

N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

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 TOUJOURS SUSCEPTIBLE D'AMELIORATIONS POUR LES CREDITS D'INVESTISSEMENT	11
B.- L'ACTION SOCIALE INTERMINISTERIELLE.....	11
1.- Les crédits déconcentrés.....	12
2.- Les prestations sociales interministérielles.....	13
<i>a) Les aides à l'amélioration de l'habitat</i>	14
<i>b) Aide et prêt à l'installation des personnels de l'État en Ile-de-France</i>	14
<i>c) L'aide ménagère à domicile</i>	14
<i>d) Les chèques vacances</i>	15
<i>e) La prestation de service « crèches »</i>	15
<i>f) Les réservations de logements</i>	16
C.- LES ACTIONS DE FORMATION, DE PERFECTIONNEMENT, D'INSERTION ET DE MODERNISATION DES ADMINISTRATIONS	16
D.- UNE POLITIQUE AMBITIEUSE EN FAVEUR DES HANDICAPES	17
E.- LES SUBVENTIONS AUX ECOLES.....	19
1.- Les IRA.....	19
2.- L'ENA.....	20
<i>a) La situation budgétaire de l'ENA</i>	20
<i>b) Les propositions de la commission de Silguy</i>	21
<i>c) Des réactions contrastées</i>	24
F.- LES CREDITS D'ETUDES ET DE COMMUNICATION SUR LA GESTION PUBLIQUE .	26
G.- LES DEPENSES LIEES AUX REIMPLANTATIONS D'ADMINISTRATIONS.....	27
H.- LE FONDS POUR LA REFORME DE L'ÉTAT	30

II.– LA REFORME DE L’ETAT : UNE POLITIQUE AMBITIEUSE ET INDISPENSABLE QUI PASSE PAR UNE REVOLUTION CULTURELLE POUR LA FONCTION PUBLIQUE	31
A.– REFORMER LA FONCTION PUBLIQUE : UNE REVOLUTION CULTURELLE POUR LES USAGERS ET POUR LES FONCTIONNAIRES	32
1.– La situation de nos finances publiques est en partie imputable au poids de la fonction publique.....	32
2.– Une augmentation qui n’est pas nécessairement synonyme de meilleurs résultats, faute de volonté politique.....	33
3.– Cette révolution culturelle doit se faire au bénéfice des fonctionnaires eux-mêmes.....	35
a) Renforcer l’attractivité salariale de la fonction publique	35
b) Une politique de gestion des ressources humaines plus dynamique	37
B.– LA MISE EN PLACE DES STRATEGIES MINISTERIELLES DE REFORME	43
1.– Le bilan insuffisant des programmes pluriannuels de modernisation (PPM).	43
2.– Une réforme des structures administratives chargées de la réforme de l’État	45
3.– La circulaire du Premier ministre sur les stratégies ministérielles de réforme	45
C.– UN IMPERATIF : LE DEVELOPPEMENT DE L’ADMINISTRATION ELECTRONIQUE..	46
1.– Le rapport de la Coste : « <i>l’hyper-République- Bâtir l’administration en réseau autour du citoyen</i> »	47
2.– La création de l’Agence pour le développement de l’administration électronique (ADAE).....	48
a) Placer l’usager au centre du dispositif	49
b) Mutualiser les expériences et les ressources des administrations afin de maîtriser les dépenses publiques	49
c) assurer une présence au niveau international.....	50
3.– Les chantiers prioritaires.....	50
EXAMEN EN COMMISSION	51

INTRODUCTION

Le rapport qui vous est ici proposé est à la fois *modeste* et *ambitieux*.

Modeste, car les crédits de la Fonction publique proprement dits sont assez peu élevés puisqu'ils ne sont que de 223 millions d'euros cette année. Ils regroupent essentiellement l'action sociale interministérielle et les dotations aux écoles de formation, ainsi que le Fonds pour la réforme de l'État.

Deux sujets importants se dégagent de ce projet de loi de finances : la poursuite des efforts en faveur de l'intégration des personnes handicapées au sein de la Fonction publique et la future réforme de l'École nationale d'administration (ENA). Cette dernière avait fait l'objet l'an dernier d'un riche débat au sein de notre Assemblée, à la suite duquel le gouvernement avait mis en place une Commission présidée par M. de Silguy qui a rendu ses conclusions au printemps dernier. Le temps de la réflexion est désormais passé et le Parlement attend maintenant que le Gouvernement expose ses propositions afin qu'il en débattenne. L'analyse des crédits de la fonction publique fera donc l'objet de la première partie du rapport.

Ambitieux car, pris par contre au sens large, les crédits de la fonction publique (rémunérations, pensions, cotisations sociales) représentent près de 44% du budget de l'État et expliquent en grande partie l'augmentation de la dépense publique ces dix dernières années.

C'est pourquoi réformer l'État, c'est avant tout réformer la fonction publique. Votre Rapporteur estime qu'une véritable révolution culturelle est aujourd'hui nécessaire pour que l'on abandonne l'approche quantitative de la fonction publique qui domine notre réflexion depuis trop longtemps. Cette révolution culturelle passe par une modernisation résolue de la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique. Plusieurs thèmes seront évoqués : la mobilité interne et externe, le lien entre performance et rémunération, la réduction du nombre de corps...

Le rapport insistera sur un point qui est l'alpha et l'oméga de cette réflexion : au-delà de ses incidences sur les Finances publiques, cette nouvelle approche de la Fonction publique se fera avec et pour les fonctionnaires et avec pour objectif de rendre leur carrière plus attractive, tant sur le plan de la rémunération que sur celui de son déroulement.

Si cette modernisation de la fonction publique est menée à bien, alors le vaste chantier de réforme de l'État lancé par le Premier ministre grâce aux stratégies ministérielles de réforme (SMR) a de fortes chances de réussir.

Votre Rapporteur tient à remercier les administrations pour la rapidité avec laquelle les réponses au questionnaire lui ont été transmises.

Tant la Direction générale de l'administration et de la fonction publique que la Direction du budget ont agi avec célérité et efficacité ce qui a grandement facilité le travail de votre Rapporteur.

Ainsi, au 9 octobre, date limite fixée par le questionnaire, votre Rapporteur avait déjà reçu 85% des réponses et il a pu, *in fine*, travailler avec 92% 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. Ces crédits sont modestes puisqu'ils ne représentent que 223 millions d'euros.

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 l'an dernier). Traditionnellement, votre Rapporteur réintérait ces crédits dans l'agrégat Fonction publique afin d'avoir une vision plus précise des sommes en jeu.

Malheureusement, la globalisation au sein d'un nouveau chapitre 37-30 « dépenses de personnel et d'action sociale » de l'ensemble des dépenses de personnel des services du premier ministre (qui incluent aussi bien la direction de la Documentation française que la Direction générale de l'administration et de la fonction publique ou encore la direction du développement des médias) rend cette opération impossible.

Votre Rapporteur regrette cette perte d'information, perte d'autant plus incompréhensible que la nouvelle nomenclature budgétaire telle qu'elle est conçue aujourd'hui prévoit une dispersion de ces crédits de personnel entre les différents programmes.

Votre Rapporteur est d'ailleurs quelque peu dubitatif quant à l'architecture des services généraux du Premier ministre en missions et en programmes telle qu'elle est prévue aujourd'hui dans le cadre de la LOLF. Certes rien n'est encore définitivement arrêté. Néanmoins les grandes lignes des réaménagements de nomenclature sont connues.

Quatre programmes seraient actuellement envisagés : « Action du Gouvernement », « Aménagement du territoire », « Communication-audiovisuel » et « Sécurité-Défense ». Votre Rapporteur ne saurait se prononcer sur les trois derniers qui sont pas de sa compétence. Par contre, les crédits de la Fonction publique et de la réforme de l'État doivent faire partie du premier.

Or ce programme « Action du Gouvernement » est assurément le moins convaincant. Il regroupe à la fois une action « coordination du travail gouvernemental », les missions de prospective, de communication gouvernementale, de gestion de la Fonction publique et de la réforme de l'État. Rappelons qu'un programme doit, selon l'article 7 de la loi organique, les programmes doivent regrouper des crédits « destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions ».

Or, aux yeux de votre Rapporteur, il n'y a aucun rapport entre les crédits destinés à la prospective, intégrant ceux du Commissariat général du plan, du Conseil d'orientation des retraites et du Conseil d'analyse économique, et ceux destinés aux instituts régionaux d'administration ou à l'indemnisation des victimes de spoliations.

La taille des programmes ne doit pourtant en aucune manière être une obsession. La loi organique ne fixe aucune limite quant au nombre total de programmes et aucun plancher de crédits. En revanche, elle place la cohérence et la performance au cœur de la réforme budgétaire. Il s'agit même d'exigences de valeur constitutionnelle. Le programme « Action du Gouvernement » doit donc pouvoir être restructuré.

Votre Rapporteur spécial se demande, en définitive, si une confusion de niveau ne s'est finalement pas instaurée. Les programmes envisagés correspondent, en effet, plutôt à la définition des missions. On pourrait ainsi imaginer une mission « direction de l'action du gouvernement » dont feraient partie un programme « prospectives », un programme « communication », un programme « Fonction publique » et un programme « réforme de l'État ».

Ainsi, hors crédits de la DGAFP, les crédits « Fonction publique » seront en hausse de 5,59%, cette hausse s'expliquant pour une large part par une augmentation de la dotation du Fonds pour la réforme de l'État et de l'effort consacré à l'intégration des handicapés au sein de la Fonction publique.

Comme l'an dernier, le ministère en charge de la réforme de l'État 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.

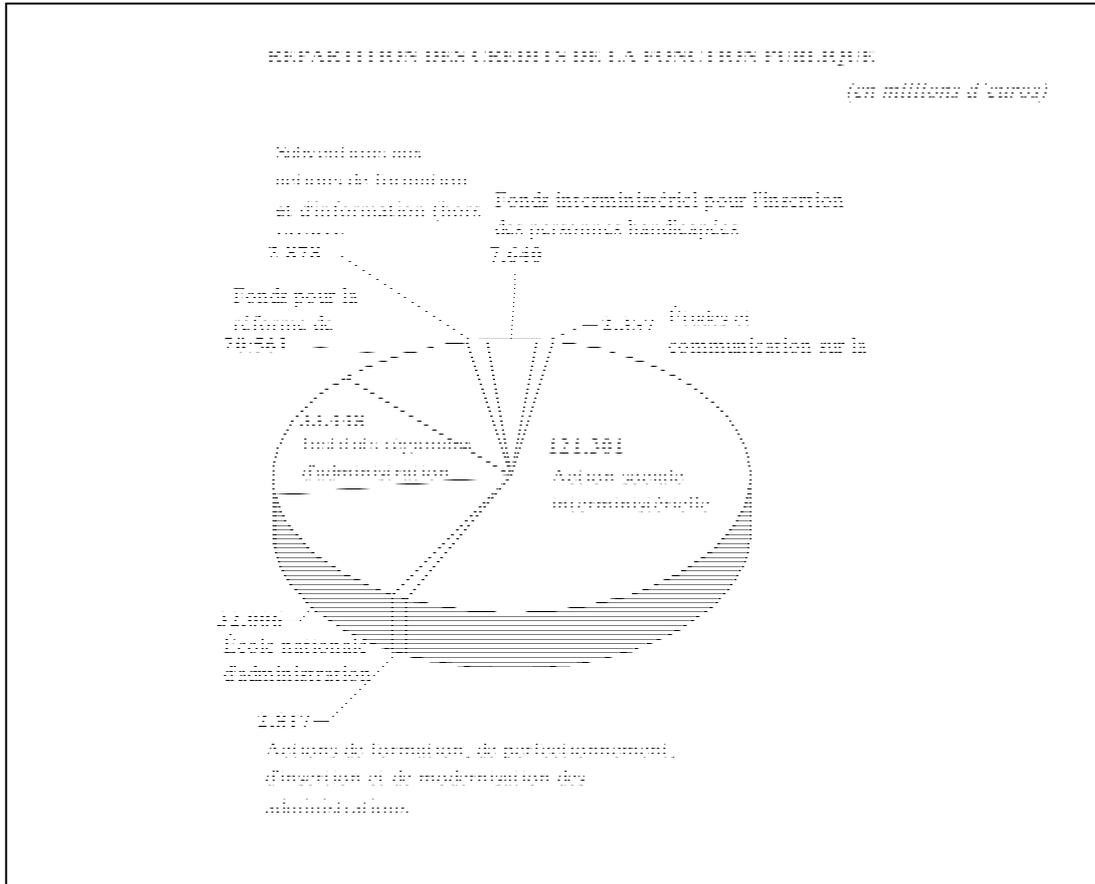
Le budget gagne ainsi en sincérité, en transparence et en performance :

– en sincérité, car le ministère bénéficiera en 2004 d'une garantie de ressources budgétaires disponibles, 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.

