

N° 1868

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

TOME VIII

PREMIER MINISTRE

FONCTION PUBLIQUE ET RÉFORME DE L'ÉTAT

PAR M. BERNARD DEROSIER

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses aux questionnaires budgétaires doivent parvenir au rapporteur au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances, soit le 9 octobre 2005 pour le présent projet de loi.

À cette date, moins de 50 % des réponses étaient parvenues au rapporteur qui ne peut que s'indigner face à une telle situation et ce d'autant plus que le ministère chargé de la réforme de l'État devrait mettre un soin particulier à appliquer les prescriptions de la LOLF et que le questionnaire est envoyé chaque année plus tôt. Il regrette également que seule l'audition des ministres par la Commission ait commandé, quinze jours après la date organique, l'envoi de la quasi-totalité des réponses.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LA RÉFORME DE L'ÉTAT	9
I. — LA MODIFICATION DES CADRES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN GUISE DE RÉFORME	9
A. LA SIMPLIFICATION DU DROIT SANS LIGNE DIRECTRICE	9
1. L'amplification des efforts de simplification	10
2. La prolifération des mesures sans débat démocratique	11
B. LA RÉFORME BUDGÉTAIRE ÉLOIGNÉE DE SON INSPARATION INITIALE	12
1. Le placage de la réforme sur des structures administratives inchangées.....	13
<i>a) L'inertie des structures administratives</i>	13
<i>b) Le caractère insuffisant de la mesure de la performance</i>	14
2. Le manque d'articulation avec les stratégies ministérielles	16
II. — LE CHANGEMENT DES MODES D'ORGANISATION EN TROMPE-L'ŒIL	17
A. LA « DÉCENTRALISATION » EN FORME DE TRANSFERTS DE CHARGES.....	17
1. L'« acte I » du démantèlement de l'État	17
<i>a) Le manque de cohérence des transferts de compétences</i>	17
<i>b) L'importance des transferts de personnels</i>	19
2. La réorganisation des services déconcentrés de l'État.....	21
B. L'ALIBI DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE	22

DEUXIÈME PARTIE : LA FONCTION PUBLIQUE	24
I. — LES EFFECTIFS ET LES RÉMUNÉRATIONS SOUS CONTRAINTE	24
A. LES EFFECTIFS EN DIMINUTION	24
1. Les différentes approches du nombre de fonctionnaires	24
2. Le caractère idéologique des réductions d'effectifs entreprises depuis 2002	25
B. LES RÉMUNÉRATIONS SOUS PRESSION	28
1. La perte de pouvoir d'achat des traitements de la fonction publique	28
a) <i>L'absence de revalorisation générale</i>	28
b) <i>La concentration de la politique salariale sur les mesures catégorielles</i>	29
2. Le mirage de la rémunération au mérite	30
II. — LA MODERNISATION DU STATUT AU RISQUE DE L'ÉCLATEMENT	32
A. LES CONSÉQUENCES DE LA LOLF SUR LA PRÉSENTATION DES EMPLOIS ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	32
1. Les objectifs de la LOLF dans le domaine des dépenses de personnels	32
2. La déficience des systèmes d'information et les retards pris dans la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières	33
B. LES RISQUES D'ÉCLATEMENT DU STATUT	34
1. Les contraintes européennes	35
a) <i>L'ouverture de la fonction publique</i>	35
b) <i>L'égalité de traitement dans la carrière</i>	37
c) <i>Les incidences de la politique sociale européenne</i>	38
2. Les menaces qui pèsent sur le statut	39
a) <i>Les modifications contradictoires des modes de recrutement</i>	39
b) <i>Les incertitudes de la disparition des corps</i>	42
c) <i>Les mauvaises surprises de la réforme des retraites</i>	43

TROISIÈME PARTIE : LE BUDGET DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT	47
I. — L'APPLICATION CONTESTABLE DE LA LOLF	49
A. LE PASSAGE RATÉ DE L'AGRÉGAT AU PROGRAMME.....	49
B. LES LACUNES DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE	52
II. — LA RÉDUCTION DES CRÉDITS EN 2005	53
A. LA BAISSÉ DES CRÉDITS EN FAVEUR DES FONCTIONNAIRES.....	53
1. L'attrition des crédits de l'action sociale interministérielle.....	53
2. les actions interministérielles de recrutement de formation continue	55
<i>a) Les crédits de formation, de perfectionnement et d'insertion</i>	55
<i>b) Les subventions aux écoles</i>	56
3. Les autres crédits de formation et d'insertion	58
<i>a) La progression des autres crédits de formation</i>	58
<i>b) La baisse des crédits du fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées</i>	58
B. LA DIMINUTION DES CRÉDITS POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT	59
1. Les études et la communication sur la gestion publique.....	59
2. La stabilité des crédits des fonds de modernisation.....	59
<i>a) Le recul des crédits du fonds pour la réforme de l'État</i>	60
<i>b) L'abondement par transfert du fonds interministériel de mutualisation</i>	60
3. Les crédits de relocalisation.....	61
<i>a) Un effort de méthode engagé sous la précédente législature</i>	61
<i>b) Un bilan qualitatif mitigé</i>	62
<i>c) Des résultats quantitatifs non négligeables qui risquent d'être compromis</i>	63
EXAMEN EN COMMISSION	63
AUDITIONS DU RAPPORTEUR	77

