un gestionnaire est donc libre d'employer moins de personnels que le plafond d'emplois prévus par la loi et de les rémunérer plus sous réserve du respect du plafond de la masse salariale. De même, un gestionnaire peut redéployer des crédits de masse salariale vers d'autres crédits, fonctionnement, investissement voire un accroissement des moyens d'intervention. La réciproque est cependant impossible. C'est cette absence de réciprocité qui fonde la fongibilité asymétrique. Il s'agit d'éviter les recrutements en cours d'année sur des crédits d'investissement ou de fonctionnement, qui viendraient ensuite grever les équilibres futurs des Lois de finances.

Cette plus grande liberté du gestionnaire s'accompagne d'un développement de ce qu'exprime en français (à partir du terme anglais d'« *accountability* ») par le devoir de rendre des comptes. Lors de la présentation des lois de finances, chaque ministère gestionnaire est tenu de produire des annexes explicatives accompagnées d'un « *projet annuel de performance* » (art. 51). Ce dernier comprend « *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* ». Il ne s'agit donc pas pour les gestionnaires de prendre un engagement flou sur des objectifs difficilement mesurables. Au contraire, chaque action sera associée à un but précis avec un indicateur correspondant dont la définition et la mesure devront être justifiés.

Symétriquement, un « *rapport annuel de performance* » élaboré par le gestionnaire doit être joint au projet de loi de règlement (art.54). Ce rapport a pour fonction de comparer par rapport aux prévisions de lois de finances, mais aussi par rapport aux dernières réalisations constatées un an auparavant, les résultats attendus et ceux réellement obtenus, ainsi que les indicateurs et coûts associés. Les gestionnaires, au travers de ces rapports annuels de performance, rendent compte de leur gestion annuelle et du respect, ou non, de leurs objectifs.

2.- Simplifier les structures administratives : la relance des programmes pluriannuels de modernisation dans le cadre de la LOLF

L'application de la nouvelle loi organique va donc être l'occasion de remettre à plat les structures administratives en fonction des missions et des programmes qui auront été définis.

Il serait en effet vain, et l'application de la LOLF perdrait alors tout son sens, d'appliquer sur les structures existantes la nouvelle nomenclature. Les Programmes Pluriannuels de Modernisation peuvent être un support efficace pour cette réflexion.

Rappelons que conformément à la circulaire du 3 juin 1998, chaque ministre devait préparer un programme pluriannuel de modernisation (PPM) destiné à être un outil d'impulsion et de conduite du changement. Tous les ministères ont établi un PPM : l'élaboration des programmes a été engagée en 1998 et s'est poursuivie en 1999, la validation étant échelonnée selon les ministères de janvier 1999 à janvier 2000.

Une des priorités assignées aux PPM était de tenir informés tant les services eux-mêmes que leurs usagers des actions de modernisation conduites par les ministères et la communication interne et externe sur les PPM a fait l'objet d'un effort particulier (large diffusion des documents, mise en ligne sur le site Internet). Par ailleurs, les organisations représentatives des personnels ont été associées à la démarche, en particulier à l'occasion de la présentation du PPM devant les instances paritaires nationales. La concertation a le plus souvent été très large ce qui a contribué à ancrer le PPM dans l'esprit des agents concernés. Chaque ministère a par ailleurs prévu des modalités de suivi qui font du PPM un outil partagé dont la portée opérationnelle n'est pas contestée.

La démarche PPM a permis de développer de nouvelles méthodes, qui conditionnent le succès de la modernisation :

- une réflexion stratégique partant des besoins des usagers,
- une concertation entre directions par delà les clivages habituels,
- des outils de suivi transparents,
- la désignation de chefs de projets,
- les procédures d'évaluation et de suivi.

Le PPM apparaît donc comme étant un véritable outil opérationnel d'impulsion, de conduite et de suivi du changement, selon le bilan établi en janvier 2002 par la Délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE). Au-delà des chantiers ouverts par la circulaire du 6 juin 1998, le PPM a aujourd'hui tendance à

englober de nombreuses actions de modernisation. Il tend à devenir dans un certain nombre de ministères le tableau de bord unique de la modernisation.

Aujourd'hui, la grande majorité des PPM arrivent à échéance. Il paraît donc nécessaire de préparer dès maintenant, à la lumière des bilans présentés par les ministères et de la démarche d'évaluation du dispositif engagé par la DIRE, une nouvelle génération de PPM, afin de confirmer le caractère prioritaire de la modernisation de la gestion publique et de donner, au sein de chaque ministère, toute leur efficacité à ces instruments de cohérence et de coordination grâce à la légitimité que confère l'impulsion interministérielle.

Votre Rapporteur spécial souhaite néanmoins que ces PPM de deuxième génération aient un champ d'action plus vaste et s'intègrent explicitement dans le processus d'adaptation de l'administration à la révolution provoquée par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

Le calendrier est parfait : il reste trois ans avant l'entrée en vigueur entière de la LOLF et c'est précisément la durée moyenne d'un PPM.

3.- Réformer les structures d'évaluation

Le mot « évaluation » semble faire peur dans notre pays et il existe dans la sphère publique une véritable culture de non-évaluation à laquelle il convient de mettre fin. La nouvelle loi organique devra nécessairement s'accompagner d'une refonte des méthodes et des structures d'évaluation.

C'est d'abord au niveau du Parlement que des efforts devront être faits. Le rôle des rapporteurs spéciaux sera bouleversé. Il ne se cantonnera plus à vérifier l'exécution des dépenses, la bonne consommation des crédits et l'augmentation de leur budget. Les Rapporteurs spéciaux devront fournir une évaluation plus qualitative sur les programmes, sur l'achèvement des objectifs fixés en lois de finances antérieures et la pertinence des indicateurs de résultats. C'est pourquoi le travail des rapporteurs spéciaux doit commencer dès aujourd'hui afin d'accompagner les ministères dans leur adaptation aux exigences de la nouvelle loi organique. Si ce processus est planifié au sein des PPM de chaque ministère, il sera plus aisé au Rapporteur spécial de suivre de près sa réalisation et surtout sa pertinence.

Ensuite, au sein des ministères, le rôle des multiples inspections va considérablement évoluer. Un autre aspect de la LOLF sera une plus grande liberté des gestionnaires grâce à la globalisation des crédits. Celle-ci pourra s'accompagner d'une contractualisation des relations entre les services centraux et les services déconcentrés à l'image de ce que le Garde des Sceaux, M. Dominique Perben, est en train de réaliser avec les juridictions de l'ordre judiciaire. Ceci implique un recentrage, dans l'exemple donné, de l'activité de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) sur des missions de contrôle de gestion et de quasi audit qui lui sont peu familières, surtout du fait de sa composition, essentiellement des magistrats. L'IGSJ réfléchit en ce moment à un élargissement de son recrutement afin de bénéficier d'autres compétences. Cette réflexion et cette problématique sont généralisables à l'ensemble des ministères. Aussi votre Rapporteur spécial propose-t-il que la Mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des Finances se

penche sur ce dossier afin de proposer, éventuellement, un cadre à ces inspections. La MEC pourrait également se pencher sur d'autres structures. En effet, au-delà des inspections ministérielles, c'est l'ensemble du dispositif d'évaluation français qui mériterait d'être réformé. Entre le Conseil d'analyse économique, le Commissariat au plan, l'INSEE, il y a sinon des doublons, du moins une dispersion des moyens qui nuit à l'efficacité globale du système. Une vaste réforme allant vers une plus grande rationalisation des moyens serait très utile.

**LES RATES DE L'ÉVALUATION A LA FRANÇAISE :
L'AGENCES NATIONALE D'ACCREDITATION
ET D'ÉVALUATION EN SANTE (ANAES)**

S'inspirant des pratiques développées depuis quelques dizaines d'années dans certains pays États-Unis, Canada, Australie), la réforme de 1996 avait confié à l'ANAES le soin de pratiquer une accréditation et une évaluation de tous les établissements de Santé, publics ou privés, soit au total environ 3.000 établissements.

Malheureusement, l'ANAES a opté d'emblée pour une démarche d'accréditation centrée exclusivement sur la qualité du fonctionnement logistique de l'hôpital et la prise en charge du malade, à l'exclusion des pratiques cliniques, c'est-à-dire de la qualité de l'acte médical lui-même. Comme le relève la Cour des comptes « *l'exclusion a priori de l'évaluation de la qualité des soins semble peu justifiée* », en particulier au vu des attentes des usagers du système de soins, qui placent la qualité des soins et la compétence du personnel médical en tête de leurs préoccupations.

Ainsi, outre le fait qu'elle ne remplit pas la mission définie par l'ordonnance de 1996, l'accréditation, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui, est donc décalée par rapport aux attentes des usagers du système de soins. Elle est aussi moins ambitieuse que les procédures développées à l'étranger.

En outre, la montée en charge de l'accréditation a été très lente : ce n'est que dans le courant de l'année 1999 que l'ANAES a mis au point la version définitive du manuel d'accréditation, entamé la formation des premières équipes d'experts-visiteurs et lancé effectivement la démarche d'accréditation, après avoir procédé, en 1998, à une expérimentation auprès de 40 établissements. Ainsi, neuf visites ont été réalisées en 1999, 66 en 2000 et 164 en 2001. À la fin de l'année 2001, seuls 131 établissements ont été accrédités.