Le schéma ci-dessous retrace les principales dépenses financées sur les crédits de la fonction publique :



ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA FONCTION PUBLIQUE (en lois de finances initiales)

(en milliers d'euros)

	2001 CP	2002 CP	Évolution (en %)	2003 CP	Évolution (en %)	2004 CP	Évolution (en %)
Titre III : Moyens des services	206.417	205.670	- 0,36	213.905	4,00	214.023 (1)	nd
1ère à 3ème parties : Personnel. Direction générale de l'administration et de la fonction publique	6.629	7.315	10,35	7.316	0,00	nd	nd
33-94 : Action sociale interministérielle. Prestations et versements facultatifs	116.013	113.516	- 2,15	118.979	4,81	117.301	- 1,41
34-94 : Actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation des administrations :	7.851	9.676	23,25	7.917	- 18,18	8.347	+ 5,43
– article 10 : Formation et perfectionnement des personnels	1.113	228	- 79,46	228	0,00	228	0
– articles 30 et 40 : Opérations interministérielles de formation	4.755	5.483	15,31	2.588	- 52,79	2.588	0
– article 50 : Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	1.981	3.963	100,00	5.100	28,67	5.530	+ 8,43
36-10 : Subventions de fonctionnement :	57.308	59.868	4,47	63.169	5,51	65.455	+ 3,61
– article 11 : École nationale d'administration	26.181	26.324	0,54	30.900	17,38	32.006	+ 3,58
– article 12 : Institut international d'administration publique	3.897	3.964	1,71	0	- 100,00	0	
– articles 13 à 17 : Instituts régionaux d'administration	27.229	29.579	8,63	32.269	9,09	33.448	+ 3,65
37-04 : Études et communication sur la gestion publique	1.997	2.027	1,53	2.057	11,34	2.357	+ 13,93
37-07 : Dépenses diverses liées aux réimplantations d'administrations	0	0		0			
37-08 : Fonds pour la réforme de l'État	16.616	13.265	- 20,17	14.265	7,54	20.561	+ 44,13
Titre IV : Interventions publiques	2.317	2.355	1,64	3.630	54,13	3.988	+ 9,86
43-02 : Subventions aux actions de formation et d'information :	2.317	2.355	1,64	3.630	54,13	3.988	+ 9,86
– article 10 : Centre des études européennes de Strasbourg	304	304	0,00	304	0,00	304	0
– article 20 : Organisations syndicales de la fonction publique	2.012	2.012	0,00	2.012	0,00	2.012	0
– article 30 : Banque de données juridiques inter-fonctions publiques		38		38		45	+ 18,42
article 40: Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées				760		1.110	+ 44,73
article 50: subvention aux établissements intervenant dans le domaine de la formation				515		515	0
Titre V : Investissements exécutés par l'État	14.788	15.092	2,06	1.000	- 93,37	5.000	+ 400
57-01 : Dépenses diverses liées aux réimplantations d'administrations	0	0		0		0	0
57-04 : Fonds pour la réforme de l'État	0	0		0		0	0
57-06 : Équipements : actions interministérielles :	14.788	15.092	2,06	1.000	- 93,37	5.000	+ 400
– article 10 : Action sociale interministérielle	9.910	9.909	- 0,01	0		4.000	0
– article 20 : Logement en Ile-de-France	4.573	4.573	0,00	0		0	0
– article 30 : Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	305	610	100,00	1.000	63,93	1.000	0
Total (hors DGAFP)	216.893	215.802	- 0,5	211.205	- 2,13	223.011	+ 5,59
Total (avec DGAFP) pour rappel	223.522	223.117	- 0,18	218.536	- 2,05	nd	Nd

(1) Hors DGAFP

A.— UNE EXECUTION SATISFAISANTE MAIS TOUJOURS 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 2002, on a constaté un reliquat de 4,4 millions d'euros (soit moins de 4% 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.

En revanche, les crédits d'investissement (titre V) sont encore très largement sous consommés : le taux de consommation du chapitre 57-06 « Équipement. Action sociale interministérielle » n'a été que de 22%. Et, au 1^{er} septembre 2003, il n'était encore que de 26,4%. Le reliquat sur ce 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. Un bilan sur la situation des engagements sur autorisations de programme devait être effectué cette année sans que votre Rapporteur dispose à ce jour des résultats.

B.— L'ACTION SOCIALE INTERMINISTERIELLE

L'an dernier, les crédits de l'action sociale interministérielle (titre III et V) étaient apparus en baisse passant de 128,4 à 119 millions d'euros, soit une baisse de 7,8%. Néanmoins, ce recul ne concernait que les crédits d'investissement, la dotation budgétaire sur le chapitre 57-06 ayant été ramenée à la véritable capacité de consommation de l'administration. Celle-ci disposait en effet de nombreux crédits de reports, conséquences d'un très faible taux de consommation. Ainsi, en 2002, les reports de crédits avaient représenté 41,6 millions d'euros alors que la dotation votée en loi de finances initiale était de 15,1 millions d'euros

Cette année, les crédits de l'action sociale interministérielle repartent à la hausse puisque 121,3 millions d'euros sont inscrits au projet de loi de finances pour 2004, soit une légère progression de 1,7 %.

Cette légère augmentation s'explique par le quintuplement de la dotation du chapitre 57-06-10, chapitre qui permet de financer des rénovations de logements pour les fonctionnaires et d'assurer des opérations de rénovation des restaurants inter-administratifs.

Ainsi, les crédits demandés pour 2004 doivent permettre d'augmenter l'offre de logements à destination des fonctionnaires. Alors que les années qui viennent vont se traduire par un fort renouvellement des effectifs, il est important de pouvoir offrir aux jeunes fonctionnaires, notamment ceux affectés dans des zones urbaines où les prix des loyers sont élevés, une offre de logements facilitant leur affectation dans ces régions.

Par ailleurs, des efforts importants doivent être engagés pour rénover certains restaurants inter-administratifs qui ne sont parfois plus aux normes en terme d'hygiène et de sécurité.

RÉPARTITION DES CRÉDITS D'ACTION SOCIALE

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004
33-94 : Action sociale interministérielle	116,01	113,9	118,98	117,30
Art. 20 : Dépenses déconcentrées	1,524	1,524	1,524	1,524
Titre emploi-service				0,3
Art. 30 : Prestations interministérielles	111,90	109,78	115,14	113,65
aides à l'amélioration de l'habitat des retraités	1,68	2	2	1,4
aides et prêts et installation des personnels (AIP/PIP)	1,83	1,83	3	3
aide et prêt à l'installation des personnels affectés dans les quartiers sensibles	4,57	4,57		
aides ménagères à domicile des retraités	18,29	18,29	20,52	19,72
chèques vacances	41,16	38,11	39	37,53
prestation de service crèches	44,36	44,97	50,62	58
Art. 40 : Autres prestations d'action sociale	2,59	2,59	0,49	
Art 60 : Participation au fonds de financement de l'APA			1,83	1,83
57-06 : Équipements : actions interministérielles (1)	14,48	14,48	0	4
Art. 10 : Action sociale interministérielle	9,91	9,91	0	4
Art. 20 : Logement en Ile de France	4,57	4,57	0	0
Total	130,50	128,38	118,98	121,30

(1) En crédits de paiement.

Source : DGAFP.

1.- Les crédits déconcentrés

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.

Par ailleurs, une dotation complémentaire de 300.000 euros destinée à financer la mise en place du **titre emploi-service** est demandée. Le titre emploi-service est une nouvelle prestation créée à titre expérimental, pour une durée de deux ans, dans les régions Auvergne et Franche-Comté. Cette prestation d'aide à domicile vise à alléger les contraintes personnelles ou familiales des agents de l'Etat qui rencontrent des difficultés momentanées ou qui sont confrontés à des sujétions professionnelles. Cette prestation, allouée sous conditions de ressources, ne peut être accordée que pour les services portant sur la garde d'enfant, le soutien scolaire des enfants de moins de seize ans ainsi que les tâches ménagères.

Le dispositif envisagé, qui sera lancé à l'automne 2003, est prévu par une circulaire conjointe signée de la direction du budget et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Il s'inscrit dans la volonté du gouvernement de répondre à l'intérêt grandissant des agents pour des prestations de nature individuelle. Il va de soi que la création de cette nouvelle prestation ne saurait en aucun cas clore le débat autour du développement de prestations individuelles. Cette réflexion doit maintenant s'intégrer dans une nouvelle organisation déconcentrée de l'action sociale, qui pourrait offrir aux échelons locaux plus d'autonomie pour développer, dans un cadre expérimental, des initiatives nouvelles qui pourraient, après évaluation, être mutualisées à l'échelon national.

2.- Les prestations sociales interministérielles

L'article 30, consacré aux prestations sociales interministérielles, sera doté de 113,65 millions d'euros. 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 bénéfice 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	2003 (*)
Aide à l'amélioration de l'habitat des retraités	1.128	1.112	906	1.100
Aide ménagère à domicile des retraités	28.640	30.441	28.201	31.000
Aide et prêt à l'installation des personnels de l'État en Ile-de-France	2.965	3.467	3.162	3.035
Chèques-vacances	159.136	134.518	130.156	140.000
Prestations de service « crèches »	17.068	17.900	Nc	Nc
Réservation de logement	174	247	269	146

(*) prévisions.

a) Les aides à l'amélioration de l'habitat

Le nombre de demandes relatives aux *aides à l'amélioration de l'habitat* présentées par les fonctionnaires civils ou militaires retraités ou leurs ayants droits a diminué en 2002. Le déficit de communication a été identifié comme une des causes possibles de cette baisse. C'est la raison pour laquelle une circulaire du 7 avril 2003, fixant la valeur des différents montants de subvention pour l'année 2003, a attiré l'attention des départements ministériels sur leur nécessaire implication pour structurer et développer une information appropriée en direction de leurs agents retraités. Les chiffres des cinq premiers mois de l'année 2003 montrent une augmentation du nombre de dossiers présentés. Au total, ce nombre est évalué à environ 1.100 pour l'année 2003, soit un niveau comparable à celui de l'année 2001.

b) Aide et prêt à l'installation des personnels de l'État en Ile-de-France

Après avoir enregistré une hausse constante depuis 2000, le nombre de dossiers d'*AIP/PIP* (Aide et prêt à l'installation des personnels de l'État en Ile-de-France) a diminué en 2002 de 17%. Selon les premières estimations, il est fort probable que cette tendance se confirme en 2003 puisque les chiffres disponibles pour les cinq premiers mois de l'année laissent envisager une nouvelle diminution du nombre de bénéficiaires qui pourrait se situer aux alentours de 3035 agents. En revanche, on constate une augmentation sensible du nombre de bénéficiaires exerçant dans les zones sensibles. En effet, il faut rappeler qu'une circulaire du 7 décembre 2001 a étendu le bénéfice de cette prestation aux agents de l'État exerçant leurs fonctions dans les zones urbaines sensibles.

Aussi est-il demandé de maintenir à 3 millions d'euros la dotation permettant de financer les dépenses correspondantes à l'*AIP/PIP*. Même si le nombre de bénéficiaires a diminué en 2002, le renouvellement des effectifs de la fonction publique ainsi que les difficultés rencontrées par les jeunes agents pour se loger dans certaines villes nécessitent le maintien de la dotation à hauteur du montant de l'an dernier.

c) L'aide ménagère à domicile

Le nombre de dossiers présentés par les fonctionnaires civils retraités de l'État pour bénéficier de *l'aide ménagère à domicile* est en légère baisse en 2002 (- 7,9%). La mise en place au 1^{er} janvier 2002 de l'aide personnalisée d'autonomie (APA) explique pour une part cette diminution. Il faut aussi préciser que l'administration a mis en place en 2002 et 2003, en accord avec la MFP, des mesures transitoires pour éviter une rupture entre l'AMD et l'APA pour les fonctionnaires retraités pendant la durée d'instruction des dossiers APA par les conseils généraux. Après la baisse enregistrée en 2002, les prévisions laissent penser que le nombre de dossiers pourrait à nouveau augmenter en 2003, pour se situer aux alentours de 31.000.

Il est proposé de fixer à 19,7 millions d'euros la dotation destinée à financer l'aide ménagère à domicile. Ce montant traduit une diminution de 800 000 euros, mais devrait permettre de faire face aux demandes des retraités puisque ce montant correspond à la prévision de consommation pour 2004.

d) Les chèques vacances

Après trois années consécutives de baisse, le nombre de dossiers de *chèques-vacances* servis a enregistré une nouvelle baisse en 2002, mais dans une proportion bien moindre que celle constatée les années passées : -3,3% (-15,5% entre 2001 et 2002, après -7,6 % entre 2000 et 2001) Afin de soutenir cette prestation qui concerne un nombre important d'agents de l'Etat, il a été décidé : de relever de 7% les plafonds d'attribution du chèque-vacances pour toutes les tranches de bonification ; d'augmenter simultanément, dans une proportion de 6,6 %, pour chacune des tranches de bonification, les pas entre les parts fiscales ; d'uniformiser le pas de la tranche de bonification à 20 %, conduisant pour les nombres élevés de parts fiscales à une augmentation des plafonds de l'ordre de 20 %. Les effets de ces mesures laissent penser que l'année 2003 se terminera par une augmentation significative du nombre de dossiers qui peut être évalué à 140 000, soit un niveau supérieur à celui de l'année 2001.

Il est proposé de limiter à 37,53 millions d'euros les crédits consacrés aux chèques-vacances. Cette demande, qui s'inscrit en baisse de 1,47 million d'euros par rapport au projet de loi de finances pour 2003, devrait néanmoins permettre de faire face à l'augmentation attendue du nombre de bénéficiaires au titre de l'année 2004.

e) La prestation de service « crèches »

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. Il est proposé de majorer de 7,4 millions d'euros la dotation pour le financement de la prestation services crèches (PSC), qui s'établirait à 58 millions d'euros.

L'augmentation demandée au titre de 2004 vise à tirer les conséquences de la mise en place de la prestation de service unique « accueil des jeunes enfants » et les contrats enfance qui se substitue à la prestation de service ordinaire et aux contrats crèches, au titre desquels la prestation service crèche est versée. Ces prestations ont un champ plus large que la prestation de service ordinaire (enfant jusqu'à 4 ans et extension aux haltes garderies) et que le contrat crèche. Il résulte de cette situation qu'il convient, sauf à exclure les enfants de fonctionnaires des équipements de garde d'enfants gérés par les CAF, de prévoir une augmentation de la dotation. Il faut ajouter à cela la remise à niveau des crédits pour combler l'écart entre la dotation initiale et la prévision de dépenses pour 2003.

Pour financer cette augmentation substantielle, il est proposé, outre les diminutions des dotations allouées pour l'AAHR, l'AMD et le chèque-vacances, de prélever 6 000 000 € sur le fonds de roulement de la MFP qui assure la gestion des prestations interministérielles d'action sociale (AAHR, AMD, AIP/PIP et chèque-vacances).

f) Les réservations de logements

S'agissant des *réservations de logements* effectuées au profit des fonctionnaires et agents de l'État, le nombre d'opérations réalisées en 2002 s'est établi à 269 (contre 247 en 2001 et 174 en 2000). En 2003, 146 logements 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 2003.

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...).

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.

Les crédits de l'article 30 comme ceux de l'article 40 voient leur dotation maintenue à hauteur des crédits obtenus en loi de finances pour 2003.

D.- UNE POLITIQUE AMBITIEUSE EN FAVEUR DES HANDICAPES

L'engagement de l'État employeur, en 2004, en faveur des travailleurs handicapés reste absolument indispensable pour mener à bien le grand chantier du président de la République tendant à la mise en œuvre d'une réelle politique d'insertion en faveur des personnes handicapées. La visibilité de l'engagement de l'État employeur se doit d'être importante, car un projet de loi d'ampleur procédant à la révision de la loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées doit être discuté au Parlement au cours du premier semestre 2004, dans le prolongement de l'année européenne des personnes handicapées. En outre, l'État se situe en deçà de son obligation légale d'emploi de 6 % de personnes handicapées (4,33 % en 2001 hors éducation nationale).