Les ressources financières allouées à l'ANAES ne lui ont pourtant pas été comptées, puisqu'elles ont quasiment doublé de 1997 (14,6 millions d'euros) à 2001 (28,3 millions). La lenteur de la mise en œuvre de l'accréditation s'explique donc très largement par les carences dans les procédures de gestion internes à l'Agence. L'évaluation de plus de 3.000 établissements de santé imposait de mettre en place des moyens logistiques proportionnés à cet objectif. Or, en dépit de nombreux projets, l'ANAES ne dispose actuellement pas d'outils informatiques adaptés à la gestion et au suivi des procédures d'accréditation, qu'il s'agisse de la sélection des équipes d'experts-visiteurs, de la planification des visites, ou de l'exploitation des informations transmises par les établissements hospitaliers dans le cadre de l'auto-évaluation.

B.- MODERNISER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Réformer l'État passe nécessairement par une réforme de ce qui fait la force, et parfois la faiblesse, de l'État, à savoir ses ressources humaines. S'il était une entreprise, l'État serait très certainement qualifié de structure à forte densité de main d'œuvre. En 2002, le nombre d'emplois budgétaires inscrits au budget de l'État est de 2.181.985. Il a augmenté de 109.737 depuis 1990. En termes budgétaires, les dépenses de la fonction publique représentent une part grandissante des dépenses de l'État : 40,1% en 1991, 42,5% en 1999 et 44,4% en 2000.

En outre, l'État va être confronté dans les prochaines années à des difficultés de recrutement qui imposent une modernisation de la gestion de ses ressources humaines. Or l'État est très en retard sur ce point, comme sur bien d'autres. Il ne connaît pas précisément le nombre de ses agents, leurs perspectives de carrières, leur affectation précise... Des progrès ont été faits ces dernières années, en particulier avec la création de l'Observatoire de l'emploi public. Créé par le décret du 13 juillet 2000, l'Observatoire de l'emploi public se voit assigner quatre objectifs :

- réaliser des études statistiques et prospectives relatives à l'emploi dans les trois fonctions publiques ; dans ce cadre, il présente chaque année au Parlement un état statistique annuel des effectifs de la fonction publique de l'État ;
- formuler des propositions pour la mise en place de systèmes d'informations destinés à harmoniser les données recueillies pour les trois fonctions publiques ;
- élaborer les méthodes techniques nécessaires à la bonne connaissance de l'emploi public et à la gestion prévisionnelle des emplois ;
- contribuer à la valorisation et à la diffusion des travaux réalisés en matière d'emploi public et notamment à leur utilisation pour des comparaisons internationales.

Malgré ce progrès, le bilan du précédent gouvernement en termes de gestion des ressources humaines est très faible. En outre des réformes plus structurelles sont indispensables.

1.- La politique d'effectifs du Gouvernement

La politique d'effectifs de la fonction publique s'inscrit dans une perspective marquée par la mise en œuvre des priorités gouvernementales annoncées au printemps dernier et définies dans les lois de programmation, des réformes d'organisation et des simplifications administratives, l'accélération des départs en retraite de la fonction publique, l'évolution des métiers de l'administration et des qualifications des agents. Cette politique est avant tout pragmatique et soucieuse de l'intérêt des français en tant qu'usagers des services publics et en tant que contribuables.

En fonction des besoins prioritaires définis par le Gouvernement, on peut noter les évolutions principales suivantes :

- les effectifs du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales augmenteront de 1.864 postes ;
- ceux du ministère de la justice augmenteront de 2.024 emplois budgétaires ;
- enfin, les personnels du ministère de la défense (hors appelés et volontaires) progresseront de 1.534 postes dont 1.200 gendarmes.

Le projet de loi de finances vise aussi à traduire l'effort d'organisation interne, de simplification pour l'utilisateur et de qualité de service public rendu par l'État. Pour autant, il s'agit d'un premier budget, peu de temps après l'alternance voulue par les Français, et il n'intègre donc pas l'ensemble des réformes que le gouvernement souhaite mener à bien.

Le Gouvernement refuse d'avoir une vision figée des structures de l'emploi public : ces structures doivent s'adapter aux attentes des français et aux évolutions de la société. Le conservatisme caractériserait ceux qui refusent cette adaptation.

La baisse du nombre de fonctionnaires n'est nullement un objectif en soi du Gouvernement mais une résultante éventuelle du solde entre les nécessaires créations d'emplois et les efforts de modernisation du fonctionnement et de la gestion de la Fonction publique, auxquels chacun doit souscrire. L'augmentation des départs à la retraite peut permettre cette adaptation. Elle n'est en aucun cas la justification d'une réduction des effectifs des services publics.

Ainsi, dans la plupart des ministères autres que ceux évoqués plus haut, tous les départs à la retraite n'ont pas été remplacés systématiquement. C'est le cas, en particulier, au ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (non remplacement de 1.350 départs) et au ministère de l'équipement (non remplacement de 747 départs).

Au ministère de la jeunesse et de l'enseignement scolaire, dans la perspective du développement des partenariats avec les collectivités locales, 5.600 emplois de surveillants d'internat et d'externat ne sont pas reconduits. Votre Rapporteur spécial rappelle qu'un rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale sur le recrutement et l'insertion des maîtres d'internat et des surveillants d'externat, établi en 1999 à la demande de M. Claude Allègre, concluait à l'urgence d'« *une refonte d'ensemble* » du dispositif. Il soulignait que « *la qualité du service susceptible d'être assumé par de jeunes étudiants n'est plus compatible avec les exigences posées par l'encadrement des élèves dans la plupart des établissements actuels* ». Au-delà des conséquences dommageables pour le fonctionnement des établissements, le rapport faisait apparaître clairement que les surveillants étaient aussi les premières victimes du caractère obsolète du dispositif : médiocre qualité des études poursuivies – car difficilement conciliables avec les fonctions occupées –, faible insertion des intéressés dans le système éducatif en particulier et dans la vie professionnelle en général. La refonte de ce système est donc positive.

A l'inverse, la création de 2.200 emplois de professeurs des écoles et de personnels administratifs est prévue pour faire face à l'augmentation prévisible des effectifs scolarisés dans le primaire. De même, 836 emplois seront créés dans l'enseignement supérieur.

Au total, le solde de la variation des emplois budgétaires civils est de - 1.089 postes.

2.- Le trop faible bilan des GPEEC (Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences)

Les expériences de GPEEC ont été nombreuses dans les trois fonctions publiques au cours de la dernière décennie. Toutefois, celles-ci sont restées partielles et n'ont été que peu valorisées. L'année 2000 a marqué, à ce titre, un tournant. Le développement des démarches de GPEEC constituait, en effet, l'une des voies d'action essentiels prévus par les protocoles d'accord du 14 mars 2000 « sur l'organisation du service public hospitalier » et du 10 juillet 2000 « sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et sur une meilleure gestion de l'emploi public ».

Confirmant cette orientation, le CIRE du 12 octobre 2000 décidait que tous les ministères devront être dotés d'un plan de GPEEC début 2002, avant que ne s'engage la négociation sur le projet de loi de finances pour 2003. En outre était confié à l'Observatoire de l'emploi public le soin d'élaborer « les techniques nécessaires à la bonne connaissance de l'emploi public et à la gestion prévisionnelle et de fournir aux ministères un guide méthodologique sur la GPEEC ».

Établi en juin 2001 et s'appuyant sur les premières expériences des ministères ainsi que sur des travaux réalisés par le Commissariat général au plan, ce guide précise notamment les conditions de réussite de la mise en œuvre d'une démarche de GPEEC et suggère les axes de travail que devrait contenir chacun des plans ministériels.

L'expérience a prouvé qu'une démarche de GPEEC n'a de chances d'aboutir que si certaines conditions sont remplies :

- avoir une volonté politique forte et une implication de l'encadrement au plus haut niveau. Le choix des orientations finalement retenues relève de la décision gouvernementale, elle doit pouvoir s'appuyer sur des dossiers techniques approfondis,

- disposer d'un système de recueil de données performant,

- avoir constitué des outils de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences simples d'utilisation,

- avoir décloisonné le réseau des gestionnaires,

- savoir traduire en politique de GRH les exercices quantitatifs,

- avoir établi un dialogue social pragmatique et permanent entre l'administration, les organisations syndicales, tant au niveau nationale que local.

Quel bilan peut on faire près de deux ans après le lancement de ces GPEEC ? Il est malheureusement très faible. Alors que tous les ministères étaient censés avoir établi un GPEEC avant les discussions sur le projet de loi de finances pour 2003, seuls six ministères ont transmis à l'Observatoire de l'emploi public leurs projets ou plans ce qui est tout à fait scandaleux. Qu'a-t-il manqué pour atteindre les objectifs affichés par le CIRE d'octobre 2000 ?

D'abord, probablement une concertation de qualité avec les organisations syndicales avec lesquelles le précédent gouvernement n'était pas parvenu à maintenir un dialogue approfondi. Ensuite, très certainement, une volonté politique forte impliquant l'encadrement de plus haut niveau, qui est, on l'a vu, la condition première de la réussite des GPEEC.

Le nouveau gouvernement entend redonner un coup de fouet à la négociation sur la gestion des ressources humaines. La volonté politique est forte et il reviendra au Ministre de la Fonction publique de sensibiliser ses collègues à ce problème et à la nécessité d'y apporter des solutions au sein de chaque ministère.

Par ailleurs, le ministre de la fonction publique et le secrétaire d'État à la réforme de l'État ont reçu de manière bilatérale les sept fédérations syndicales de fonctionnaires au début du mois d'octobre. Ces rencontres ont porté sur quatre thèmes : le recrutement des fonctionnaires, la formation initiale et continue et les parcours professionnels (déroulement des carrières, métiers, recrutement, mobilité, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences...)

3.- La nécessité de réformes de structures

Le précédent gouvernement a mené à bien un certain nombre de réformes sur le statut de la fonction publique, qui ont été dans le bon sens et que poursuit le nouveau Gouvernement.

– l'accroissement de la mobilité fonctionnelle et géographique est favorisé par de nouvelles dispositions réglementaires : plus grande facilité donnée au détachement et à la disponibilité (décret publié au JO du 2 mai 2002 modifiant le décret du 16 septembre 1985) ; possibilité d'une mise à disposition hors de leur établissement ouverte aux contractuels en CDI des EPA (projet de décret soumis à concertation) ; détachement européen (décret publié au JO du 4 mai 2002) ; ouverture des corps aux ressortissants européens ; élargissement des tours extérieurs d'accès aux corps administratifs de catégorie A.

– le suivi interministériel des administrateurs civils sera assuré par une mission interministérielle (arrêté du 16 avril 2002). Elle a été installée le 3 mai 2002.

– la modernisation de l'évaluation des fonctionnaires a fait l'objet d'un décret du 29 avril 2002 abrogeant le décret du 14 février 1959 sur la notation des fonctionnaires.

– la publication par les ministères de l'ensemble de leurs textes indemnitaires est en cours (cf. les quatre décrets du 14 janvier 2002 et leurs 37 arrêtés d'application).

– enfin, s’agissant de la réglementation des cumuls, le décret d’application de l’article 20 de la loi du 3 janvier 2001 (cumul pour les agents employés à temps incomplet) sera prochainement publié.

Ces modifications sont positives mais elles sont insuffisantes. Des propositions de réformes plus structurelles peuvent être faites et défendues :

– assouplir le cadre de la Fonction publique : le protocole de février 1990 a fortement rapproché les corps et les carrières des trois Fonctions publiques. De facto, il en est résulté une unicité de revendications, le moindre avantage consenti à une catégorie de l’une d’entre elles étant revendiqué par les autres. Outre la rigidité des négociations qui s’en suit, ce système est très handicapant pour les collectivités locales qui n’ont qu’une maîtrise très relative sur leurs charges salariales. Il serait donc souhaitable de rendre obligatoire une consultation des associations d’élus, pour les agents de la Fonction publique territoriale, dans les négociations salariales ;

– faciliter la mobilité horizontale qui est aujourd’hui quasiment impossible du fait notamment de la multiplication des corps de fonctionnaires. L’idée serait donc de procéder à la fusion des statuts de l’ensemble des corps similaires actuels de telle sorte qu’il n’en existerait plus qu’un, deux ou trois par niveau ;

– moderniser la réglementation sur les cumuls d’emplois et de rémunération qui date de 1936 et est largement obsolète ;

– adapter la législation et la réglementation sur les incompatibilités ; actuellement, le principe général d’incompatibilité d’embauche par une entreprise privée dans un délai de cinq ans vaut pour tout fonctionnaire ayant eu à connaître ou influencer l’activité de l’entreprise en cause. Il s’agirait de ramener ce délai à deux ans. Cela faciliterait la venue d’experts du secteur privé, pour certaines missions spécifiques, sur des contrats pouvant durer jusqu’à cinq ans, en leur permettant plus facilement de retourner dans le privé.

C.– POURSUIVRE L’APPLICATION DES NTIC

Le développement de l’administration électronique constituait l’une des priorités majeures du programme d’action gouvernementale pour la société de l’information (PAGSI), lancé en janvier 1998. Cette stratégie a été mise en œuvre par les décisions arrêtées à l’occasion de comités interministériels successifs.

Cette priorité n’est nullement remise en cause par le Gouvernement, elle est même réaffirmée. En effet, les nouvelles technologies de l’information (NTIC) remplissent un double objectif : faciliter l’accès de l’usager aux services de l’administration et moderniser le fonctionnement de l’administration.

Il existe aujourd’hui 4.500 sites Internet de services publics en France (environ 2.000 sites de l’État et 2.500 sites de collectivités locales). Leur objectif est de fournir une information à jour et de qualité aux usagers. Si l’administration française se trouve dans la moyenne des grands pays européens concernant les systèmes d’information ministériels, elle souffre d’un certain nombre de maux qui l’handicapent :

– le cloisonnement de l’administration française se retrouve dans les systèmes d’administration. Le partage des données gérées par une administration

reste une exception et les systèmes de travail coopératifs interministériels mis en place sous l'impulsion de la DIRRE ne sont pas utilisés à leur pleine capacité ;

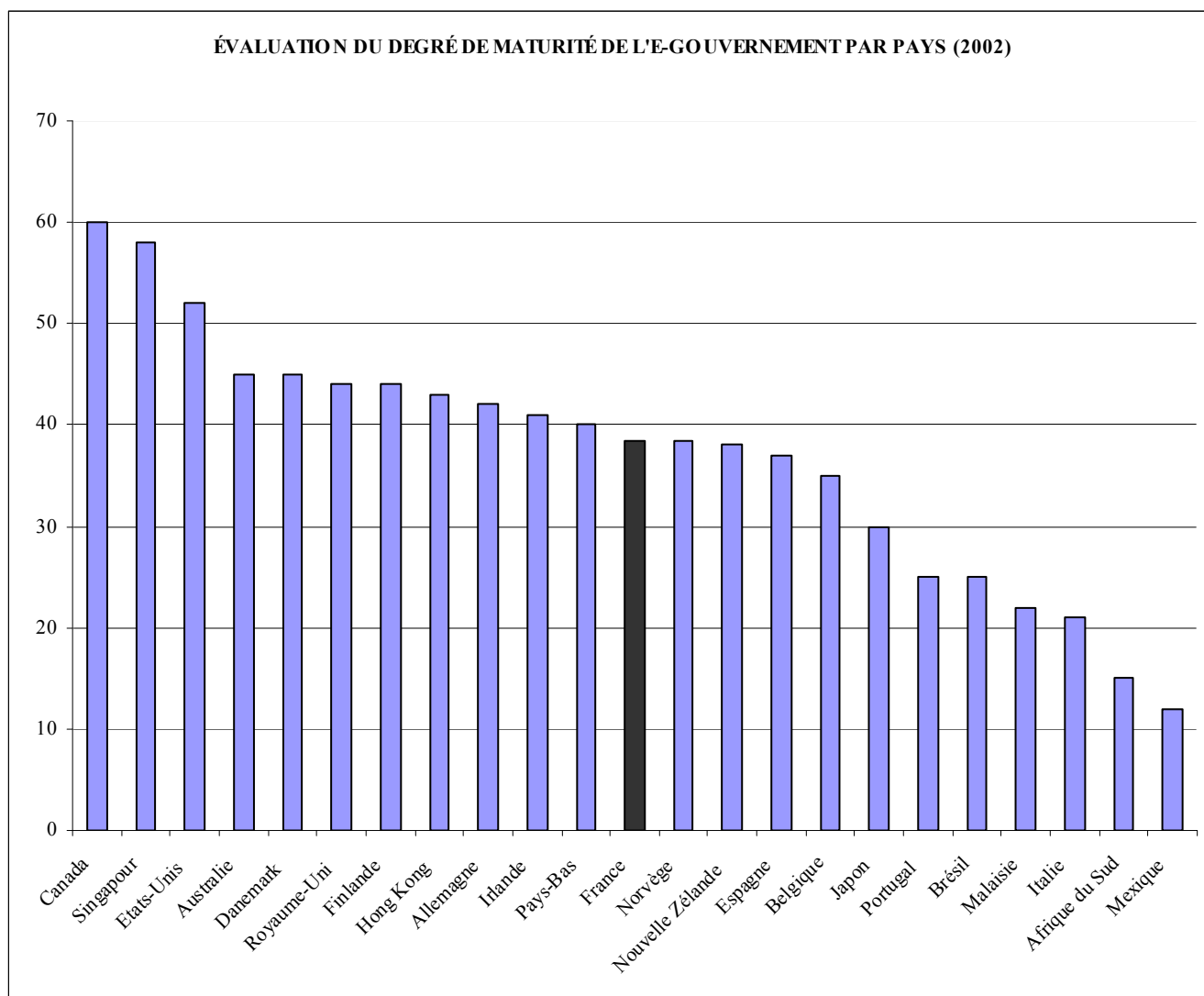
– l'usage de la visioconférence est marginal dans l'administration, alors que celui-ci permettrait des gains d'efficacité appréciables ;

– le simple accès à l'Internet n'est pas satisfaisant. Début 2002, seuls 306.000 postes de travail sur 680.000 avaient accès à la messagerie Internet, et 157.000 postes au web ;

– les applications doivent être renouvelées dans la perspective d'une administration électronique tournée vers l'utilisateur. En effet, les applications actuelles ont été réalisées dans la perspective de la seule gestion interne, ignorant le concept central de l'utilisateur-client.