La loi du 10 juillet 1987 a, rappelons le, fixé l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique et les entreprises privées à 6 % de l'effectif. Malgré un accroissement régulier du taux d'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État, cet objectif n'est pas atteint : 4,01% en 1997 ; 4,02 % en 1998 ; 4,16 % en 1999 ; 4,17 % en 2000 et 4,33 % en 2001, dernière statistique connue (données hors éducation nationale).

L'un des obstacles rencontrés pour augmenter le nombre de personnes handicapées concerne le financement de dispositifs spécifiques en matière d'aménagement des postes, de formation, de sensibilisation de l'entourage professionnel, d'accompagnement de l'insertion, etc.

Les employeurs privés peuvent, pour ce qui les concerne, bénéficier du fonds géré par l'AGEFIPH, abondé par leurs cotisations.

De son côté, l'État a mis en place, en 1998, les crédits d'aide à l'insertion des travailleurs handicapés du FIIPH afin de lui permettre de se conformer à l'obligation d'emploi dans ses services.

Les crédits du fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique de l'État (FIIPH) permettent de financer des actions que ne peuvent entreprendre seuls les départements ministériels au bénéfice de leurs agents handicapés.

Le FIIPH doit, notamment, permettre le cofinancement d'équipements, d'aménagement des postes de travail et d'aides dans la vie professionnelle tenant compte des dernières avancées technologiques. Il peut également être utilisé pour le financement d'actions de formation et être mobilisé pour accompagner les engagements des administrations dans le cadre des plans pluriannuels de développement de l'emploi et d'insertion des travailleurs handicapés.

Ces crédits, répartis sur les chapitres 34-94 article 50, 43-02 article 40 et 57-06 article 30, sont soit utilisés directement par le ministère chargé de la fonction publique pour réaliser des actions à caractère interministériel, soit répartis entre les ministères pour compléter les dotations consacrées à l'insertion des travailleurs handicapés.

S'agissant des crédits attribués aux différents départements ministériels en 2002, 13,01 % ont été consacrés à des aménagements de poste ; 8,12 % à des opérations de mise en accessibilité de locaux ; 14,96 % à la formation des personnes handicapées et à la sensibilisation des agents à l'accueil des collègues handicapés et 3,94 % à des aides à la vie quotidienne.

Les mesures prises en application du protocole d'accord du 8 octobre 2001 sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'Etat, prévoient que les administrations de l'Etat devront recruter chaque année au moins 6 % de personnes handicapées et améliorer les conditions de reclassement des agents devenus inaptes en cours de carrière. Ces mesures entraînent des besoins accrus en matière de financement. Ceux-ci portent notamment sur les domaines de l'adaptation des postes de travail, de la formation des personnes handicapées, de leur hiérarchie et de leurs collègues, de la sensibilisation de l'ensemble des personnels et de la préparation des jeunes handicapés aux concours de la fonction publique.

Il faut rappeler qu'en 2003, le montant des crédits votés sur l'article 50 s'est élevé à 5,1 millions d'euros pour un montant disponible de 4,09 millions d'euros compte tenu des gels ou annulations. Si la totalité des crédits disponibles a été répartie entre les ministères, il faut noter que les demandes de financement ont atteint 7,17 millions d'euros. **Ainsi, les crédits du FIIPH n'ont pas suffi à répondre à l'ensemble des demandes des administrations.**

Signalons, pour le regretter, que les crédits du FIIPH sont dispersés sur trois chapitres différents ce qui ne facilite pas une lecture claire de cette politique.

Ainsi, dans le PLF 2004, au total, les crédits demandés au titre du FIIPH s'élèvent à 7,64 millions d'euros contre 6,86 millions d'euros en 2003. Ces crédits sont ainsi répartis :

– 5,53 millions d'euros inscrits sur le chapitre 34-94, article 50 (contre 5,1 en 2003) ;

– 1 million d'euros sur le chapitre 57-06, article 30, soit le même montant que l'an dernier ;

– 1,11 million d'euros sur le chapitre 43-02, afin d'assurer le subventionnement des actions de formation et d'information du FIIPH.

Votre Rapporteur regrette que les crédits du FIIPH aient fait l'objet de gels et d'annulations en 2003 (près de 20% de la dotation initiale !), ce alors que les demandes émanant des ministères étaient déjà supérieures aux crédits votés par le Parlement. Il faut espérer que cela ne se reproduira pas l'an prochain, sans quoi l'augmentation affichée dans le projet de loi de finances restera lettre morte.

E.- LES SUBVENTIONS AUX ECOLES

Le chapitre 36-10 « Subventions de fonctionnement aux établissements publics et budget annexe » passe de 63,17 à 65,45 millions d'euros, soit une progression de 3,61%. Ce chapitre budgétaire finance l'Ecole nationale d'administration (ENA) et les cinq Instituts régionaux d'administration (Lille, Lyon, Nantes, Metz, Bastia).

1.- Les IRA

Le montant de la subvention d'exploitation allouée aux cinq IRA en 2003 à partir des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003 au chapitre 36-10 s'est élevé à 32,27 millions d'euros (contre 29,58 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002).

Cette subvention de l'État constitue l'essentiel des ressources financières des IRA. En 2003, elle représente en effet 94 % des recettes totales des cinq établissements.

Les IRA ont bénéficié en 2003 de 9 créations d'emplois. Un emploi de catégorie A a été créé dans chacun des instituts en vue de renforcer les services de la formation initiale des établissements ainsi qu'un emploi de catégorie B (IRA de Lyon) et 3 emplois de catégorie C (IRA de Bastia, Lille et Lyon).

Les emplois inscrits aux budgets 2003 des établissements se répartissent de la façon suivante :

IRA/Catégorie	Bastia	Lille	Lyon	Metz	Nantes	Total
A	6	7	6	6	6	31
B	3	4	4	3	4	18
C	12	11	10	13	9	55
Total	21	22	20	22	19	104

Les concours interministériels (Externe, Interne et 3^{ème} concours) d'accès aux instituts régionaux d'administration organisés en 1999, 2000 et 2001 ont permis de recruter les élèves-attachés dont l'année de formation s'est achevée respectivement en 2001, 2002 et 2003.

Les lauréats des concours IRA organisés en année N sont en effet nommés élèves au 1^{er} septembre de l'année N+1. A l'issue de leur formation d'une durée de douze mois, les élèves, jugés aptes à être titularisés par le jury de classement de sortie de chacun des IRA, rejoignent leur poste dans leur administration d'affectation au 1^{er} septembre de l'année N+2.

NOMBRE DE POSTES OFFERTS AUX CONCOURS IRA SUR LA PROPOSITION DES MINISTÈRES CONCERNÉS

Concours année	Bastia	Lille	Lyon	Metz	Nantes	Total
1999	118	118	117	118	118	589
2000	133	132	132	132	133	662
2001	130	130	130	130	130	650
2002	133	134	133	133	133	666

L'ensemble des crédits nouveaux sollicités en 2004 s'élève à 1,18 million d'euros soit une progression de 3,66% par rapport au niveau des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003.

L'essentiel des crédits demandés sont destinés à financer l'augmentation du volume des attachés recrutés, à la demande des administrations, par le biais des concours d'accès aux IRA et formés pendant une année au sein de ces établissements. La rémunération des élèves en formation est en effet prise en charge à partir des crédits inscrits aux budgets des IRA. Les charges de personnels (rémunération des élèves en formation et des personnels en fonctions) représentent ainsi plus de 80% des dépenses de ces établissements. Cette demande liée à l'augmentation des effectifs d'élèves en formation est de 928.000 euros.

2.- L'ENA

L'année 2003 aura été une année de réflexion quant à l'avenir de l'ENA, réflexion qui est appelée à se prolonger au Parlement dès cet automne lors de l'examen des crédits de la Fonction publique. Et cela ne sera que justice étant donné que c'est à l'Assemblée nationale que le débat sur la réforme de l'ENA a été relancé l'an dernier, à l'initiative de collègues députés.

La discussion des crédits de la Fonction publique a ainsi été l'occasion d'un échange riche et approfondi. A la suite de ce débat, des amendements de réduction de crédits ont été soit retirés, soit rejetés. Mais le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire a pris un certain nombre d'engagements devant la représentation nationale. A n'en pas douter, le prochain débat sur les crédits du PLF 2004 sera l'occasion pour le ministre de faire le point sur ces engagements et sur la réforme de l'ENA qu'il entend désormais promouvoir.

Pour nourrir ce débat, il a semblé utile à votre Rapporteur de faire le point sur la situation budgétaire de l'ENA aujourd'hui avant d'examiner les propositions de réforme formulées par la commission présidée par M. Yves-Thibault de Silguy.

a) La situation budgétaire de l'ENA

Pour utiliser au mieux un fonds de roulement largement excessif, la loi de finances pour 2002 avait réduit la base budgétaire de 2,29 millions d'euros. Cette mesure a produit ses effets deux années durant (2002 et 2003), soit - 4,57 millions d'euros, et a engagé un processus de recyclage du fonds de roulement de l'École comme source de financement d'une partie des mesures nouvelles.

Ainsi, le prélèvement sur fonds de roulement a été de 2,28 millions d'euros en 2002 et devrait être de 2,13 millions en 2003. A la fin de cette année, le fonds de roulement devrait couvrir 1 mois et 15 jours de charges « décaissables ». S'il suffit à garantir les besoins en trésorerie de l'école, il ne permet pas, à lui seul, la poursuite du plan pluriannuel de maintien du patrimoine.

Dès lors, le projet de loi de finances pour 2004 propose de rétablir en partie la base budgétaire à hauteur de 1,59 millions d'euros. Cette hausse des crédits est minorée par certaines réductions de dépenses et, au total, la subvention de fonctionnement à l'ENA inscrite sur le chapitre 36-10 progresse de 1,11 million d'euros, soit 3,58%.

LE NOMBRE D'ELEVES DES TROIS DERNIERES PROMOTIONS (AU 1/7/2003) :

Promotions	Élèves français	Élèves étrangers	Totaux
2001-2003 (R.Cassin)	117	48	165
2002-2004 (L. Sedar Senghor)	137 ⁽¹⁾	51	188
2003-2005	119	47	166

(1) dont 22 élèves supplémentaires dus à la suppression du service national.

Aux élèves s'ajoutent les stagiaires, français et étrangers, en formation continue, soit, en 2002 1530 stagiaires pour un total de 36 227 journées/stagiaires, dont :

- nationaux : 680 stagiaires pour 8 347 journées/stagiaires
- étrangers : 850 stagiaires pour 27 880 journées stagiaires

Les auditeurs et stagiaires étrangers du cycle court de l'ENA, du cycle international d'administration publique et des cycles spécialisés représentent, en 2002 :

- Cycle international court = 35 élèves ;
- Cycle international d'administration publique (CIAP) : 54 élèves.
- Cycles courts spécialisés (CISAP) : 538 auditeurs.

b) Les propositions de la commission de Silguy

A la suite du débat au Parlement et conformément à ses engagements, le ministre a installé une Commission sur la réforme de l'ENA et la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques, commission présidée par M. Yves-Thibault de Silguy. Celle-ci a présenté ses conclusions le 22 avril dernier.

Chargée de réfléchir aux réformes envisageables pour le recrutement et la formation des dirigeants de la fonction publique issus de l'ENA, la commission a axé sa démarche autour de trois grandes hypothèses : la « suppression » de l'école, « l'aménagement du système actuel » ou « l'insertion de l'ENA dans le système concurrentiel de formation », solution qui a la préférence de M. de SILGUY, lui-même ancien élève de l'ENA (promotion "Guernica"), et de la commission.

Dans son rapport, la commission n'hésite pas à ériger l'ENA : ainsi, observe-t-elle, « les critères scolaires continuent de prédominer, le conformisme tend à s'imposer, le développement des aptitudes n'est pas encouragé, la connaissance des administrés et des entreprises n'est guère stimulée et l'ouverture au monde reste frileuse ». Elle se **refuse** toutefois à opter pour la **solution radicale de la suppression** d'une institution qui a, somme toute, bien servi la République depuis sa création en 1945. Elle souligne en outre que, quelques soient les raisons

invoquées, ce choix nécessiterait la mise en place de procédures de substitution comme le concours d'accès par ministère ou le concours unique d'accès à la fonction publique (qui seraient ouverts aux fonctionnaires, aux cadres du secteur privé et aux étudiants français ou communautaires), ou enfin le recours au libre jeu du marché (avec recrutement sous contrat). Et de pointer au passage les dérives que la disparition de l'école pourrait entraîner : le risque de népotisme, celui du cloisonnement entre ministères, voire également l'émergence d'un « spoil system » à l'américaine.

Analysant la piste d'une réforme dans le cadre existant, qui se caractérise par un « monopole bilatéral » - qu'elle définit ainsi : « *une voie de passage obligée : l'ENA; un seul employeur à la sortie de l'école : l'État* » - la commission estime qu'il faut **ouvrir l'école sur le monde** (étranger, entreprise, partenaires sociaux, société civile) et **individualiser la formation dispensée à l'ENA par la création de « dominantes »** (dominante internationale, dominante économique et financière et dominante administration générale). Elle explique que ces dominantes délivreraient « *une formation professionnalisée et adaptée aux postes offerts à la sortie de l'École par les administrations dans chacun de ces domaines* » et qu'« *un tronc commun de la scolarité dispenserait les enseignements généraux et assurerait les compétences juridiques transversales et indispensables à la formation de tout cadre supérieur de l'administration* ».

Insistant sur la nécessité d'alléger le poids de la procédure de sortie sur le déroulement de la scolarité, elle suggère de **supprimer le classement final**, « *les élèves étant toutefois astreints à une obligation de résultat, sanctionnée par la délivrance, non automatique, d'un diplôme* ». Elle propose également de maintenir la possibilité d'un accès direct, à la sortie de l'école, à l'ensemble des corps et administrations, y compris les corps juridictionnels et de contrôle.

Pour la commission, « *l'individualisation de la formation et la suppression du classement final permettent une meilleure adéquation entre le profil des élèves et les fonctions assumées à la sortie de l'école* ». A cette fin, elle avance ainsi l'idée que « *la procédure de recrutement par les corps et les administrations repose sur les principes suivants : négociation entre élèves et employeurs* » (avec la prise en compte de l'ensemble du parcours de l'élève) et « *besoins de l'administration, notamment à partir de profils de poste définis préalablement* ». Le choix final serait réservé à l'administration, explique la commission qui souhaite en outre que l'interministérialité et la mobilité soient renforcées.