Conséquence logique de ce qui précède, une étude du cabinet ACCENTURE révèle que près de 55% des Français ne connaissent aucun des services publics proposés sur Internet. Le site mis en place par l'Éducation nationale n'a reçu que 2,9 millions de visiteurs uniques sur les mois de mai, juin et juillet 2002. Les sites du ministère de l'Économie et des Finances n'en ont reçu que 0,9 million et ceux du ministère de l'intérieur seulement 0,83 millions.

Toujours selon cette étude, au niveau mondial, la France se situe en douzième position dans le classement des pays en fonction du degré de maturité des services proposés dans le cadre de l'e-gouvernement. Les pays de tête sont le Canada, Singapour et les États-Unis.



Ces pays ont en effet rapidement bénéficié d'une stratégie claire, de la définition d'objectifs et d'un calendrier de réalisation précis, de la centralisation des initiatives ainsi que de budgets conséquents. Les premiers pas de l'e-gouvernement ont été dans l'établissement de liens électroniques entre le gouvernement et les entreprises, puis des liens se sont tissés dans les relations entre les administrations, enfin des services en direction des administrés ont été mis en place. Paradoxe, le Canada, pays fédéral et bilingue, a adopté une stratégie plus centralisée, avec des portails regroupant de très nombreux services d'information mais aussi de transaction. En revanche, la France n'a pas encore centralisé toutes les initiatives des différents ministères (malgré la mise en place du site www.internet.gouv.fr) et des nombreuses administrations locales. Mais le grand retard réside dans le fait que la plupart de ces sites ne délivrent, pour l'instant, que de l'information et ne sont pas encore arrivés au stade de la transaction. Or, l'on sait qu'une transaction sur Internet ne coûte que 40 centimes contre 40 euros pour une transaction physique. On voit l'ampleur des économies et des redéploiements susceptibles d'être effectués.

Ceci est d'autant plus vrai que de récentes enquêtes ont souligné que les Français étaient très demandeurs à ce sujet. 48% des personnes interrogés lors d'un sondage Sofres ont déjà effectué une démarche administrative sur le net ou se déclarent prêts à le faire. 53% se disent intéressées par la possibilité de remplir leur déclaration de revenus et de payer leur impôt en ligne. Pour 46% des usagers, le renouvellement de documents officiels comme le passeport constitue un gain de temps appréciable. La grande majorité des français accepte d'aller plus loin en se déclarant notamment favorable à une carte d'identité électronique sécurisée permettant d'accomplir toutes les démarches administratives.

Pour l'instant, la téléprocédure (démarche administrative effectuée via internet) en est à son début. Une première étape a été franchie avec la numérisation des formulaires, dont 1.200 sont en ligne sur un total de 1.600. Ceci permet à l'utilisateur d'imprimer localement le formulaire, mais non de le remplir en ligne. 2001 a été l'année de l'émergence des téléservices. Actuellement, près de 150 téléservices sont référencés, correspondant à 64 démarches différentes, choisies parmi les plus courantes. Il convient de généraliser ces démarches. C'est pourquoi le secrétaire d'État à la Réforme de l'État a confié à Pierre de la Coste, consultant en technologies de l'information, une mission visant à établir un bilan exhaustif de la situation en France comme à l'étranger. Devront également être mis en lumière les blocages techniques, juridiques et sociologiques auxquels se heurtent les usagers. Un rapport doit être remis au ministre au début de l'année.

Votre Rapporteur spécial souhaite qu'il soit rapidement suivi d'un plan pluriannuel de développement de l'administration électronique, assorti d'objectifs et d'indicateurs de résultats précis et détaillés.

D.- ACCELERER LES SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES

Le Premier ministre l'a rappelé, il faut simplifier la vie des Français. Notre pays se caractérise par une inflation des textes législatifs et réglementaires dont le bien-fondé est souvent discutable et qui contribuent à paralyser les initiatives de nos concitoyens. C'est pourquoi une vaste entreprise de simplification des démarches et des procédures a été lancée par le Gouvernement. Ces travaux qui devraient déjà, d'ici la fin de l'année, aboutir au dépôt devant le Parlement d'une première loi, seront conduits par le ministère chargé de la Réforme de l'État, en association avec le Secrétariat d'État aux PME, avec le concours de la COSA, commission pour les simplifications administratives, se traduiront rapidement par des résultats directement perceptibles par les Français dans leur vie quotidienne. Aussi, un nouveau programme pluriannuel de codification sera-t-il élaboré en liaison avec la Commission supérieure de codification.

Simplifier l'accès aux services publics passe aussi par la simplification de la langue de l'administration, c'est la raison pour laquelle il a été souhaité une relance et un élargissement des travaux du COSLA, Comité de simplification du langage administratif, en ayant particulièrement à cœur de faciliter le recours à l'administration de la part des publics les plus fragiles.

Page blanche

III.– UN IMPERATIF : REFORMER LES RETRAITES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Tout système de retraite par répartition est fondé sur l'évolution du rapport démographique entre cotisants et retraités. Ceci est vrai aussi bien pour le secteur public que pour le secteur privé. Certes, le caractère budgétaire du régime de retraites des fonctionnaires ne permet pas d'appréhender directement les équilibres de son financement. Pourtant, il subira de façon bien plus forte que le régime général, l'arrivée à la retraite des générations issues du baby-boom. Les personnels des fonctions publiques de l'État et des collectivités territoriales sont, en effet, plus âgés que les salariés du privé. Le proportion de personnes de 50 ans et plus est nettement plus élevée dans les administrations d'État que dans le privé (30% contre 18%).

Or, le régime général a déjà fait l'objet de réformes importantes : réforme Balladur en 1993, réformes des régimes Agirc-Arcco entre 1996 et 2001. Seul le régime de retraite des fonctionnaires est resté à l'écart des ces réformes, accentuant ainsi le hiatus entre les deux systèmes.

Pourtant, s'il est urgent de réformer le système, ceci sera d'autant plus dur que la Fonction publique connaît des moments difficiles et a beaucoup de mal à gérer les fins de carrière de ses agents comme le prouve le nombre de fonctionnaires n'allant pas jusqu'au bout de leur durée de cotisation et préférant partir plus tôt avec une moindre pension.

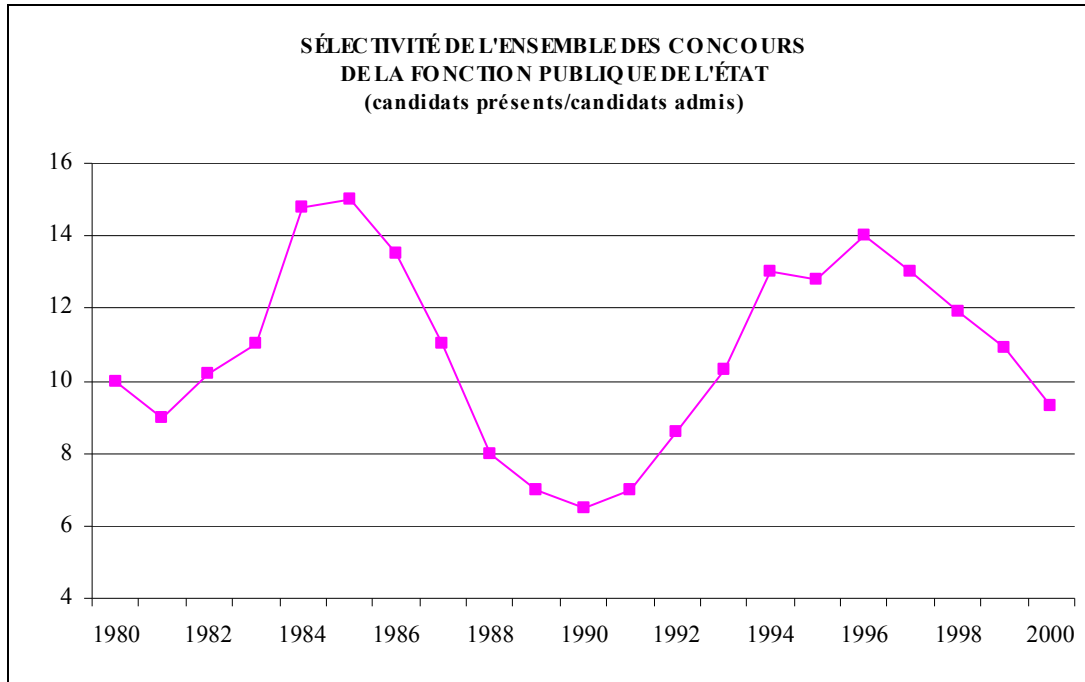
Ces départs à la retraite massifs sont une occasion précieuse pour procéder à une restructuration des effectifs de la Fonction publique, en réorientant les emplois de fonctionnaires vers les priorités gouvernementales. Ils doivent permettre également de mettre enfin en chantier les réformes que les Français, et parmi eux les fonctionnaires, attendent depuis trop longtemps.

A.– RENDRE LA FONCTION PUBLIQUE PLUS ATTRACTIVE EST LE GRAND DEFI DES NOMBREUX DEPARTS A LA RETRAITE PREVUS

1.– La faible attractivité de la fonction publique

Valeur traditionnellement refuge dans les temps de morosité économique, la fonction publique a désormais plus de difficultés à attirer les candidats. Le nombre de candidats présents aux différents concours de l'État baisse régulièrement depuis 1998. Près de 890.000 personnes s'étaient présentées en 1997.

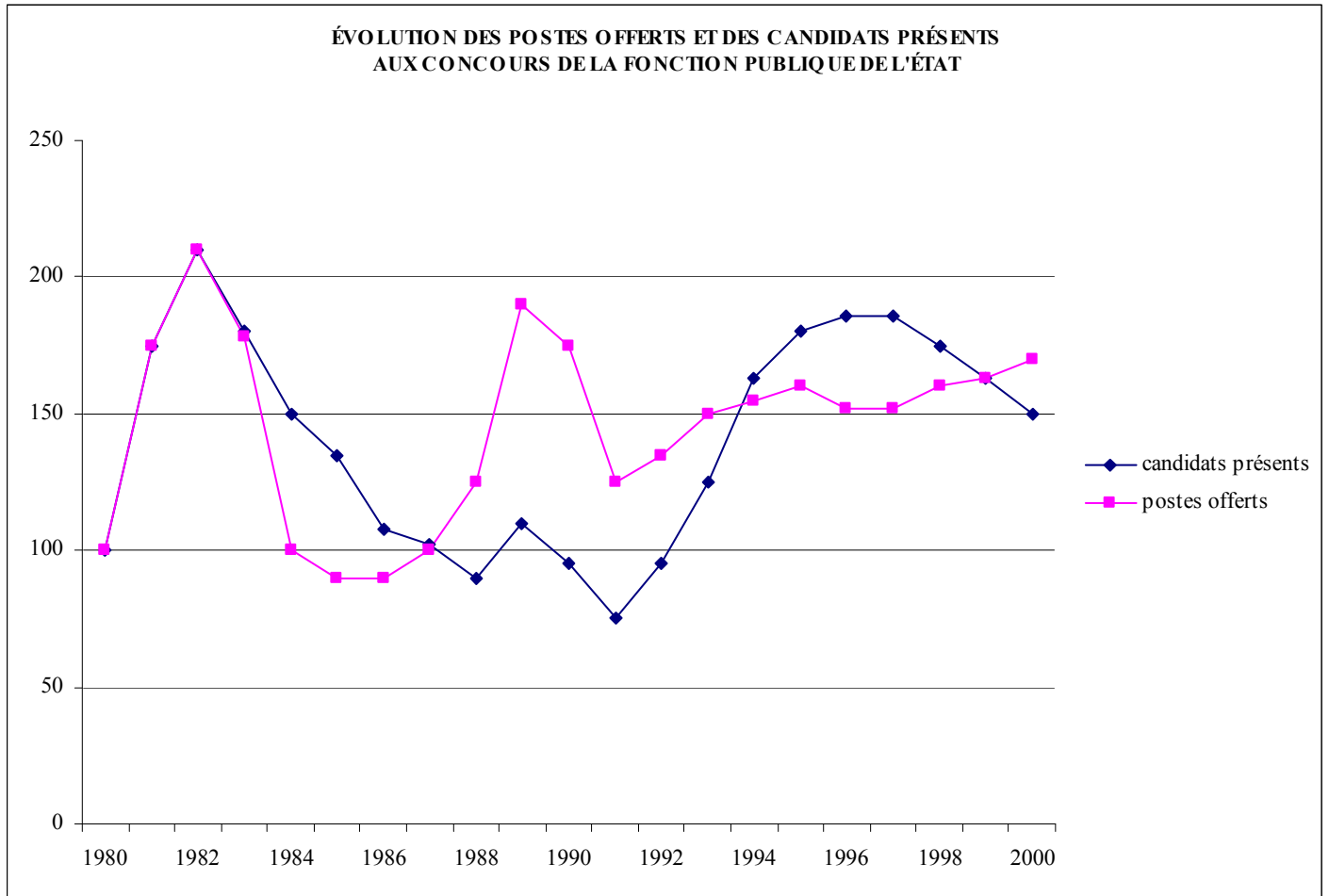
En 2000 il n'y en avait plus que 730.000, soit une baisse de 17%. Le nombre de postes, dans la même période a pourtant progressé de 11%. Le nombre de candidats présents pour un admis a donc fortement baissé : il est passé de 13 en 1997 à 9,5 en 2000.



Tous les concours de la fonction publique de l'État sont touchés par cette baisse des candidatures, à l'exception de quelques concours administratifs à l'éducation nationale et des recrutements de gardiens de la paix. Les diminutions sont très fortes pour les concours techniques de catégorie B et C. C'est le cas des ouvriers et maîtres ouvriers, des techniciens du ministère de la Défense, de l'Agriculture ou de l'Équipement. Ces concours subissent de plein fouet la concurrence des recrutements du secteur privé, dopés par l'amélioration de la conjoncture économique. Le retournement économique que subit actuellement la France va-t-il se traduire par une remontée des candidats aux concours ? Il conviendra de suivre très attentivement cette donnée.

Les concours plus généralistes ne sont pas épargnés par ce déficit d'attractivité. Au niveau B, en 2000, le nombre de candidats présents aux concours de contrôleurs des Impôts ou du trésor a diminué de plus de 20% par rapport à 1999. Celui des candidats présents au Capes a baissé de 15% soit 15.000 personnes en moins sur un total de 82.000 en 1999.

On peut légitimement s'inquiéter du niveau du recrutement opéré du fait de la baisse du nombre de candidats. Il n'est pas rare de voir certains jurys se plaindre de la moindre qualité des candidats, certains allant même jusqu'à refuser de remplir l'intégralité des postes disponibles.



Cette difficulté de recrutement risque de s'accroître dans les années qui viennent du fait du retournement de la population active et de la concurrence accrue avec le secteur privé pour capter les jeunes sortant du système éducatif.

Cette perte d'attractivité de la Fonction publique oblige déjà à une large réflexion et à la mise en œuvre de réformes rapides sur le déroulement des carrières ou l'intéressement au travail des fonctionnaires. Ces chantiers seront prochainement ouverts par le Gouvernement dans le cadre d'une approche ambitieuse de la gestion des ressources humaines.

Mais ce phénomène relativement nouveau souligne également, alors même que les Français à chaque étude ou sondage réaffirment leur intérêt ou leur préoccupation sur la question des retraites, que le régime de la Fonction publique, pourtant beaucoup plus favorable que les régimes du secteur privé, ne suffit pas (ou ne suffit plus seulement) à les attirer vers le secteur public.

Il n'est pas interdit de penser, loin s'en faut, que les perspectives démographiques et financières inquiétantes des régimes de la Fonction publique attestent de la fragilité et du caractère éphémère de leur situation actuelle et que le retard pris pour engager les réformes indispensables concourt à cette perte

d'attractivité. Celle-ci est d'autant plus inquiétante que les salaires du secteur public sont plus élevés que ceux du secteur privé.

2.- Un régime des retraites des fonctionnaires, pourtant plus favorable que le régime du privé

Si l'on compare les conditions d'accès à la retraite et le mode de calcul des pensions entre les fonctionnaires et les salariés du secteur privé, il est clair que les premiers sont largement favorisés, en partie en raison de leur exclusion de la réforme de 1993.

a) Certains éléments jouent en faveur des salariés du secteur privé.

Pour l'accès à la retraite, la liberté de choix laissée à l'individu n'est pas la même pour les fonctionnaires et pour les salariés du secteur privé. Si l'âge légal d'ouverture des droits est fixé à 60 ans pour tous (sauf cas particuliers dans la fonction publique), le fonctionnaire ne peut être maintenu en fonction au-delà de la limite d'âge de son emploi, en règle générale 65 ans, qu'il dispose ou non des 37,5 annuités d'assurance. Le salarié du secteur privé, s'il peut être mis à la retraite par son employeur à partir de 60 ans dès lors qu'il peut prétendre à une pension à taux plein, n'est pas tenu de cesser son activité à un âge donné.

En outre, certains éléments du mode de calcul des pensions sont à l'avantage du salarié du secteur privé : la pension du fonctionnaire est calculée sur la base de son seul traitement indiciaire, à l'exclusion des primes et indemnités, ce qui a pour effet de diminuer le taux de remplacement effectif pour ceux les très nombreux fonctionnaires qui perçoivent des primes. De plus, l'incidence financière sur la pension d'une année supplémentaire d'activité pour un individu ayant 60 ans avec une carrière complète est nulle pour un fonctionnaire, sauf s'il a bénéficié d'un changement de grade pendant son année de prolongation. Pour un salarié du secteur privé, l'incidence d'une année d'activité supplémentaire est estimée à environ 2 à 3% de la pension, par le biais d'une augmentation de la retraite complémentaire et par celui du calcul du salaire annuel moyen, si l'année supplémentaire entre dans le décompte des meilleures années

b) Beaucoup d'éléments jouent en la faveur des fonctionnaires.

La base de calcul de la retraite est différente : pour le fonctionnaire, elle est calculée sur l'indice de fin de carrière détenu pendant les six derniers mois, pour le salarié du secteur privé, elle est calculée sur le salaire annuel moyen des 25 meilleures années.