Autrement dit, dans ce nouveau système, à la sortie de l'ENA, « *il n'existe pas de classement général ou par dominante. Le travail des élèves est sanctionné par l'obtention d'un diplôme (mastère d'administration publique). Le choix des postes s'effectue dans le cadre d'une négociation entre l'élève et l'administration employeur* ».

« *Lors de la deuxième année à l'École (N+2)* », précise le rapport, « *les contacts entre les élèves et les administrations s'organisent dans le cadre de chaque dominante. L'information sur les métiers proposés par l'administration et sur le profil des élèves est échangée. A l'issue de la scolarité, une procédure de*

recrutement négocié est instaurée: les élèves comparent les offres de postes de leur dominante présentées par les administrations, les employeurs font connaissance des candidats, de leurs compétences, de leurs aptitudes et de leurs motivations. Les administrations décident, en dernier ressort, de l'élève qu'elles recrutent pour un poste donné, à la seule condition qu'il appartienne à la dominante où figure ce poste. Le nombre de postes proposés par dominante est supérieur au nombre d'élèves afin de donner la souplesse nécessaire au système et éviter le risque, pour un élève, de ne pas trouver à la sortie de l'école un poste correspondant à ses souhaits ».

La commission prône par ailleurs un **rapprochement de la fonction publique d'État de la fonction publique territoriale** pouvant à terme déboucher sur la fusion de l'ENA et de l'institut de formation du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) - l'Institut national des études territoriales (INET) -, les postes de sortie étant alors ventilés entre les trois dominantes, sans créer une dominante territoriale spécifique. Au passage, le rapport note que si la question du rapprochement est posée pour la fonction publique territoriale, elle *« mérite aussi d'être soulevée pour la fonction publique hospitalière, afin de favoriser la mobilité professionnelle entre les différentes administrations »*.

Poursuivant sa réflexion, la commission qui est favorable à une transformation du système, propose d'aller plus loin et défend le principe de *« l'insertion de l'ENA dans le système concurrentiel de formation »*.

La mise en place de ce système répond à *« un double objectif »*, explique le rapport, *« élargir le recrutement et permettre à l'ENA de se situer au premier rang des grandes institutions équivalentes au plan mondial »* (Oxford, Cambridge, Collège de Bruges, Kennedy School of Public Affairs de Harvard). *« Il introduit la concurrence et organise l'accès aux métiers de la fonction publique dans la logique 3-5-8 (licence à bac +3, maîtrise à bac + 5, doctorat à bac + 8). Il prévoit l'entrée à l'ENA à bac + 3 et la délivrance par l'école d'un diplôme à bac + 5 (maîtrise en administration publique). Il augmente les capacités de recrutement de l'administration et favorise la démocratisation par l'adjonction, à ce recrutement par l'ENA d'un concours ouvert aux étudiants titulaires d'un diplôme universitaire de niveau bac + 5 et leur permettant de postuler à un emploi dans la fonction publique »*. Toutefois, dans cette hypothèse, un nombre significatif de postes est réservé, par le « concours bac + 5 », aux candidats de l'administration (ex-concours interne de l'ENA) et de la société civile (ex-troisième concours de l'ENA). Pour atteindre les objectifs sociaux de la politique de la fonction publique, poursuit le rapport, *« les postes proposés à tous les candidats doivent être, à l'issue du concours, de niveau équivalent à ceux offerts aux élèves sortant de l'ENA »*.

Pour la commission, la réforme de l'ENA – quelle que soit la voie qui sera retenue - implique de toutes façons de **regrouper les implantations géographiques sur le seul site de Strasbourg**, cette localisation définitive, *« à réaliser par étape »*, consacrant ainsi la vocation européenne de la métropole alsacienne. La localisation unique de l'ENA à Strasbourg est, selon elle, de nature à faciliter le rapprochement de l'école avec l'INET. Elle préconise également *« une transformation radicale du mode d'organisation de l'école »* avec la mise en place

d'un conseil d'administration restreint (douze à quinze personnes contre vingt-neuf aujourd'hui). Dans le schéma suggéré par la commission, « *le président, au lieu d'être un membre à qualité d'un corps d'État, est une personnalité désignée par le Premier ministre. Outre les personnalités issues de l'administration centrale, sa composition comprend des membres nommés par les présidents des assemblées parlementaires et du Conseil économique et social, ainsi que des représentants des collectivités territoriales* ». Elle précise que « *sur la base des orientations fournies par le gouvernement (gestion prévisionnelle des effectifs de l'encadrement supérieur de l'État, priorités stratégiques en besoins de formation...), le conseil d'administration détermine ses missions à la direction de l'école, adopte son budget et exerce son contrôle* ». Le conseil d'administration désigne le directeur général de l'école, pour un mandat de cinq ans.

La commission souhaite en outre le renforcement de l'action internationale de l'ENA, notamment par son rapprochement avec le Centre d'études européennes de Strasbourg (CEES), ainsi que l'amélioration de la formation permanente et de la gestion des carrières de l'encadrement supérieur de la fonction publique.

c) Des réactions contrastées

Livrant ses premiers commentaires sur ce rapport, le **ministre** a assuré qu'il « *obligeait le pouvoir politique à choisir* », autrement dit à s'atteler à la réforme de l'ENA. Rappelant qu'à ses yeux, « *l'ENA n'a pas à être une école de pouvoir ou de carrière* », le ministre de la Fonction publique a déclaré avoir « *une inclination pour la mise en concurrence* », lors du recrutement des élèves et à leur sortie.

D'autres réactions ont accueilli un peu moins favorablement ce rapport : pour l'**Association des anciens élèves de l'ENA**, le rapport de la Commission présente un certain nombre « *d'orientations positives* ». Ces propositions, jugées favorablement, concernent notamment le rapprochement des formations des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires territoriaux, le développement d'une formation permanente plus ambitieuse et l'évolution du statut de l'École nationale d'administration, « *jugée, à juste titre, très insuffisamment autonome* ». Ces recommandations, appréciées favorablement, sont cependant jugées « *d'une prudence très soupesée* ». Ainsi, l'ouverture européenne et internationale, le rapprochement avec la fonction publique territoriale sont considérés comme des « *orientations générales qui sont proposées, et non des mesures vraiment concrètes ou porteuses* ».

Plusieurs propositions de la Commission sont en revanche jugées très sévèrement par l'Association des anciens élèves. Ainsi, cette association **s'oppose** « *avec force* » à la **suppression du concours interne et du troisième concours**. Se déclarant « *choqués par l'affirmation (...) selon laquelle ces voies d'accès à l'ENA seraient contraires au principe d'égalité républicaine* », les anciens élèves précisent que « *la formation en commun, au sein d'une même école, d'élèves issus de milieux sociaux et professionnels différents, est une richesse reconnue de l'ENA* », et qualifient la suppression du concours interne et du troisième concours de « *régression sociale* ».

La **suppression du classement** et l'**idée d'une négociation entre l'élève et l'administration** employeur pour le choix des postes, évoquée par le rapport, sont fermement **condamnés** par l'Association des élèves de l'ENA. Considérant que « *le choix de leur administration par les élèves, en début de carrière, qui n'élimine pas les phénomènes de reproduction sociale, mais les réduit, et qui surtout, protège contre les risques bien réels de népotisme* », l'Association des anciens élèves de l'ENA voit dans les propositions de la Commission, « *le retour à un très vieux système, (... qui) ne peut que favoriser les profils sociaux les plus avantageux, et surtout les plus parisiens* ». En outre, ce système « *n'aura pas pour effet de supprimer, pour les élèves, la pression psychologique du classement, au lieu et place duquel s'installera, pendant toute la scolarité, un véritable marigot de bruits, de rumeurs et d'angoisses* ».

Pour les anciens élèves de l'ENA, les tensions, réelles, liées à la procédure de classement se seraient renforcées au cours de ces dernières années en raison notamment des « *inégalités croissantes dans les carrières de l'encadrement supérieur de l'Etat, avec une dégradation marquée dans la situation des administrateurs civils, corps que les pouvoirs publics tendent à laisser en déshérence depuis plusieurs années* ».

Enfin l'Association des anciens élèves de l'ENA **rejette** l'idée de transformer l'ENA en **école réservée à des étudiants ayant trois années d'études après le baccalauréat**, et sa **mise en concurrence avec un recrutement direct** par les différents corps, parmi des candidats ayant cinq années d'études supérieures. Considérant que dans cette hypothèse, il n'y aurait plus de candidats à l'ENA, ce qui permettrait de supprimer cette école, l'Association redoute par ailleurs l'absence de formation interministérielle pour les hauts fonctionnaires, ce qui ramènerait à la situation prévalant avant 1945, lorsque chaque administration recrutait elle-même, et permettrait à ceux qui sont candidats dans les différentes administrations sans avoir suivi la scolarité de l'ENA « *d'exploiter au mieux leurs relations personnelles* ».

Si l'Association des anciens élèves de l'ENA critique fermement certaines propositions de la Commission de réforme, elle en avance elle-même un certain nombre. Considérant qu'il est nécessaire de « *rompre avec les mesures symboliques, avec les dispositifs de pur affichage* », l'Association souhaite que soit menée une interrogation sur l'État qui est souhaité, rappelle que « *l'action publique est toujours nécessaire, mais qu'il lui faut emprunter des voies radicalement différentes* », et que « *l'État, mais aussi les collectivités décentralisées, les grands établissements publics ont besoin, plus que jamais, de cadres supérieurs biens formés, efficaces, animés par la passion du service public* ». Souhaitant que l'ENA prenne « *la tête d'un renouveau de l'encadrement public au sein de l'Union européenne, en France mais aussi à Bruxelles* », l'Association des anciens élèves propose d'anticiper sur des évolutions européennes « *aussi nécessaires qu'inévitables, en permettant aux ressortissants communautaires, dans le cadre de l'ENA, d'accéder directement aux responsabilités de l'administration française* ». Cette décision, qui apparaîtrait comme « *une vraie mise en concurrence, une puissante incitation à la modernisation* », devrait être marquée par la réciprocité.

Souhaitant l'émergence d'une « véritable compréhension, d'une reconnaissance réciproque entre le monde de l'administration et celui de l'entreprise », les anciens élèves de l'ENA préconisent enfin le lancement d'une « vraie et franche politique des ressources humaines », considérant que « l'État a besoin de cadres supérieurs considérés, avec des responsabilités clairement dessinées et évaluées ».

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

Les crédits demandés pour 2004 sur le chapitre 37-04 sont de 2,357 millions d'euros soit une progression de 14,5 %. 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.

Les crédits supplémentaires demandés doivent, d'une part, permettre de réaliser et mettre à la disposition de l'ensemble des fonctionnaires des éléments d'information et de pédagogie sur leurs actions en matière de réforme de l'État (guides ou documents méthodologiques et pratiques) et, d'autre part, organiser des manifestations (colloques, journées d'études, séminaires) sur les évolutions qu'entraînent la politique de réforme de l'État et d'assurer la présence du ministère dans les différentes enceintes où sont débattues ces questions (forums, salons colloques).

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)

	2000	2001	2002	2003(1)
Actions de soutien	70	116	160	11
Actions de communication	1.354	1.681	1.500	604
– publications	258	303	340	78
– revue « Service public »	653	772	898	364
– information et communication	443	604	261	162
Études	260	569	852	457
Total	1.684	2.366	2.513	1.073

(1) au 31 juillet 2003.

Source : DGAFP.

G.- 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.

Afin de financer les dépenses de transfert, les lois de finances ont prévu des dotations provisionnelles de 15,244 millions d'euros en 1992, 13,090 millions d'euros en 1993 et 3,048 millions d'euros en 1994 inscrites au chapitre 37-07.

Pour les investissements ont été ouverts 160,103 millions d'euros d'autorisations de programme et 150,270 millions d'euros de crédits de paiement par les lois de finances pour 1992, 1993, 1994, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001 et 2002 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 dépenses ordinaires sur le chapitre 37-07.

Ces deux chapitres sont usuellement qualifiés de « Fonds de délocalisations publiques ». Au 1^{er} juillet 2003, le montant des crédits effectivement transférés aux divers ministères pour le financement de leurs opérations s'élève respectivement à 144,142 millions d'euros pour les AP, 132,686 millions d'euros pour les CP sur le chapitre 57-01 et 21,914 millions d'euros sur le chapitre 37-07. Il faut ajouter à ces dépenses les financements nécessaires à la poursuite et l'achèvement des opérations déjà engagées.

Globalement, le montant des dépenses engagées ou programmées sur ces exercices atteint donc 25,786 millions d'euros sur le chapitre 37-07 et 152,258 millions d'euros en AP et 145,786 millions d'euros en CP sur la chapitre 57-01.

A la date du 1^{er} juillet 2004, il apparaît donc un solde disponible de 9,47 millions d'euros sur le chapitre 37-07 et de 17,58 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 2003 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 2003 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-après :

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	160,1	150,2
Consommation de 1992 au 01/07/2003	21,9	144,1	132,7
Solde disponible au 01/07/2001	9,5	15,9	17,6
Prévisions pour le 2^{ème} semestre 2003			
Crédits préaffectés	2,6	8,1	8,1
Dépenses nouvelles <i>(estimation au 01/07/03)</i>			
Solde prévisionnel en fin d'exercice	6,9	7,8	9,5
Retours attendus en LFR 2003	0	6,5	4,8
Prévisions pour PLF 2004			
Crédits préaffectés		5	1,3
Dépenses nouvelles	1,5	6	2
Solde prévisionnel en fin d'exercice			
<i>Hors prise en compte des « retours »</i>	4	1,8	2,5
<i>Avec prise en compte des « retours »</i>	4	8,3	7,3

Source : DGAFP.

Au total, depuis 1991, ce sont désormais 42.584 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, 5.000 pour celui du 9 juillet 2001 et 2.300 lors du CIADT du 13 décembre 2002.

Au 1^{er} juillet 2003, 29.695 emplois ont été effectivement transférés et 4.233 sont en cours de transfert. L'ensemble, totalisant 33.928 emplois, représente donc 79,7% 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 2003)

Région	Emplois transférés	Emplois en cours de transfert	Somme des transférés et en cours
Alsace	410	0	410
Aquitaine	2.515	0	2.515
Auvergne	193	30	223
Bourgogne	39	22	61
Bretagne	1.948	20	1.968
Centre	1.395		1.395
Champagne-Ardenne	75	0	75
Corse	2	0	2
Franche-Comté	865	0	865
Île-de-France	4.696	2.312	7.008
Languedoc-Roussillon	2.315	0	2.315
Limousin	844	370	1.214
Lorraine	331	20	351
Midi-Pyrénées	1.023	68	1.091
Nord-pas-de-Calais	1.379	436	1.815
Haute-Normandie	1.480	56	1.536
Basse-Normandie	194	13	207
Pays-de-Loire	2.587	155	2.742
Picardie	805	0	805
Poitou-Charentes	1.691	60	1.751
Provence-Côte d'Azur	991	11	1.002
Rhône-Alpes	2.982	523	3.505
Départements d'outre-mer	20	0	20
Répartition régionale non disponible	915	137	1052
Total général	29.695	4.233	33.928

(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).