Si dans le régime général, le montant de la pension subit un abattement par rapport au taux plein, en fonction de la durée d'assurance, dans les régimes de retraite des fonctionnaires, le montant de la pension est proportionnel au nombre d'annuités, même si ce dernier est inférieur à 37,5 lors de la liquidation de la retraite.

Par ailleurs, en matière de revalorisation des pensions, deux systèmes coexistent : pour les salariés du secteur privé, la hausse est calée sur l'inflation avec

éventuellement un coup de pouce discrétionnaire ; pour les fonctionnaires, la revalorisation suit celle de l'indice des traitements, les pensions pouvant par ailleurs être revalorisées à l'occasion d'éventuelles réformes statutaires applicables aux actifs. Cette dernière disposition a permis d'augmenter le pouvoir d'achat des pensions de 0,4% supplémentaire en moyenne par an sur la période 1991-2001.

Autre avantage pour le public : celui qui permet aux femmes ayant élevé au moins trois enfants de toucher leur pension dès qu'elles ont accompli quinze ans de service. Certes, la retraite est calculée au prorata de leur durée de cotisation (2% de salaire par année de travail), mais les partantes ont le droit de la cumuler avec un emploi dans le privé. En tout cas, cette possibilité est assez largement utilisée par les intéressées: elle concerne 20% des pensions liquidées par les femmes de la fonction publique en 1997. L'âge moyen de ces fonctionnaires est de 52 ans. Coût de la mesure: 1 milliard d'euros.

Enfin, une inégalité importante réside dans les taux de cotisation. Certes le régime de retraites des fonctionnaires couvre, à la différence du régime général, les risques invalidité ou les cessations anticipées d'activité. Le périmètre n'est donc pas tout à fait identique. Néanmoins, ici encore, les fonctionnaires sont avantagés : la taux de cotisation ne s'applique qu'au traitement brut, hors primes donc et surtout, il n'est que de 7,85% contre 10,35 pour un non-cadre du privé. Si l'on tient compte des primes, ce chiffre tombe à 6,28%, soit 4 points de différence, ce qui est conséquent.

Cette faiblesse des taux de cotisation « salariés » entraîne un niveau très élevé du taux de cotisation « employeur » de l'État puisqu'il est, pour les fonctionnaires civils, de 44,7%.

Ainsi la faiblesse du taux de cotisation des fonctionnaires est-elle compensée par un haut niveau de contribution de l'État, c'est-à-dire de l'ensemble des Français via les prélèvements obligatoires.

On voit bien que de simples considérations d'équité peuvent déjà inciter à un rapprochement entre le régime des fonctionnaires et le régime général.

Des exigences budgétaires et financières militent fortement dans le même sens.

B.- DES PERSPECTIVES DEMOGRAPHIQUES ET FINANCIERES INQUIETANTES

En 2001, les pensions de retraite et d'invalidité des fonctionnaires de l'État ont représenté 29,6 milliards d'euros, soit 11% des 268,7 milliards de dépenses du budget général de l'État.

La charge relative des pensions a progressé de façon significative sur la dernière période puisque ce chiffre n'était que de 9,9% en 1994. Ainsi, depuis 1991, ce poste de dépenses a enregistré une augmentation de 10,6 milliards sur l'ensemble

de la période. Pour les fonctionnaires civils de l'État, le montant des pensions versées a augmenté de 3,7% par an en moyenne en volume. En 2002, il devrait augmenter de 4,3%.

LES RESSOURCES ET CHARGES DES PENSIONS DE L'ETAT 2001-2003

Emplois	Exécution 2001	LFI 2002	PLF 2003	PLF 2003 en % des emplois	PLF 03/LFI 02 (en %)
Pensions (1)	29.620	31.063	32.383	92,6	4,2
Civils hors P et T (2)	18.229	19.320	20.321	58,1	5,2
La Poste	2.450	2.496	2.615	7,5	4,8
France Télécom	1.472	1.556	1.634	4,7	5,0
Militaires	7.468	7.691	7.812	22,3	1,6
Majoration de pensions remboursées par le FSV	1	0	0	0,0	0,0
Transferts	2.498	3.051	2.575	7,4	- 15,6
Compensation (3)	2.359	2.961	2.484	7,1	- 16,1
Dont compensation au titre des personnels civils	2.725	3.380	2.838	8,1	- 16,0
Dont compensation au titre des personnels militaires	- 366	- 419	- 354	- 1,0	- 15,5
Versements à la CNAV et IRCANTEC (Titulaires sans droits)	189	90	91	0,3	1,4
Total emplois	32.117	34.114	34.958	100%	2,5

Ressources	Exécution 2001	LFI 2002	PLF 2003	PLF 2003 en % des emplois	PLF 03/LFI 02 (en %)
Cotisations salariales (4)	4.531	4.627	4.702	13,4	1,6
Civils (hors P et T) et militaires	4.300	4.400	4.476	12,8	1,7
France Télécom	231	227	226	0,6	-0,4
Contribution des employeurs autres que l'Etat	4.309	4.366	4.522	12,9	3,6
Contribution France Telecom (5)	1.089	1.069	1.084	3,1	1,4
Remboursement La Poste (6)	2.396	2.496	2.615	7,5	4,8
Cotisation patronale des établissements publics	824	801	823	2,4	2,8
Transferts	490	428	482	1,4	12,7
Etablissement de la soulte France Télécom	223	246	270	0,8	10
Reversement à la CNAV et à l'IRCANTEC (Titularisations)	266	180	210	0,6	16,5
FSV	1	2	2	0,0	0
Total ressources autres que l'Etat	9.330	9.420	9.706	27,8	3,0
Contribution Etat (charge nette)	22.787	24.694	25.252	72,2	2,3
Total ressources	32.117	34.114	34.958	100%	2,5
Masse des traitements (y compris NBI)	46.757	48.248	48.682		
Taux de cotisation implicite de l'Etat employeur (7)	48,7	51,2	51,9		

(1) Les pensions comprennent les pensions d'ancienneté et les pensions d'invalidité

(2) Y.c pensions Alsace Lorraine(13,9 ME en 2001), pensions du BAAC (80,5 ME en 2001) et, à compter de 2000, les crédits précédemment rattachés par voie de fonds de concours au titre de la contribution des établissements publics

(3) Minimum vieillesse, porté en exécution sur le chapitre 32-97-91 doté pour mémoire en LFI

(4) Hors compensation La Poste et FSPOEIE

(5) Lignes de recettes non fiscales 502 : 1320 ME en 2001 dont contribution libératoire employeur France Télécom (1089ME) et retenues salariales (231 ME)

(6) Les cotisations salariales prélevées sur les agents de la Poste sont conservées par l'établissement, en contrepartie normale de son remboursement à l'Etat des charges de pension liées à ses agents fonctionnaires (recettes sur la ligne recettes non fiscale 508)

(7) Le taux de cotisation implicite de l'Etat employeur correspond au quotient de la contribution de l'Etat en charge nette par la masse des traitements (y compris NBI)

L'alourdissement de la charge que représentent pour l'État les prestations de retraite de ses agents est occulté par l'absence de comptabilité individualisée du régime. Il n'en reste pas moins que la forte croissance du coût des pensions de ce régime a été exclusivement financé par le budget de l'État ces dernières années. L'augmentation des charges de pensions, à un rythme supérieur à celui de la masse des rémunérations, est passée à un rythme annuel de l'ordre de 0,2 points à plus de 1 point par an.

Cette progression représente la hausse globale de taux de cotisation qu'il aurait fallu demander aux fonctionnaires et aux employeurs si les pensions étaient régies dans le cadre d'un régime légal, à taux de cotisations définies. Le taux de cotisation salarié étant resté stable, c'est l'État qui a pris entièrement à sa charge cette progression de l'effort contributif. Ce qui se traduit par une hausse continue du taux de cotisation implicite à la charge de l'État ; il était de 37,38% en 1995, il sera de 44,7% en 2003. Ce, alors que dans le régime général, aucune hausse de cotisation patronale n'est intervenue depuis 1979 et que la recherche de l'équilibre du régime est assurée au moyen d'une révision du mode de calcul des prestations.

HYPOTHESES DE RAPPROCHEMENT DES TAUX PRIVE/PUBLIC

1^{ère} hypothèse : si les cotisations retraites des fonctionnaires étaient alignées sur celles des salariés du privé à 10,35 %, à salaires inchangés, l'État (en tant que cotisant-employeur) réaliserait une économie de 1,425 milliard d'euros.

2^{ème} hypothèse : on peut appliquer au régime de retraite des fonctionnaires la structure des ressources qui prévaut dans le régime général : actuellement, le taux de cotisation employeur est de 15,46% et le taux salarié de 10,35%, le rapport est donc de 1,49. Si l'on applique ce ratio au régime public, les taux respectifs seraient de 24,62 pour les fonctionnaires (soit presque un triplement du taux) et de 36,69 pour l'État (soit une baisse de 15 points). Celui-ci réaliserait alors une économie théorique de 7,4 milliards d'euros.

NB : le ratio est appliqué à la somme des cotisations salariales et de la contribution de l'État (charge nette), donc hors les contributions des employeurs autres que l'État et les transferts.