Pour la fin de l'année 2003 et durant les exercices 2004 et 2005 sont attendus une augmentation des effectifs transférés sur des opérations en cours qui ne sont pas encore achevés ainsi que plusieurs transferts programmés qui pourront débiter après achèvement des travaux, en particulier la CNASEA à Limoges et l'École des douanes à Tourcoing.

La mise en œuvre d'autres opérations qui arriveront un peu plus tard à échéance, comme le Centre national de formation et d'études de la Protection judiciaire de la jeunesse à Roubaix et des services de la nouvelle agence UBI France à Marseille, permettront de réaliser des transferts d'emploi au cours des années ultérieures.

H.- 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 **2002**, les crédits effectivement disponibles étaient de 14,9 millions d'euros. Les crédits de la section centrale ont permis de financer 91 projets pour un montant de crédits de 4,8 millions. La répartition thématique de ces financements a été la suivante :

- amélioration du service rendu, démarche qualité et simplification : 11,86% ;
- management, organisation et déconcentration : 12,17% ;
- modernisation de la gestion : 36,63% ;
- administration électronique : 24,52% ;
- formation : 14,83%.

Sur les crédits de la section territoriale (8,7 millions d'euros), 58,73% ont servi au financement d'opérations relevant de la mise en œuvre des NTIC, 8,81% à la modernisation de l'accueil, 21,33% à l'amélioration du fonctionnement interne des services, 3,72% au développement de la coopération interservices, le reste se partageant entre des aides à des structures de proximité et des opérations de communication.

Pour l'année **2003**, la dotation ouverte sur le chapitre 37-08 était de 14,45 millions d'euros. Après arrêté portant report de crédits 2002 vers 2003 pour un montant de 5,58 millions d'euros, les crédits effectivement disponibles ont atteint 20 millions d'euros.

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 **2004**, la dotation prévue est de 18 millions d'euros, étant précisé que la totalité des reports de crédits de 2002 seront consommés à la fin de l'année.

II.- LA REFORME DE L'ETAT : UNE POLITIQUE AMBITIEUSE ET INDISPENSABLE QUI PASSE PAR UNE REVOLUTION CULTURELLE POUR LA FONCTION PUBLIQUE

Comme le rappelait déjà l'an dernier votre Rapporteur, la réforme de l'État est le premier chantier à traiter au cours cette législature. Lors de la campagne électorale, le président Jacques Chirac a fait de ce dossier une des ses priorités et le premier ministre en a réaffirmé le caractère fondamental lors de son discours d'investiture.

Alors que la société française a considérablement évolué ces trente dernières années, tant au niveau des individus que des entreprises, l'État semble être resté quelque peu en retrait de cette modernisation, ce retard se retrouvant aussi bien au niveau des structures, des organisations que des modes d'intervention et de fonctionnement.

Le dossier des retraites était à cet égard symptomatique : alors que le régime général des salariés avait été réformé en profondeur en 1993, le régime de retraite des fonctionnaires n'avait connu aucune évolution depuis de trop nombreuses années. Le rapport de votre Rapporteur avait souligné l'an dernier les difficultés humaines, démographiques et financières dues à cette stagnation et avait réaffirmé la nécessité absolue de la réforme.

Aussi, votre Rapporteur ne peut-il que se féliciter du courage et de la détermination dont le Gouvernement a fait preuve en menant à bien l'importante réforme des retraites que contient la loi du 21 août dernier. Cette réforme ne concerne bien sur pas que le régime des fonctionnaires. Elle apporte une réponse globale à la problématique des retraites jusqu'à 2020 en équilibrant avec justice mesures d'économies, affectation de nouveaux prélèvements et rééquilibrage des régimes.

Néanmoins, d'ici 2008, la réforme concernera essentiellement les fonctionnaires qui verront leur durée de cotisation nécessaire s'allonger pour s'aligner sur celle du secteur privé (160 trimestres) en 2008. Par ailleurs sera progressivement mis en place un système de décote/surcote analogue à celui existant déjà dans le régime général. Enfin, un régime complémentaire est prévu dans la loi afin de prendre en compte les primes dans le calcul des pensions, revendication ancienne et légitime des fonctionnaires.

Cette réforme achevée, beaucoup reste à faire et de nombreux chantiers sont en cours :

Le principal, et le plus porteur d'espoirs aux yeux de votre Rapporteur, est celui de la **modernisation de notre Fonction publique**, modernisation qui s'apparente à une véritable **révolution culturelle**.

Le deuxième est celui de la réforme de l'État telle que l'a relancée le Premier ministre grâce aux **stratégies ministérielles de réforme**.

Le dernier est celui de la mise en place d'une **administration électronique** moderne qui réponde aux attentes de nos concitoyens.

A.- REFORMER LA FONCTION PUBLIQUE : UNE REVOLUTION CULTURELLE POUR LES USAGERS ET POUR LES FONCTIONNAIRES

Il est temps pour l'État d'opérer une véritable révolution culturelle et **d'abandonner une approche quantitative** de la fonction publique qui sclérose encore trop souvent la réflexion. L'augmentation du nombre de fonctionnaires associés à tel ou tel service public ne doit plus être l'alpha et l'oméga de toute politique publique.

Une **approche qualitative** doit être **privilegiée**, insistant sur la qualité du service fourni à l'utilisateur, les conditions de travail des agents, le niveau de leur rémunération. Cette nouvelle approche doit se traduire par une modernisation de notre fonction publique, qui ouvre de nouvelles perspectives à chaque fonctionnaire, et permettre en même temps de réduire nos dépenses publiques qui souffrent du poids trop important de la fonction publique.

1.- La situation de nos finances publiques est en partie imputable au poids de la fonction publique

Rappelons en effet que les dépenses de la fonction publique représentent une part grandissante du budget de l'État.

Elles représentaient près de 40,1% en 1991 à 42,5% en 1999, 43,6% en 2001 et 44% en 2002, soit près de 8% du PIB.

Les dépenses de personnel ont absorbé plus de la moitié de la progression du budget de l'État dans les dix dernières années, et près de la totalité de cette augmentation sur les exercices 1998 à 2000.

Ainsi les dépenses induites par la Fonction publique de l'État sont estimées en 2002 à 118,3 milliards d'euros soit une progression de 3,9% en un an.

Cet alourdissement ne tient pas seulement à la progression des charges de pension mais aussi à la progression de la masse salariale.

Les pensions des fonctionnaires coûtent d'abord de plus en plus cher à l'État. Le diagnostic est connu et il est inutile de revenir longuement dessus. Rappelons toutefois que la progression des crédits de **pensions** sera encore de 5,3% en 2004 par rapport au budget 2003 et qu'ils devraient atteindre 33,84 milliards d'euros.

Ainsi le taux de contribution implicite de l'État versé pour le régime des pensions des fonctionnaires civils continue-t-il de progresser : il était de 39,5% en 2001, il sera de 48,1% en 2004.

Cette hausse des dépenses liées à la fonction publique s'explique également par **l'augmentation continue du nombre de fonctionnaires** : en 2002 et en 2001 ce sont plus de **30.000 emplois budgétaires supplémentaires** qui ont été créés !

Le Gouvernement a choisi de rompre avec cette longue tradition et il peut légitimement se féliciter d'être le premier depuis trente ans à présenter deux budgets successifs en diminution nette d'emplois budgétaires.

Est-ce suffisant ? Les chiffres restent modestes : 700 emplois en 2003, 4.568 en 2004. Comparé aux 2.224.000 emplois inscrits au projet de loi de finances, c'est malheureusement insuffisant.

On sait les nombreux départs à la retraite qui vont intervenir ces prochaines années. Ceci constitue un double défi et une opportunité :

- Un défi financier pour financer les futures pensions et le Gouvernement a courageusement traité ce dossier.
- Un défi pour assurer les recrutements nécessaires et maintenir l'attractivité de la Fonction publique.
- Une opportunité en ne remplaçant pas tous les fonctionnaires partant à la retraite.

2.- Une augmentation qui n'est pas nécessairement synonyme de meilleurs résultats, faute de volonté politique

Rien ne permet sérieusement d'affirmer qu'une augmentation des effectifs s'est traduite par une amélioration de la qualité du service public.

Il est clair en revanche que cette politique visant à confondre la qualité de l'action publique et le nombre de fonctionnaires en charge de celle-ci alourdit très substantiellement la part affectée aux rémunérations et aux retraites dans le budget, rendant entre autre difficiles, voire impossibles, des investissements essentiels en termes d'infrastructures ou de recherche.

Or, il est tout à fait possible d'améliorer significativement l'efficacité d'un service public sans augmenter le nombre d'agents : le **ministère de l'Intérieur** n'a pas encore bénéficié des nouveaux emplois budgétaires inscrits dans la Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) et pourtant, on constate déjà une diminution importante de la délinquance. Tout est affaire de volonté politique.

De même, en matière de **sécurité routière**, les progrès considérables qui ont été faits depuis 18 mois (baisse du nombre d'accidents, du nombre de morts...) ne sont nullement la conséquence d'une augmentation des crédits ou des agents affectés à cette politique mais bien d'une volonté politique claire et intraitable du président de la République et du Gouvernement.

A **Bercy**, dont on connaît l'extrême difficulté d'évolution, le non-renouvellement de plus de 2.000 départs provient ainsi de réorganisations internes (fusions de directions, suppression de doublons), de rationalisation des structures (regroupement de recettes des finances ou des douanes) et de simplification

administrative : le projet d'imposition forfaitaire des plus-values immobilières devrait aboutir à la suppression de 270.000 déclarations, la simplification de la procédure de paiement des droits de succession sur les petites successions devrait permettre la suppression de 70.000 déclarations. De même, le nombre de télédéclarations d'impôt sur le revenu est il passé de 150.000 à 600.000 en 2003.

Enfin, dernier exemple, le ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État a économisé l'équivalent de 1.200 emplois en modifiant la gestion des prestations familiales.

Certains ministères n'ont, en revanche, malheureusement pas su ces dernières années s'imposer de semblables efforts de modernisation. L'exemple le plus symptomatique – et en même temps le plus difficile à évoquer tant la confusion entre qualité du service rendu et nombre de fonctionnaires est ancrée dans les esprits- est celui de l'**Éducation nationale**.

On sait que la démographie scolaire est en baisse depuis une dizaine d'années et, malgré cela, l'augmentation du nombre de fonctionnaires, et particulièrement des enseignants, est apparue comme la réponse la plus probante aux dysfonctionnements du service public de l'Éducation nationale, mis en exergue par différents dispositifs d'évaluation, plus élaborés ici qu'ailleurs dans l'État.

Ainsi, si le nombre d'enseignant par élève était resté le même en 2002 qu'en 1997, année qui n'apparaît pas aujourd'hui comme une référence particulièrement sombre pour notre système éducatif, la différence se serait chiffré à 40.000 emplois.

La France a consacré, de fait, des moyens importants à une réduction sensible de la taille des classes : de 1966 à 1999, cette taille a diminué en moyenne de 43,7 élèves à 25,5 élèves (71%) en maternelle, de 28 à 22,3 élèves (26%) en élémentaire, de 27,5 à 24,2 élèves (14%) dans le premier cycle du second degré et de 30,8 à 28,8 élèves (3%) dans le second cycle général et technologique. Encore cette dernière réduction sous-estime-t-elle l'effort réel, puisque, dans ces lycées, le nombre d'élèves par enseignant a diminué plus nettement, notamment parce que, au sein de classes aussi grandes qu'auparavant, les élèves se voient proposer plus souvent des enseignements en petits groupes ou optionnels (de 1990 à 1995, ce taux est passé de 13,8 élèves pour un enseignant à 11,8, soit une baisse de 17 %).

Or, selon les travaux du Haut Conseil de l'évaluation de l'École⁽¹⁾, si il existe un effet positif – mais faible – sur les progrès des élèves de cette réduction, cet effet est observé presque uniquement dans les petites classes de l'enseignement primaire, et ne se produit que si l'on procède à une forte réduction de la taille des classes, et n'est vraiment visible, à cette condition, que dans les quartiers sensibles.

Ainsi, si l'on décide de conduire une politique de réduction de la taille des classes, il faut, pour qu'elle ait une chance d'être efficace, qu'elle soit très « ciblée » en direction des **seules petites classes du primaire** (pour nous le Cours Préparatoire) **des écoles où est concentrée la population la plus défavorisée**.

(1) *Rapport annuel 2001 du Haut Conseil de l'évaluation de l'École*

Et le Haut Conseil de conclure : « *En tout cas, une politique touchant d'autres niveaux de scolarité ou une politique à visée plus générale n'ont pas, d'après les recherches disponibles, d'effets positifs, ce qui invalide la pratique de réduction de la taille des classes « au fil de l'eau » ou délibérée, telle qu'elle a été réalisée ces dernières années en mettant à profit la baisse démographique* ».

De même la structure du budget de l'Éducation se trouve dans une situation passablement figée : dans le budget 2003, on dénombre 723.600 enseignants titulaires et 183.480 personnels ouvrier, technicien, administratif et de direction. Soit un taux de 1 pour 4. Ramener simplement ce taux à 1 pour 5 représenterait une économie de 40.000 emplois ! Une telle évolution serait d'autant plus souhaitable qu'il faut rappeler que l'investissement et l'entretien des bâtiments scolaires sont désormais à la charge des collectivités locales.

Enfin, concernant les enseignants, comme l'a récemment analysé pour s'en inquiéter la Cour des comptes ⁽²⁾, sur les 723.600 enseignants titulaires, 61.344 sont affectés aux remplacements soit un taux de 8,5% ! Ramener celui-ci à un niveau simplement comparable à celui du reste de l'économie, soit à peu près 5 %, générerait une économie de 25.000 emplois.

On voit donc que les gains de productivité inexploités sont nombreux au sein de nos administrations, y compris au sein de la plus emblématique d'entre elles, sans remettre en cause la qualité du service rendu à l'utilisateur. Seule une volonté politique forte peut permettre de les identifier et de les exploiter.