Ainsi, la comparaison entre les prélèvements supportés par les salariés affiliés au régime général d'assurance vieillesse, d'une part, et les fonctionnaires, d'autre part, en vue du financement des retraites fait apparaître que les fonctionnaires sont favorisés à la fois en termes de niveau de leur effort contributif, inférieur de plus de 1,8 points à celui des autres salariés et en termes d'évolution : le

taux de la retenue pour pension a augmenté de 31% depuis 1970 pour les fonctionnaires au lieu de 122% pour les cotisations salariales dans le secteur privé.

De plus, selon les travaux du Conseil d'orientation des retraites, le régime des pensions civiles et militaires devrait connaître dans les prochaines années une détérioration importante du ratio démographique compte tenu des perspectives de départs en retraite. En effet, d'ici 2016, plus de la moitié des fonctionnaires aujourd'hui en activité auront pris leur retraite. Ainsi, le flux annuel de pensions d'ayants droits qui était d'environ 70.000 en 2001 devrait passer à 85.000 en 2003 et atteindre 95.000 en 2007-2009.

Compte tenu de ces flux de départs, le nombre de pensionnés de l'État passerait de 1,9 millions de personnes en 2001 à 2,7 millions de personnes en 2020 puis 3,2 millions en 2040. Dans l'hypothèse d'une stabilisation en nombre des effectifs actuels des fonctionnaires civils et militaires, le rapport démographique passerait à 1 en 2020 puis à 0,9 en 2040. Il sera de 1,45 en 2003.

Ainsi, la masse des pensions devrait connaître, à législation inchangée, une dérive similaire à celle du ratio démographique. La charge brute des masses de pensions des fonctionnaires de l'État passerait en euros constants 2001, d'environ 30 milliards d'euros actuellement à près de 60 milliards en 2020 et environ 90 milliards en 2040, soit un triplement des masses de pensions de l'État. La progression des charges est particulièrement forte en début de période : environ 1,5 milliard d'euros supplémentaires en moyenne chaque année de 2001 à 2010, soit un taux moyen annuel supérieur à 4%.

Dans ces conditions, le taux de cotisation implicite de l'État employeur devrait croître de 30 à 35 points de cotisation d'ici 2040.

Ainsi, en l'absence de nouvelles réformes, le poids des retraites dans le budget de l'État a-t-il été croissant et si cette tendance se poursuit, elle aboutira inévitablement à une hausse de la dépense publique et des prélèvements obligatoires.

En outre, cette progression (conjuguée avec celle des intérêts de la dette) réduit dramatiquement les marges de manœuvre pour mener à bien les politiques publiques qu'attendent les Français. Enfin, un hiatus se creuse entre les Français travaillant dans le secteur public et dans le secteur privé, ces derniers payant avec leurs impôts les pensions des premiers.

C.- AMÉLIORER LA GESTION DES FINS DE CARRIERE

Aujourd'hui, les fonctionnaires font le plus souvent le choix de partir en retraite dès qu'ils le peuvent, même s'ils n'ont pas le nombre d'annuités leur permettant de disposer d'une pension à taux plein. Le cas des enseignants est de ce point de vue particulièrement éclairant, comme le montre une étude menée par le service des pensions du ministère de l'Éducation nationale : 64 % des enseignants du second degré ont atteint 60 ans sans réunir les conditions d'obtention d'une pension

à taux plein en 2000 ; 90 % d'entre eux sont partis en retraite dès 60 ans plutôt que de prolonger leur activité pour obtenir une pension à taux plein.

1.- Le congé de fin d'activité (CFA)

a) Le dispositif

À la suite de la signature d'un protocole relatif au départ anticipé pour l'emploi des jeunes en juillet 1996, le congé de fin d'activité (CFA) a été organisé par la loi du 16 décembre 1996.

Les fonctionnaires, en position d'activité ou de détachement, peuvent accéder, « *sous réserve des nécessités de la continuité et du fonctionnement du service* », au CFA à condition d'être âgé d'au moins 58 ans et de justifier, soit de 37,5 années de cotisations tous régimes confondus et 25 années de services effectifs, soit de 40 ans de cotisations et 15 années de services effectifs. Le CFA est également ouvert aux agents non titulaires, sous la même condition d'âge, à condition de justifier de 40 années de cotisations et de 25 ans de services effectifs. Conformément à l'accord salarial du 10 février 1998, le bénéfice du CFA a été élargi aux agents âgés d'au moins 56 ans justifiant d'au moins 40 années de cotisations et de 15 années de services publics.

Les bénéficiaires du CFA reçoivent un revenu de remplacement égal à 75 % du traitement brut pour les fonctionnaires et à 70 % du salaire brut pour les agents non titulaires. Le CFA cesse au plus tard à la fin du mois au cours duquel le fonctionnaire peut bénéficier d'une pension à jouissance immédiate ou atteint l'âge de 60 ans. Le temps passé en CFA n'ouvre aucun droit au titre de l'avancement ou de la retraite. Les agents en CFA libèrent leur emploi sur lesquels sont recrutés de nouveaux agents, dans les conditions prévues par le statut général. Les modalités prévues pour la fonction publique de l'État sont transposées aux autres fonctions publiques. Institué pour un an par la loi de 1996, le CFA a été prolongé à cinq reprises en lois de finances initiales.

b) Les bénéficiaires et le coût

Le dispositif de CFA a concerné en 2001 environ 12.300 nouveaux agents de l'État dont 8.385 pour le seul ministère de l'éducation nationale. Ce chiffre était de 11.444 en 2000, 10.354 en 1999 et 7.015 en 1998. Les bénéficiaires du CFA sont principalement des fonctionnaires de catégorie A (54,5% en 2001) relevant du ministère de l'éducation nationale. Toutefois cette prépondérance n'est que l'effet indirect du poids important des agents de l'éducation nationale dans le dispositif : dans les autres ministères, le CFA concerne plutôt les agents de catégorie B et C (respectivement 36,7% et 47% des nouveaux entrants).

Le CFA est un dispositif onéreux, dont le coût est allé croissant.

COÛT DU CONGE DE FIN D'ACTIVITÉ

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
Coût total	110,7	233,9	274	334,2	403,5	466
dont éducation nationale	82,5	170,9	200,4	235,9	286,2	Nd

(1) prévisions

Source : Direction du budget

Le paiement des revenus de remplacement a ainsi généré une dépense de 403 millions d'euros en 2001. Au 30 juin 2002, ce montant s'établissait à 220 millions d'euros et devrait atteindre 466 millions pour la totalité de l'année.

c) Les perspectives

Le CFA rencontre donc un succès indéniable auprès des fonctionnaires et ce succès a un coût important. Néanmoins, le CFA s'inscrit dans une logique de cessation anticipée de l'activité qui va à rebours des évolutions démographiques et des perspectives de réforme des régimes de retraite. Comme l'a fort bien souligné le rapport du Conseil d'orientation des retraites, une des clefs de la réforme des retraites est précisément d'augmenter le taux d'activité des plus de 55 ans, taux qui est l'un des plus bas d'Europe. Ainsi revient on petit à petit, dans le secteur concurrentiel, sur les dispositifs de pré-retraite et autres cessations anticipées d'activité. Il serait anormal que la Fonction publique reste à l'écart de cette évolution.

Pour autant, une sortie brutale du dispositif semble tout à fait exclue, d'autant que la négociation sur une réforme globale des systèmes de retraite n'a pas encore été engagée. Aussi, le choix du gouvernement s'est-il porté sur une extinction progressive du CFA inspiré par la solution appliquée à l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE). Il s'agirait de relever d'un an l'âge requis pour prétendre au bénéfice du CFA. Ceci reviendrait à éteindre le système en 2 ou 3 ans. Cette solution mesurée est totalement approuvée par votre Rapporteur spécial.

2.- Encourager l'allongement de la durée d'activité des fonctionnaires

Des mesures sont aujourd'hui engagées dans la fonction publique pour améliorer la gestion prévisionnelle des emplois, diversifier et professionnaliser le recrutement par le développement de « troisièmes concours » ou de recrutements sur titres, favoriser la mobilité, rendre les carrières plus attractives et tenir compte des acquis professionnels. Elles participent d'une démarche générale qu'il est souhaitable de poursuivre.

a) Redynamiser les carrières

S'agissant des personnels de catégorie C et B, la démotivation constatée à partir de la cinquantaine chez beaucoup de ces personnels, s'explique en grande partie par le fait que leur carrière ne présente plus aucune perspective tant en termes de responsabilités que d'avancement. À l'image des évolutions constatées dans le secteur privé, l'élévation des niveaux de diplômes des fonctionnaires recrutés dans les catégories plaide pour qu'une place beaucoup plus grande soit donnée à la

promotion interne, en articulant celle-ci avec des politiques de formation et de validation des acquis professionnels. Ceci permettrait d'offrir aux agents aux alentours de 40 ou 45 ans une seconde carrière qui, après un temps de formation significatif et une mobilité au minimum fonctionnelle, déboucherait sur des fonctions exercées dans un nouvel environnement professionnel et éventuellement dans un corps supérieur. Ainsi seraient créées les conditions pour que les agents trouvent dans leur travail des motifs de satisfaction professionnelle les motivant jusqu'à la fin de leur vie active.