Mais surtout, une politique ambitieuse en matière de réduction des effectifs de la Fonction publique permettra de dégager des marges de manœuvre pour une politique salariale plus généreuse pour les fonctionnaires.

3.- Cette révolution culturelle doit se faire au bénéfice des fonctionnaires eux-mêmes

La modernisation de la Fonction publique doit bien sur bénéficier au citoyen, à la fois en tant que contribuable et en tant qu'utilisateur des services publics, mais elle doit aussi bénéficier aux fonctionnaires eux-mêmes.

a) Renforcer l'attractivité salariale de la fonction publique

Une réduction du nombre de fonctionnaires doit permettre de redistribuer une partie des économies réalisées sous forme d'augmentation salariale. Il est néanmoins nécessaire d'utiliser de nouveaux concepts, plus proches de ceux du privé, comme l'évolution de la RMPP, terme barbare qui désigne la rémunération moyenne des personnels en place.

Se focaliser sur l'évolution du point Fonction publique ne correspond pas en effet à la réalité de la situation. La RMPP a en effet l'avantage d'intégrer aussi bien l'effet des mesures générales que celui des mesures catégorielles ou encore de « l'effet de carrière », autrement dit l'effet positif des avancements d'échelons et des promotions de grades ou de corps.

(2) « La gestion du système éducatif » Cour des Comptes, rapport public particulier, avril 2003

Cet outil est le plus proche de celui utilisé dans le privé : quand l'INSEE calcule l'augmentation du salaire moyen dans le privé, l'institut prend en compte l'ensemble des augmentations et pas seulement les augmentations générales ce qui n'aurait aucun sens.

Dans le secteur privé comme dans le secteur public, ce que le salarié ou le fonctionnaire reçoit à la fin de chaque mois sur sa feuille de paie est la seule référence qui vaille.

Or, on constate effectivement qu'il n'y a pas eu de perte du pouvoir d'achat ces deux dernières années au contraire.

En 2003, la RMPP devrait progresser de 4% et les agents de l'État en place devraient bénéficier de 2,3% de gain de pouvoir d'achat.

En 2004, les mesures catégorielles et « l'effet de carrière » (GVT positif) doivent permettre à la RMPP de progresser en moyenne de 2,5% soit un gain de pouvoir d'achat de 1%.

Rappelons qu'en 2000, 2001 et 2002, les gains de pouvoir d'achat n'avaient pas dépassé les 2,3%, à une époque où la croissance était bien meilleure et les rentrées fiscales bien supérieures !

Cet outil doit néanmoins être utilisé avec prudence car il est beaucoup moins probant pour les débuts et les fins de carrière et le Gouvernement doit être attentif à ces deux éléments. Ainsi, si l'on prend le cas des fonctionnaires n'ayant bénéficié en 2002 d'aucune mesure catégorielle ou d'effet d'augmentation de leur rémunération lié au GVT, leur feuille de paie serait inchangée et leur pouvoir d'achat ne progresserait pas en l'absence de mesures indiciaires. Ce cas est fréquent pour les fonctionnaires appartenant à des corps où la progression dans le temps des échelons de leur grade est lente, ou lorsque des fonctionnaires ont atteint –souvent en fin de carrière – le sommet de leur grade et des échelons auxquels ils peuvent prétendre.

Par ailleurs, étant donné les conséquences des décisions salariales de l'État sur les autres employeurs publics, il est indispensable qu'un travail de concertation approfondie soit engagé avec ceux-ci. C'est pourquoi le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, a réuni, pour la première fois le 14 octobre dernier le **collège des employeurs publics** pour débattre de la question salariale dans les trois fonctions publiques. C'est une excellente décision.

Cette réunion doit marquer le point de départ d'une pratique nouvelle. Sans être un organe de codécision le collège a vocation à être un lieu d'échange et de consultation et sera réuni avant chaque rencontre salariale avec les organisations syndicales. Étaient représentés à cette réunion :

- l'Association des maires de France ;
- l'Association des Régions de France ;
- l'Association des Départements de France ;
- l'Association des Grandes Villes de France ;

- la Fédération Hospitalière de France ;
- la Direction Générale de l'administration et de la fonction publique ;
- la direction générale des collectivités locales ;
- la direction du budget ;
- la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins.

b) Une politique de gestion des ressources humaines plus dynamique

L'idée fondamentale que votre Rapporteur souhaiterait défendre ici est que mieux gérer les fonctionnaires, c'est non seulement mieux servir les usagers mais c'est tout autant offrir aux agents de l'État des carrières plus valorisantes.

L'administration souffre d'un grave déficit en matière de gestion des ressources humaines, déficit dont les agents sont les premières victimes à égalité avec les usagers et les contribuables.

L'exemple des 35 heures dans la fonction publique hospitalière est à ce titre symptomatique : alors que dès le début, l'on savait que l'application des 35 heures à la fonction publique hospitalière impliquerait nécessairement des créations d'emplois importantes, le retard pris dans la décision d'augmenter les recrutements est aujourd'hui payé tant par les usagers de l'hôpital public que par les agents eux-mêmes. Cette incapacité à anticiper est typique de la GRH dans l'administration française même si, ici, l'explication est plus politique qu'administrative.

Alors que la prise de conscience, dans l'administration, de l'importance de la gestion des ressources humaines date de plus de dix ans, il ressort très clairement que celle-ci continue à souffrir d'un déficit de professionnalisme et d'une insuffisante reconnaissance.

Moderniser le statut de la Fonction publique pour en dynamiser la gestion

Quels sont les obstacles au progrès ? Le statut et la gestion paritaire sont encore souvent évoqués comme constituant des facteurs de blocage et, pour beaucoup de cadres opérationnels, la gestion des personnels reste une fonction essentiellement administrative qui ne les concerne pas.

On a trop longtemps accordé, et on accorde encore, une importance très excessive au statut ce qui a fait que, pendant longtemps, ou a eu tendance dans l'administration à limiter la question de la gestion du personnel à l'application des règlements en occultant tout ce qui concerne véritablement le développement des ressources humaines.

Le statut de la fonction publique peut ainsi être parfois un frein au dynamisme des fonctionnaires, comme le laisse très clairement entendre l'excellent rapport du Conseil d'État rédigé par Marcel Pochard, ancien directeur général de fonction publique ⁽³⁾.

(3) Conseil d'État, rapport public 2003, *Perspectives pour la fonction publique*, la documentation Française.

Selon ce dernier, la gestion de la fonction publique reste trop systématiquement normative, bureaucratique, égalitariste, faute qu'ait pu se développer dans l'ensemble des services une vraie gestion des ressources humaines, fondée sur une approche personnalisée et une valorisation des compétences, malgré la volonté affirmée en ce sens par les responsables de la fonction publique depuis plusieurs années et en dépit des efforts entrepris dans la plupart des ministères.

Pour que cela change, il faut commencer par **mettre fin à des dérives coutumières**, qui font que les gestionnaires n'utilisent pas suffisamment les marges de manœuvre dont ils disposent.

Il ne résulte en effet pas des statuts que les notations (qui doivent en principe exprimer la seule valeur professionnelle des agents) soient systématiquement concentrées vers le haut de la fourchette, que les avancements de grade et les promotions internes d'un corps à un autre (pour lesquels aucun autre critère que la valeur professionnelle n'est prévu) interviennent largement à l'ancienneté, ou que les rémunérations accessoires sous forme de primes soient réparties de façon strictement égalitaire ou enfin que les mutations se fassent dans le seul intérêt des agents.

Mais il faut aussi **corriger des éléments de nature plus organisationnelle ou statutaire**, car il serait un peu court de ramener toutes les insuffisances dans la gestion à la pratique des gestionnaires.

Aussi doit-il être envisagé de :

– de faire émerger un **droit contractuel**, au sens d'accords collectifs, comme source autonome du droit de la fonction publique : la négociation avec les organisations syndicales doit être mieux encadrée et des rendez-vous réguliers doivent être organisés afin de les associer à la gestion. De telles rendez-vous pourront bien sûr concerner la politique salariale mais pas exclusivement : les questions de gestion des compétences, de formation continue, de recrutement devraient également être discutées.

– de développer les **contrats individuels**, soit par assouplissement du régime actuel dérogatoire qui limite les possibilités de recruter des contractuels, soit par expérimentation pour les fonctionnaires eux-mêmes d'éléments contractuels dans leurs relations avec leurs employeurs.

Il faut, dans une parfaite cohérence avec la LOLF, que les gestionnaires (au niveau central ou déconcentré) disposent d'une plus grande liberté dans la gestion de ses effectifs, qu'il doit pouvoir renforcer, réduire ou réorganiser en fonction de ses besoins.

Au-delà de la modernisation du statut, c'est également un ensemble de pratiques qu'il faut corriger.

Mettre en pratique les propositions du rapport Vallemont

Pour votre Rapporteur, il est indispensable que la fonction « gestion du personnel » devienne une véritable fonction « gestion des ressources humaines ». Fonction partagée, elle implique un ensemble d'acteurs au premier rang desquels, bien sûr, les professionnels de la GRH, mais aussi l'encadrement en général qui doit prendre en charge la GRH de proximité, centrée sur le développement des ressources humaines.

Suivant l'excellent rapport Vallemont ⁽⁴⁾, six grands principes d'action peuvent être identifiés, constituant autant de leviers pour engager la rénovation de la fonction « personnel » :

1 - **l'évaluation** des agents et tout particulièrement **l'entretien individuel** qui en est le support. L'évaluation est bien sur fondamentale au niveau macro comme l'a récemment rappelé votre Rapporteur dans le rapport de la **Mission d'évaluation et de contrôle** consacré aux organismes d'évaluation et de prospective.

Elle l'est également au niveau de chaque agent : l'entretien individuel constitue un moment clef de la gestion sociale. C'est en effet pour le responsable hiérarchique et son collaborateur une occasion privilégiée de communication à partir d'un examen, fondé sur une analyse bilan-objectif, de l'implication du collaborateur dans les activités de son unité.

L'entretien d'évaluation est aussi un outil de la gestion individuelle des carrières et de l'adéquation entre un homme ou une femme, des compétences, et un poste. Il est, par la suite, une fois collectées les données de l'évaluation, une base de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences car il sert de point de référence à la politique de formation (avec ses déclinaisons individuelles et collectives), à la gestion des effectifs et plus généralement, à l'évolution des compétences. Il constitue également une occasion privilégiée de détermination et d'analyse des besoins de formation.

2 - la **formation continue**, levier puissant d'adaptation des agents à l'évolution des métiers et aux nouvelles compétences exigées. Variable d'action essentielle, la formation continue est, en effet, un outil d'adaptation constante des agents aux nouvelles missions qui leurs sont confiées, en particulier à l'occasion d'une prise de poste, de changement d'organisation, d'introduction de nouvelles technologies.

Mais cette politique de formation continue doit s'accompagner d'un développement de la **validation des acquis professionnels**. Ceci doit d'abord permettre d'ouvrir la Fonction publique à des personnes arrivant tardivement en son sein en leur permettant de passer des concours sans qu'ils disposent nécessairement des diplômes requis.

(4) *Gestion des ressources humaines dans l'administration : rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation Serge VALLEMONT FRANCE. Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation Paris; La Documentation française ; 1999.*

Elle doit ensuite permettre aux fonctionnaires déjà présents une progression plus rapide au sein de la hiérarchie administrative. En effet, certains fonctionnaires ne peuvent passer les concours internes qui les intéressent faute de disposer des diplômes requis alors même qu'ils disposent largement des compétences nécessaires pour passer avec succès ce diplôme. Une politique active de validation des acquis professionnels doit permettre d'éviter ce genre de situations absurdes, plus nombreuses qu'on ne le croit, et favoriser la mobilité interne verticale.

3 - La **mobilité** est en effet un facteur d'efficacité et de dynamisme pour les personnes comme pour les services. Une proposition de M. Pochard est de **réduire les 1.200 corps** existants en une cinquantaine de « *cadres de fonction* » seulement à partir de l'identification des grandes filières professionnelles nécessaires aux missions civiles de l'Etat (de l'ordre de sept ou huit maximum : administration générale, administration financière, ingénierie et services techniques, enseignement et recherche, secteur médico-social, sécurité, culture...) et de la définition des niveaux de fonctions à assurer dans chaque filière (de l'ordre de 4 à 5 dans une première approche). Cela permettrait de se rapprocher de la notion de **métier**, notion qui est aujourd'hui beaucoup plus opérationnelle et porteuse de sens.

Une telle réforme permettrait en outre de réduire la **diversité et l'opacité des primes** selon les ministères (en particulier celles du ministère des finances), qui représentaient en 2001 en moyenne près de 14% de la rémunération des agents, qui nuisent fortement à la mobilité des fonctionnaires entre les administrations.

La mobilité constitue à n'en pas douter un instrument puissant d'enrichissement professionnel, par l'acquisition de nouvelles compétences, de nouvelles expériences, par la confrontation avec d'autres milieux professionnels, avec d'autres cultures professionnelles. Elle peut jouer, à ce titre, le rôle d'un levier efficace pour favoriser l'adaptation des agents aux changements continus de leur environnement professionnel, dans un système de fonction publique de carrière où ces derniers sont recrutés a priori pour effectuer l'ensemble de leur parcours professionnel au sein du secteur public.

Pour des personnels non cadres n'ayant connu aucun changement d'affectation sur une longue période, la mobilité, y compris sans changement de cadre géographique mais, assortie d'une formation appropriée, peut être un outil de remobilisation professionnelle en offrant un changement relatif de l'environnement professionnel. On peut même dire que la formation constitue une préparation naturelle à la mobilité.

Une politique active de mobilité suppose une capacité à orienter, guider, conseiller les agents, après avoir pris le temps de connaître leurs aspirations, les compétences non utilisées dans le poste actuel, de discuter avec eux de leurs perspectives de carrière. C'est dans le cadre d'une gestion de proximité que ces conditions seront remplies, l'entretien d'évaluation étant l'instrument privilégié pour assurer cette fonction.

Enfin, les verrous qui s'opposent à la mobilité sont aujourd'hui relativement bien identifiés: verrous statutaires (rôle possible de la déconcentration des procédures par rapport aux réserves apparaissant dans les corps d'accueil), verrous budgétaires (possibilité d'améliorer le fonctionnement des mises à disposition croisées assurant les compensations entre administrations), verrous professionnels (nécessité de mesurer l'importance de la question des métiers et des savoir faire, notamment au niveau local, d'identifier des familles de métiers en vue de la mobilité), verrous familiaux (logement, activité du conjoint, études des enfants...).

Cette **mobilité** peut se faire au sein de la fonction publique mais aussi vers le **secteur privé**. Un cloisonnement excessif est source d'appauvrissement pour l'un comme pour l'autre. Aussi est-il nécessaire d'assouplir les textes encadrant les départs de fonctionnaires vers les activités privées comme le propose M. Berger, président de chambre à la Cour des comptes, dans un récent rapport remis au ministre de la fonction publique.

La rigueur de la notion de prise illégale d'intérêt est très excessive. Il faudrait envisager de raccourcir le délai pendant lequel un fonctionnaire ne peut pas travailler dans une entreprise avec laquelle il a été en contact. Actuellement fixé à cinq ans, il pourrait être ramené à deux ans, une durée souvent constatée à l'étranger.

4 - La **professionnalisation des recrutements** par la voie du concours, élément clé d'une politique de gestion des ressources humaines. L'accent doit aujourd'hui être mis sur un système de sélection mettant plus l'accent sur le potentiel des candidats, en référence aux missions présentes ou futures afin de permettre une prise en compte anticipée des évolutions, plutôt que sur le seul contrôle de connaissances théoriques, par ailleurs déjà sanctionnées par le système scolaire.

Cette exigence devrait conduire à élargir notre conception du recrutement en considérant que l'acte de sélection, le concours, ne peut être conçu indépendamment de ce qui le précède et lui succède. Le concours est en fait un élément d'une chaîne complète qui va de la préparation aux concours jusqu'à la titularisation, après une formation post-concours et un stage dans les services. Le concours proprement dit n'est qu'un moment dans cette chaîne, le moment où se fait la sélection entre ceux qui entrent à l'une des extrémités de la chaîne et ceux qui, finalement, en sortiront lauréats. C'est l'ensemble de cette chaîne qui doit garantir la qualité du recrutement et sa bonne adéquation avec les objectifs que l'administration s'est fixés.

5 - La recherche d'une **gestion de proximité**. Cela participe de la déconcentration des processus de décision qui est une tendance lourde de l'administration de ces dix dernières années. Les relations sociales, la gestion et le développement des ressources humaines, l'organisation du travail relèvent essentiellement et naturellement de la gestion de proximité.

6 - La **transparence des règles** et des critères de gestion, condition de succès de l'émergence d'une nouvelle culture de GRH. Au-delà des règles et des critères de gestion, il doit s'agir d'atteindre à une information des uns et des autres

sur les résultats (moyennes de notation, écarts-types) et sur les conséquences de l'évaluation et de l'appréciation individuelle en matière de promotion, de mutation, de formation voire le modulation de la part variable des rémunérations.

La rémunération et la performance : un nouvel esprit dans la Fonction publique

L'une des dernières décisions du précédent gouvernement avait été de réformer le **régime de notation** des fonctionnaires, régime dont les criantes insuffisances étaient bien connues. Cette modernisation du système de notation doit désormais rentrer en pratique à tous les niveaux de l'administration. Ce sont plusieurs décennies de mauvaise pratique sur lesquelles il faut aujourd'hui revenir et cela sera difficile.

A ce sujet, sans doute serait-il judicieux de **lier le versement des primes à la réforme de la notation** afin de mieux valoriser les plus méritants et imposer les notions de résultats et d'objectifs.

C'est le projet du Garde des sceaux, Dominique Perben, qui prévoit de moduler une partie de la revalorisation indemnitaire des magistrats inscrite au projet de loi de finances pour 2003 en fonction de leurs résultats.

De son côté, Nicolas Sarkozy a annoncé que 25 millions d'euros étaient prévus dans son budget pour financer des primes au mérite pour les policiers et les gendarmes. Elles ne seront *«pas individuelles, mais iront aux services qui auront rempli les objectifs fixés en début d'année»*. *«Ceux qui en font davantage et mieux»* bénéficieront, eux, d'une affectation plus rapide dans les régions qu'ils souhaitent et de promotion interne.

L'exercice est néanmoins difficile et plusieurs ministres y ont échoué : le dispositif de « gratifications » de la police qui octroyait des enveloppes en liquide (de l'ordre de 1.000 à 2.000 francs) aux policiers ayant réussi une affaire a été supprimé en 1998. Aux Finances, un système de modulation des primes a été abrogé par Pierre Bérégovoy après les grandes grèves de 1989. Enfin, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) créée par les accords Durafour de 1990 pour notamment donner une marge de manœuvre aux responsables de services et leur permettre de gratifier leurs meilleurs éléments a finalement, le plus fréquemment, été répartie à égalité entre les fonctionnaires.

Une forte volonté politique est donc indispensable pour mener à bien ce projet de lier notation et rémunération mais c'est un objectif tout à fait atteignable.

Ceci est en tous cas indispensable car l'automatisme et le caractère général des augmentations nuit assurément à la lisibilité de la politique salariale de l'État et est contradictoire avec une politique dynamique de gestion des ressources humaines.

Cet ensemble de réformes doit permettre une vraie modernisation de la gestion des ressources humaines, modernisation qui s'inscrit bien sur dans une dynamique plus globale de réforme de l'État.

B.- LA MISE EN PLACE DES STRATEGIES MINISTERIELLES DE REFORME

Comme l'avait déjà noté votre Rapporteur l'an dernier, la volonté de réforme de l'État se trouve sur tous les bancs de notre Assemblée. C'est l'un des sujets où les clivages politiques traditionnels n'ont guère de sens et le gouvernement précédent avait procédé à un certain nombre de réformes, certes insuffisantes, dont il est possible de faire aujourd'hui un premier bilan.

1.- Le bilan insuffisant des programmes pluriannuels de modernisation (PPM)

Conformément à la circulaire du 3 juin 1998 du Premier ministre, chaque ministre a élaboré, puis conduit sur la période 1999-2002, un **programme pluriannuel de modernisation (PPM)**. Ces PPM sont aujourd'hui arrivés à échéance.

Au travers de ces PPM, chaque ministère a défini et réalisé des actions visant à améliorer la qualité et l'efficacité des services rendus par l'administration. Chaque année, ces PPM ont fait l'objet d'un suivi par le ministère chargé de la réforme de l'État, qui s'est traduit par la mise en ligne sur le site internet de ce ministère d'un bilan annuel de l'état d'avancement des PPM

En 2002, il a été décidé de valoriser l'expérience acquise au cours des trois années de conduite des PPM (1999-2002). Pour ce faire, a été lancée une étude d'évaluation du dispositif relatif aux programmes pluriannuels de modernisation. Cette étude, qui s'est déroulée de septembre à novembre 2002, a consisté à analyser les points forts et les points faibles du dispositif PPM et à établir une synthèse des améliorations qui pourraient être apportées, tant dans le cadre de la mise en œuvre d'une nouvelle génération de programmes ministériels de modernisation que dans le pilotage des actions de modernisation.

Les conclusions de cette étude, réalisée par un cabinet de consultants extérieurs à l'administration, sont particulièrement intéressantes et soulignent l'intérêt qu'a l'administration à se soumettre à un œil extérieur, plus proche de l'entreprise, pour évaluer ses pratiques. Votre Rapporteur souhaite que de telles méthodes de travail se généralisent à d'autres domaines d'activité de l'administration.

Les PPM devaient donc:

1. déterminer des orientations stratégiques du ministère et donner lisibilité et cohérence au changement;
2. être un outil d'impulsion et d'accélération des actions de modernisation et formaliser la volonté collective d'une plus grande efficacité dans les missions attribuées

3. conduire le changement et détailler les résultats attendus en matière d'efficacité des services, avec des indicateurs associés.

Sur l'objectif n° 1 : orientations stratégiques du ministère

Le résultat est plutôt atteint, tout particulièrement à l'équipement, à l'environnement et à l'agriculture. A la défense, aux affaires étrangères, aux finances, le PPM a surtout repris des projets de réorganisation liés à une mutation des missions. A l'emploi, à la culture, à la justice, aux sports et à l'éducation nationale, les avancées sont moindres.

Sur l'objectif n° 2 : outil d'impulsion et d'accélération

Les résultats sont limités et diffus. Le plus souvent, le PPM a rassemblé de façon structurée des actions qui étaient engagées, ou des actions nouvelles résultant des transformations en cours et donc compréhensibles et acceptables par les services. L'effet de structuration l'emporte alors sur celui d'impulsion.

Un des effets du PPM a été la création ou le renforcement de structures responsables de la modernisation, dont la légitimité a été assurée dès lors qu'il bénéficiait d'un soutien fort du ministre et de son cabinet.

Le PPM a ainsi pu faciliter le décloisonnement dans le travail des directions. Néanmoins le PPM paraît surtout centré sur l'administration centrale, même si des actions touchent les services déconcentrés. Il est resté le plus souvent une affaire de la haute administration et parfois de la seule direction de l'administration générale et des moyens.

Sur l'objectif n° 3 : conduire le changement

Les résultats sont inégaux. Les ministères ont su faire de bons inventaires, jugés ensuite parfois trop riches, sans arrêter également une stratégie de changement. La mise en place de tableau de suivi est très inégale. Aucun indicateur de résultats n'y est, sauf exception, associé, et le volontarisme littéraire domine.

Néanmoins, il est des exemples de pilotage volontaire, et persévérant, des actions de modernisation (défense, agriculture, affaires étrangères, équipement) : ils ont eu en commun de bénéficier d'une implication politique forte, d'avoir été de portée ministérielle et d'avoir été soutenus par une conduite de projet rigoureuse.

Apparaissent donc comme des facteurs essentiels

- le soutien du ministre et du cabinet et celui du haut fonctionnaire chargé de la modernisation (HFMD) et de la déconcentration ;

- l'existence d'un comité ministériel de modernisation inter-directions ou l'existence d'un secrétaire général.

La réussite de la modernisation, sous la responsabilité de chaque ministre, dépend pour beaucoup des spécificités propres du ministère (histoire, ressources plus ou moins grandes, relations avec les représentants du personnel).

2.– Une réforme des structures administratives chargées de la réforme de l'État

On voit bien, à l'issue de ce bilan des PPM, que la capacité de coordination au niveau interministériel est tout à fait essentielle pour la réussite de la réforme de l'État et sa modernisation. Aussi le Premier ministre a-t-il décidé de réorganiser les services chargés de cette délicate mission.

Ainsi quatre services du Premier ministre sont-ils mis à la disposition du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire :

- la **direction générale de l'administration et de la fonction publique** est chargée du pilotage de la modernisation de la gestion des ressources humaines ;
- la **délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE)** est notamment chargée du suivi, de l'animation et de l'évaluation des stratégies ministérielles de réforme, présentées devant le Parlement chaque année ;
- la **délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA)** a notamment comme mission d'améliorer l'accueil téléphonique, électronique, au guichet, la qualité et la rapidité du service rendu, la simplification et la clarté des documents administratifs. La délégation est par ailleurs maître d'œuvre du processus de simplification des textes par voie d'ordonnances ;
- l'**agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE)** est notamment chargée de mettre en œuvre un calendrier annuel de télé-procédures conformément au plan RESO 2007 présenté par le Gouvernement en novembre dernier.

Ce sont ces trois dernières structures qui ont été créées le 21 février 2003.

3.– La circulaire du Premier ministre sur les stratégies ministérielles de réforme

Les **stratégies ministérielles de réforme (SMR)** ont été annoncées par le Premier ministre dans sa lettre du 2 décembre 2002 et ont fait l'objet d'une circulaire datée du 25 juin 2003 et publiée au journal officiel du 17 juillet dernier.

Une lettre conjointe signée du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire et du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, datée du 24 juillet 2003, a ensuite précisé le format que devront adopter les SMR.

Les stratégies ministérielles de réforme devraient se concentrer pour leur premier exercice sur trois grandes priorités : réexamen systématique des missions et structures et prise en compte des conséquences de la décentralisation et de la mise en oeuvre de la LOLF ; développement des démarches qualité ; évolution des modes de gestion des ressources humaines.

Elles se distinguent des programmes pluriannuels de modernisation, mis en place par le Premier ministre par circulaire du 3 juin 1998, notamment par le fait qu'elles seront présentées au Parlement avant la fin de l'année 2003. Ainsi, votre Commission des finances doit entendre d'ici la fin du mois d'octobre nombre de ministres afin qu'ils lui présentent leur SMR. Votre Rapporteur se félicite de cette procédure qui permet une implication forte du Parlement.

Ces stratégies doivent constituer un cadre renouvelé au sein duquel chaque ministre pourra progressivement identifier l'ensemble des réformes qui seront engagées par son département ministériel. Elles feront en effet l'objet d'un suivi et d'une actualisation annuels.

La DMGPSE est chargée du suivi, de l'animation et de l'évaluation des SMR. Ces travaux se font en concertation étroite avec, notamment, la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la délégation aux usagers et aux simplifications administratives, et le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire.

C.- UN IMPERATIF : LE DEVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE

Une très récente étude réalisée par Cap Gemini Ernst & Young (CGEY) est très révélatrice. Première surprise : sur une base comparative avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne, pays où la pénétration de l'Internet est globalement plus forte, il apparaît que la pratique de l'Internet public est plus répandue en France que dans ces deux pays. 65% des internautes français se sont effet connectés à des sites Internet publics au cours des douze derniers mois. Ils ne sont que 54% en Allemagne et 49% en Grande-Bretagne. Les deux sites les plus consultés sont ceux de l'Éducation nationale et l'Agence nationale pour l'emploi. Il semble que les usagers qui se rendent sur les sites aillent désormais y chercher des réponses précises.

Il n'est donc pas étonnant que 64% des français soient favorables au développement de l'administration électronique pour améliorer la relation État-usager. Point intéressant, il ne semble pas y avoir d'inquiétudes d'un « Big brother » pouvant toucher aux libertés individuelles. Les Français sont « favorables à la création par les administrations de comptes administratifs personnalisés », précise l'étude de CGEY. Ces comptes, sur lesquels seraient centralisés les informations nécessaires aux services publics remportent la faveur de 57% des Français contre 47% des Anglais et seulement 37% des Allemands.

Les attentes des français en matière d'administration électronique sont donc légitimement élevées. Il appartient au gouvernement de répondre pleinement à ces attentes. Nos concitoyens ne comprendraient pas que des technologies qui ont, pour la plupart d'entre eux, profondément modifié leurs méthodes de travail et, parfois, leur vie privée, ne se répercutent pas sur leur interaction avec la sphère publique.