b) Développer la rémunération au mérite

Il est impératif de développer les rémunérations au mérite et celles calées sur l'évaluation de l'atteinte des résultats. Il serait possible d'indexer une partie des primes sur l'atteinte des résultats tels qu'ils auront été fixés dans le cadre de contrats d'objectifs. En outre, quant à l'évolution des carrières, un sentiment d'injustice et de motivation prévaut chez les fonctionnaires les plus efficaces qui voient leurs camarades moins efficaces, voire inefficaces, disposer des mêmes promotions et du même déroulement de carrière qu'eux. Il faut donc prendre en compte les notions d'efficacité et de productivité dans la gestion des carrières et les promotions.

c) Repenser la pénibilité

Les efforts engagés pour renouveler la gestion des ressources humaines dans l'administration doivent se poursuivre en prenant en compte les questions relatives aux conditions de travail, à la pénibilité physique et au stress professionnel, toutes choses qui influencent fortement les comportements dans les périodes de fin d'activité. La politique développée dans la fonction publique pour la prise en compte de la pénibilité a reposé jusqu'à présent essentiellement sur la notion de réparation : la fatigue exceptionnelle accumulée au cours d'une carrière vaut abaissement de l'âge de la retraite, sous réserve d'être reconnue par le statut. C'est en intégrant dans la gestion des ressources humaines cette dimension de la vie au travail que l'on pourra passer progressivement d'une logique de réparation à une logique de prévention. L'attention portée à la compatibilité des conditions de travail avec la santé, le développement d'une politique de prévention, d'actions ergonomiques et de promotion de l'amélioration de la santé au poste de travail pourraient alors déboucher sur des aménagements des situations de travail, des gestions de parcours professionnels, avec une évolution sur la nature des postes, en ménageant des alternances dans les postes exposés.

Pour inverser la tendance lourde de départs en retraite au plus tôt, l'introduction de davantage de souplesse entre la cessation de l'activité professionnelle et la retraite totale serait sans doute susceptible de répondre aux aspirations d'un certain nombre de fonctionnaires et permettrait de faciliter les choix individuels. Des mécanismes de cessation d'activité plus souples, articulant préretraite progressive, organisation et modalités de temps partiel choisi et évolution des fonctions, prenant en compte les préférences individuelles, les spécificités des activités et des services, les évolutions démographiques et les pertes de compétences consécutives aux nombreux départs en retraite rencontreraient certainement l'intérêt

de nombreux agents pour davantage de temps libre dans la période précédant leur fin d'activité. La mise en œuvre de telles politiques relatives aux fins de carrière exigerait une gestion de proximité qui seule pourra concilier les exigences du service et les aspirations des agents.

d) La question de la limite d'âge

Une autre catégorie de mesures aurait pour objectif un assouplissement des conditions d'accès à la retraite. Elle pourrait concerner les limites d'âge des fonctionnaires. À cet égard, plusieurs schémas sont envisageables pour permettre à ces derniers d'atteindre la nouvelle durée d'assurance, sans que leur soit opposée la limite d'âge de leur emploi. Une suppression des limites d'âge pour aligner les salariés du secteur public sur ceux du secteur privé, en supprimant les limites d'âge au-delà desquelles un fonctionnaire ne peut rester en fonction, paraît difficilement envisageable dans la mesure où il n'existerait alors aucun moyen pour l'employeur de mettre fin à l'activité, contrairement au secteur privé pour lequel le droit du travail prévoit la possibilité d'une mise à la retraite au moment où le salarié a droit à une pension complète. Il pourrait, en revanche, être envisagé de permettre aux agents de rester en fonction au-delà de ces limites d'âge, soit en relevant uniformément toutes les limites d'âge à hauteur de l'allongement de la durée de cotisation, soit en autorisant un maintien temporaire en activité permettant d'acquérir des droits à pension, sans pour autant modifier les limites d'âge.

Ces mesures de gestion des carrières ne sont ici que brièvement évoquées. Elles ont une importance considérable, car il est certain qu'une augmentation de la durée d'activité devrait s'accompagner de mesures permettant une amélioration de la gestion des fins de carrières.

La réforme des retraites de la Fonction publique est donc impérative tant pour des raisons d'équité que pour des raisons budgétaires. Les inégalités avec le régime général sont bien trop importantes pour être acceptées beaucoup plus longtemps par les salariés du privé qui, en plus, financent une bonne partie des retraites publiques via leurs impôts. En outre, le poids croissant des retraites dans le budget général obère toute perspective de politiques publiques nouvelles, sauf à consentir une hausse de la dépense publique alors que celle-ci est déjà en France une des plus élevées des pays industrialisés.

Le débat n'est pas politique : il s'agit d'exigences quant à la bonne gestion de l'État. De même ne faut-il pas entrer en conflit avec les syndicats qui doivent être les partenaires de la réforme comme ils ont su l'être par le passé.

Tous les pays industrialisés, et en particulier nos partenaires européens, ont mené à bien une réforme des retraites publiques et il serait anormal que la France reste à la traîne de cette évolution. L'enjeu est de taille : il faut éviter que ne se creuse un fossé entre els salariés du privé et les agents de la fonction publique. Les Français sont de moins en moins tolérants pour ce genre d'inégalités : en témoigne l'incompréhension de l'opinion face à la modification des règles de compensation entre régimes annoncée par le Gouvernement et qui aboutissait à un transfert de 830 millions d'euros du régime général vers la CNRACL et le régime des fonctionnaires d'État. Cette modification peut très facilement s'expliquer techniquement mais elle est très mal perçue par les Français qui y voient une nouvelle illustration de la césure existant entre le monde de l'entreprise et le monde de la sphère publique, l'une vivant aux dépens de l'autre, ce qui est bien sûr faux. L'État, les fonctionnaires, et plus généralement la démocratie, ont tout à perdre à ce que ce genre d'idées se propage dans l'opinion publique.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 23 octobre 2002, votre Commission des finances a examiné les crédits de la Fonction publique.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Jean-Louis Dumont**, a d'abord remarqué que chaque gouvernement avait depuis 20 ans en son sein soit un secrétaire d'État, soit un ministre pour la réforme de l'État. Il s'agit d'un effort continu qui demande une énorme énergie. Cette action doit être sous-tendue par le développement d'une véritable politique d'évaluation. Il s'est par ailleurs réjoui de la reconduction du CFA l'an prochain. Concernant la gestion des ressources humaines, le cas du ministère de l'économie et des finances est particulièrement révélateur, tant l'incompréhension semble être totale entre les attentes de la hiérarchie, des personnels et du public. Enfin, s'agissant des surveillants d'internat et d'externat, dont 5.600 emplois ne sont pas reconduits, il faut reconnaître que, si certains ont effectivement mené à bien leurs études dans ce cadre, d'autres n'y sont pas parvenus et le public concerné a beaucoup évolué. Il faut veiller à ne pas porter atteinte à ces jeunes qui sont en attente d'une véritable solution.

Votre Rapporteur spécial, a affirmé son total accord avec les propos de M. Jean-Louis Dumont concernant l'évaluation. Il faut d'une part mettre fin à cet esprit de non évaluation qui prévaut en France et, d'autre part, s'interroger sur l'éparpillement de multiples structures d'évaluation (INSEE, Conseil d'analyse économique, Direction de la prévision, Commissariat au plan). Il est temps de réfléchir à une grande réforme du Plan.

La Commission a ensuite examiné un amendement de **M. Louis Giscard d'Estaing** tendant à réduire les crédits de l'École nationale d'administration (ENA) de 5 millions d'euros. Depuis sa création, l'École nationale d'administration a vu les effectifs de ses promotions augmenter : ils sont aujourd'hui 120 élèves à l'issue du concours d'entrée 2002.

Compte tenu d'une part de la nécessité d'offrir à la sortie de cette école des débouchés correspondant à leur formation à l'ensemble des élèves, et d'autre part de l'évolution envisagée des effectifs des services centraux de l'État dans le cadre du projet de décentralisation, il convient de réviser à la baisse les effectifs des promotions futures de cette école. En outre, une telle diminution favoriserait la promotion interne aux différentes administrations, ce qui induit un fort impact de motivation des carrières.

Votre Rapporteur spécial, a expliqué comprendre la logique de cet amendement dans le cadre de la réforme de l'État. Pour autant il s'agit du premier budget d'un nouveau gouvernement, dont la politique de gestion des ressources humaines n'est pas encore cadrée, aussi cet amendement semble-t-il prématuré. Ce n'est pas son principe qui est contestable, mais son opportunité.

M. Marc Laffineur, a indiqué que, faute de pouvoir supprimer complètement les crédits de l'ENA, il soutenait cet amendement qui montre la détermination de l'Assemblée nationale. En toute hypothèse, il convient de choisir, entre Strasbourg et Paris, une implantation définitive.

M. Augustin Bonrepaux, Président, s'est associé aux propos de M. Marc Laffineur quant à la nécessité d'une suppression de l'ENA, tout en déclarant que, présidant la séance, il ne pourrait prendre part au vote.

Votre Commission a *adopté* cet amendement.

Votre Commission a ensuite examiné un amendement de votre Rapporteur spécial réduisant de 200.000 euros les crédits du chapitre 37-04 (études et communications sur la gestion publique). Votre **Rapporteur spécial** a indiqué que cet amendement a pour objet de revenir sur la hausse, excessive, de 11 % des crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2003. Il semble, en effet, que le niveau atteint en loi de finances initiale 2002 soit suffisant.

Votre Commission a *adopté* cet amendement. Elle a également, sur proposition de votre Rapporteur spécial, *adopté* les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'État et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.