Comme l'explique le Premier ministre dans sa récente circulaire du 12 septembre dernier consacrée au développement de l'administration électronique :

« Les technologies de l'information et de la communication sont un outil particulièrement efficace pour la modernisation de l'administration. Les usagers, personnes physiques ou entreprises, doivent en être les premiers bénéficiaires. Ces technologies permettent, en effet, non seulement de faciliter l'accomplissement matériel des formalités, notamment par la mise à disposition de téléprocédures, mais aussi de proposer de véritables services personnalisés, utilisables pour un ensemble de démarches ».

Le gouvernement a donc parfaitement pris la mesure de ces attentes et l'année 2003 a été une année importante pour l'administration électronique. Le rapport de la Coste a fait le point sur la situation et établi une méthodologie, des nouvelles structures ont été mises en place et de nombreux chantiers ont été lancés ce dont se félicite votre Rapporteur.

1.- Le rapport de la Coste : « l'hyper-République- Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen »

Remis le 8 janvier 2003 à Henri Plagnol, secrétaire d'État à la réforme de l'État, le rapport de Pierre de la Coste dresse un état des lieux de l'e-administration en France et préconise une série de mesures pour poursuivre la construction d'une administration en réseau, décloisonnée et bâtie autour du citoyen.

Il souligne d'abord qu'il n'existe aucun obstacle juridique majeur, aucun blocage que la technologie disponible ne saurait résoudre ; les problèmes posés par l'administration électronique sont presque uniquement de nature sociologique, voire culturelle. Mieux, tout problème prétendument juridique ou technique n'est en fait que le masque d'un problème sociologique, tenant simplement à l'antagonisme entre la tradition administrative française et la nouvelle culture du réseau.

La France est aujourd'hui loin d'être dans le peloton de queue des pays européens ; en revanche, l'analyse de la situation de notre pays n'est pas des meilleures. Sur une période de dix ans (1990-2000), notre place dans la course à la dématérialisation des procédures a, en effet, régressé. En 1990, avec son programme et son savoir-faire télématique, la France était l'incontestable leader envié. Actuellement, elle n'est plus que dans une honnête moyenne. Nos voisins européens ont profité de la révolution Internet pour rattraper leur retard.

Aujourd'hui, explique M. de la Coste, « *notre pays doit être conscient de l'effort important qu'il lui faut désormais fournir pour, objectif ambitieux, reconquérir la place de leader européen des services de l'administration électronique* ».

Au terme de son rapport, M. de la Coste présente 18 propositions dont Votre Rapporteur a retenu les plus importantes :

- Création progressive d'Espaces administratifs professionnels ;
- Lancement d'une politique d'équipement des lieux publics en bornes interactives ;
- Redéfinition du cadre d'emploi des agents chargés des projets touchant les technologies de l'information ;
- Promotion de l'E-démocratie participative ;
- Mise en place d'incitations financières à l'e-administration ;
- Accessibilité de tous à l'e-administration ;
- Définition d'une ligne orientée utilisateur dans les sites web publics ;
- Création d'agences régionales et de Portails régionaux de téléservices ;
- Mise en place d'une charte qualité incluant la mesure de la satisfaction des usagers ;
- Mise en place d'une organisation forte pour l'e-administration ;
- Mise en place d'une politique de certification simple et efficace par l'administration ;
- Dynamisation des relations des administrations avec les entreprises par Internet ;
- Communication sur l'e-administration et engagement de l'État.

2.- La création de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE)

Conformément aux recommandations de M. de la Coste et au plan "Pour une République Numérique dans la Société de l'Information" (RE/SO 2007), l'Agence pour le Développement de l'Administration Électronique (ADAE) a été créée par le décret n° 2003-141 du 21 février 2003.

Rattachée au Premier ministre, elle est mise à la disposition des ministres chargés de la Réforme de l'État et a pour mission :

- de favoriser le développement de systèmes d'information et de communication permettant de moderniser le fonctionnement de l'administration et de mieux répondre aux besoins du public ;

– de proposer au Premier ministre les mesures tendant à la dématérialisation des procédures administratives, à l’interopérabilité des systèmes d’information, ainsi qu’au développement de standards et de référentiels communs ;

– d’assurer, pour le compte du Premier ministre, la maîtrise d’ouvrage des services opérationnels d’interconnexion et de partage des ressources, notamment en matière de transport, de gestion des noms de domaine, de messagerie, d’annuaire, d’accès à des applications informatiques et de registres des ressources numériques.

Un certain nombre de grands principes doivent sous-tendre l’action de l’ADAE, principes dont découle son plan d’action et sa méthode de travail.

a) Placer l’usager au centre du dispositif

Longtemps tournée vers elle-même, l’administration est en train d’évoluer vers une administration de service, dans laquelle la satisfaction de l’usager (citoyen, entreprise, contribuable, assuré social, administré, etc.) est la préoccupation principale. Ce principe fondateur de la deuxième étape de développement de l’administration électronique se traduit par un certain nombre de règles mises en oeuvre par l’ADAE dans le plan stratégique qu’elle est en train d’élaborer avec les administrations et la CNIL :

- associer les usagers au processus d’élaboration des services ;
- associer les agents administratifs au processus d’élaboration des services ;
- permettre l’accès aux services par des canaux multiples ;
- limiter la saisie des informations par l’usager, mais sous son contrôle ;
- donner le libre choix à l’usager pour utiliser le ou les outils lui permettant de s’identifier et de s’authentifier auprès d’un service ;
- rendre homogène l’ergonomie des services ;
- développer rapidement et progressivement de nouveaux services ;
- mettre en place des échanges bidirectionnels entre l’administration et l’usager.

b) Mutualiser les expériences et les ressources des administrations afin de maîtriser les dépenses publiques

L’ADAE a pour mission de favoriser le développement de l’administration électronique. Pour obtenir des résultats rapides, durables, et à moindre coût, elle s’appuie sur l’expérience des administrations pionnières et incite les administrations à la plus large mutualisation des éléments communs en :

- favorisant l’échange de bonnes pratiques ;
- élaborant des référentiels ;
- favorisant la mutualisation des coûts ;
- formant et communiquant.

c) assurer une présence au niveau international

Tous les pays membres de l'Union européenne (UE) sont engagés dans la révolution de l'administration électronique, et l'ADAE fera en sorte que la France inscrive son action nationale dans le cadre de l'Union. Ceci se traduira dans trois directions :

- connaître et faire connaître les bonnes pratiques des autres pays ;
- être partie prenante des actions de normalisation internationale ;
- améliorer la mobilisation des fonds communautaires.

3.- Les chantiers prioritaires

Un prochain Comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) devrait être notamment consacré au plan stratégique de l'administration électronique (PSAE), ainsi qu'au plan d'action l'accompagnant, qui seront mis en oeuvre de 2003 à 2007. Dans le cadre de la réforme de l'État, le PSAE a notamment pour objectif de développer de manière cohérente et coordonnée de nouveaux services faciles d'emploi qui seront progressivement personnalisés et accessibles au guichet, sur Internet, par téléphone ou par courrier. Il lancera également les bases d'une mutualisation des dépenses en matière de système d'information des administrations, de façon à limiter autant que faire se peut les dépenses redondantes.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 16 octobre, votre commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a examiné les crédits de la **Fonction publique**.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Jérôme Chartier** a rappelé que, la semaine prochaine, la Commission auditionnera M. Nicolas Sarkozy sur les stratégies ministérielles de réforme, ce qui permettra à ses membres de l'interroger sur les perspectives de réforme, et notamment sur la mise en œuvre de la globalisation des crédits de son ministère. La revalorisation de la fonction publique ne passerait-elle pas par celle des métiers ? Il faut que les métiers exercés par les agents soient mis en avant et non le ministère auxquels ils appartiennent.

L'expérience de globalisation des crédits rend nécessaire l'existence d'un corps de contrôleur de gestion au sein du ministère de l'Intérieur. Comme un tel corps n'existe pas actuellement, le ministère doit recruter des contractuels. Pourtant de très nombreux fonctionnaires du ministère des Finances pourraient remplir la mission de ces contrôleurs à l'issue d'une formation complémentaire. La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances va rendre nécessaire la présence de ces contrôleurs de gestion dans l'ensemble des ministères.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué qu'il était indispensable de faire avancer le chantier de la réforme de l'État et de la fonction publique au cours de l'année 2004. Pour que la fonction publique territoriale puisse être mieux gérée, il faut que des décisions politiques soient prises en matière de validation de l'expérience professionnelle, d'exemption de concours pour certains recrutements et de création de passerelles entre les fonctions publiques.

Après avoir approuvé les remarques de votre Rapporteur spécial relatives à la nécessaire dynamisation de la gestion de la fonction publique, **M. Daniel Garrigue** a souligné le problème du cloisonnement des corps. Remplacer ceux-ci par de grandes filières permettrait certainement d'accroître la mobilité. Les collectivités locales rencontrent des difficultés en ce qui concerne les personnels des secteurs parapublics. Même s'ils sont pris en charge par des associations, ce sont les collectivités locales qui prennent en charge leurs rémunérations. Pourtant, ils relèvent de conventions collectives négociées entre les syndicats et les associations, sans consultation des collectivités locales pour lesquelles elles entraînent pourtant des surcoûts considérables.

M. Yves Deniaud a insisté sur le fait que la Commission devait interroger le Ministre sur les suites qu'il entend donner aux recommandations de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

M. Michel Bouvard, Président, a demandé à votre Rapporteur spécial où en était le passage d'une organisation en statuts à une structure par métier. À la suite des critiques formulées par votre Rapporteur spécial sur les programmes proposés pour les crédits des services du Premier ministre, il a suggéré que la Commission s'organise pour étudier de près les propositions et obtenir qu'elles soient modifiées

lorsqu'elles ne sont pas satisfaisantes. Il serait intéressant de connaître l'opinion des sénateurs afin d'entreprendre avec eux une démarche commune. Il est exact que la mise en œuvre de la loi organique se traduira par un besoin de contrôleurs-auditeurs dans chaque ministère.

En réponse aux différents intervenants, **votre Rapporteur spécial** a apporté les précisions suivantes :

– la gestion des ressources humaines peut être améliorée par l'introduction de la notion de métier, laquelle permettrait de valoriser des fonctions devenues routinières ; pour cela, une approche sur le contenu des fonctions doit être menée. Elle permettrait de dégager des lignes transversales entre les ministères. Les très nombreux rapports sur la fonction publique concluent tous à la nécessité de lier métiers et mobilité ;

– les politiques publiques sont actuellement sous-évaluées en France, ce qui conduit à une reconduction routinière des crédits, sans réelle réflexion. L'évaluation doit être placée au cœur de la réforme de l'État. Pour ce faire, un outil est indispensable. La Mission d'évaluation et de contrôle a proposé de le placer à égale distance entre le Gouvernement et le Parlement afin d'éviter que chacun ait son organisme d'évaluation pour contrer l'autre ;

– le programme « actions du Gouvernement » est particulièrement flou ; les crédits du Plan y sont introduits sans être modifiés. Le nouveau commissaire au Plan était théoriquement chargé de réformer cet organe mais il ne semble pas pour l'instant vouloir aller au-delà d'un assouplissement de son fonctionnement. En particulier, la programmation budgétaire n'a pas progressé. Dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique, la Commission pourrait chercher des solutions pour réduire à une cinquantaine les 650 organismes actuellement rattachés aux services généraux du Premier ministre et élaborer des indicateurs et des objectifs précis pour chacun d'entre eux ;

– il est très choquant de voir que le Gouvernement néglige d'apporter les mesures correctrices demandées par la Cour des comptes ou par la Mission d'évaluation et de contrôle ; elles devraient pouvoir être exigées.

M. Michel Bouvard, Président, a approuvé l'idée d'un travail précis sur les 650 organismes rattachés aux Services généraux du Premier ministre. Ce type d'organismes continue de se multiplier, comme en atteste l'annonce de la récente création d'un Haut conseil de l'assurance maladie et de la mise en place d'un Observatoire de l'attractivité du territoire.

La Commission a examiné, en discussion commune, un amendement de M. Louis Giscard d'Estaing visant à minorer de 2,5 millions d'euros la subvention de fonctionnement destinée à l'École nationale d'administration (ENA) et un amendement de M. Hervé Novelli visant à minorer ces mêmes crédits de 1,1 million d'euros.

M. Louis Giscard d'Estaing a rappelé que le ministre de la Fonction publique avait annoncé, au cours de la discussion budgétaire pour 2003, la création d'une commission de réforme de l'ENA dont les propositions devaient trouver une traduction dans le budget pour 2004. Cette commission, présidée par M. Yves-Thibault de Silguy, devait notamment évaluer les besoins en matière de recrutement de hauts fonctionnaires. Il est indispensable que le Parlement obtienne une réponse claire sur ce point et sur l'évolution des besoins, tant quantitatifs que qualitatifs, compte tenu de la décentralisation, de la nécessité de renforcer la promotion interne et de la pyramide des âges des énarques. Est-il vraiment utile de former environ deux hauts fonctionnaires pour remplacer un départ à la retraite ? La décision de délocaliser l'ENA à Strasbourg aurait dû se traduire par la fermeture partielle ou totale des sites parisiens ; il n'en a rien été. Le projet de budget prévoit une augmentation de la subvention de fonctionnement. L'amendement proposé vise à réduire de 8 % la subvention inscrite afin d'obtenir un ajustement aux besoins du nombre de places ouvertes au prochain concours.

M. Michel Bouvard, Président, a indiqué que l'amendement présenté par M. Hervé Novelli, proposant une réduction de crédits inférieure, tomberait, en cas d'adoption de l'amendement de M. Giscard d'Estaing. Le Rapporteur spécial et M. Giscard d'Estaing pourraient néanmoins le co-signer pour en faire un amendement de repli, si nécessaire.

M. Laurent Hénart a remarqué que la réduction des effectifs formés n'entraînerait qu'une économie limitée, mais qu'en revanche le maintien du double site était aberrant. Le rapprochement de l'ENA et de l'Institut national des études territoriales (INET) serait aussi une source d'économies.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pourrait également participer à ce regroupement.

M. François Scellier a rappelé que le problème de la délocalisation partielle se posait aussi pour d'autres écoles, comme l'École des impôts.

Votre Rapporteur spécial s'est déclaré favorable à l'amendement de M. Louis Giscard d'Estaing qui montre que les budgets ne peuvent pas éternellement se suivre et se ressembler.

Votre Commission a *adopté* l'amendement de M. Louis Giscard d'Estaing. Votre Rapporteur spécial et M. Louis Giscard d'Estaing ont déclaré co-signer l'amendement de repli présenté par M. Novelli, *devenu sans objet*. 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*.