MESDAMES, MESSIEURS,

Chaque année, le rapporteur s'attache à examiner dans son avis trois questions : la réforme de l'État, la fonction publique et l'évolution des crédits interministériels inscrits sur le budget des services généraux du Premier ministre et consacrés à la fonction publique et à la réforme de l'État. L'an passé, il avait constaté les errements de la réforme de l'État, fait état des menaces qui planaient sur la fonction publique à l'heure où son attractivité ne devait surtout pas être mise en défaut et avait craint, enfin, une réduction des moyens interministériels. Or, il ne peut que déplorer la réalisation de ces différentes hypothèses dans le présent projet de budget.

La réforme de l'État telle qu'initiée par le précédent Gouvernement sur le fondement de la LOLF du 1^{er} août 2001, est entrée dans une phase active avec, pour la première fois cette année, une préfiguration du nouveau découpage du budget de l'État en missions et programmes associée à la création de mécanismes de mesure de la performance. Parallèlement, le Gouvernement multiplie tous azimuts les plans de réforme, affichant de très nombreuses mesures, mais reprenant, pour l'essentiel, des initiatives lancées sous la précédente législature. Le rapporteur ne pourrait qu'approuver ces orientations si elles n'étaient pas viciées par le seul souci de diminuer les dépenses de l'État sans que soient définies au préalable les missions que ce dernier doit assumer et sans que ses structures soient adaptées aux nouveaux besoins qui se font jour parmi nos concitoyens.

La fonction publique, dont la modernisation est partie intégrante de la réforme de l'État, est quant à elle à l'orée de changements profonds. La dernière grande loi date du 3 janvier 2001⁽¹⁾. Depuis le début de la législature et dans le prolongement du rapport public du Conseil d'État de 2003⁽²⁾ et de nombreux autres rapports⁽³⁾, les annonces se multiplient tandis que les réductions d'effectifs se confirment, avec une particulière sévérité cette année.

(1) *Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, dite « loi Sapin ».*

(2) *Conseil d'État, Rapport public 2003 – Perspectives pour la fonction publique, Études et documents n° 54, 2003.*

(3) *Voir, par exemple, Commission sur la réforme de l'ENA et la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques présidée par Monsieur Yves-Thibault de Silguy, Moderniser l'État : Le cas de l'ENA, Rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, avril 2003.*

Le climat d'inquiétude souligné par le rapporteur l'an passé ne s'est pas apaisé. Il suffit de se référer aux déclarations de quelques personnalités pour s'en convaincre. Ainsi, le sénateur Philippe Marini, rapporteur général, le 10 juin 2004, estimait qu'il fallait en 2005 « *doubler, voire tripler le rythme de réduction des effectifs de la fonction publique* ». Le 27 juin, le secrétaire d'État au budget annonçait que le ministère des finances souhaitait pour 2005 la suppression de 17 000 postes. Le président du groupe majoritaire à l'Assemblée réclamait pour sa part, le 17 septembre dernier, des « *adaptations du temps de travail* » des fonctionnaires remettant en cause l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique. Le rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale écrit quant à lui qu'« *au fil des budgets, la décrue régulière et toujours plus intense des effectifs budgétaires peut amorcer des évolutions qui rendront plus facile, par la suite, un approfondissement du mouvement* »⁽¹⁾.

À ces affirmations relatives aux effectifs s'ajoutent les pressions qui pèsent sur les rémunérations. Aucune augmentation significative de la valeur du point d'indice de la fonction publique n'est intervenue depuis des années, ce qui pèse lourdement sur le pouvoir d'achat des fonctionnaires. Ils subissent chaque année la hausse des prix et une pression fiscale toujours plus forte. Ils subiront, à compter du 1^{er} janvier 2005, un prélèvement supplémentaire au titre de la retraite additionnelle.

Les tergiversations gouvernementales relatives aux hypothétiques modifications du statut complètent le tableau. Annoncée depuis près de deux ans, cette modernisation n'a fait l'objet d'aucun projet concret. Aucune discussion n'a été ouverte avec les fédérations de fonctionnaires. Les intentions du Gouvernement restent floues ou, pour le moins, masquées. L'individualisation des rémunérations ou encore la diminution du nombre de postes offerts aux concours internes ne laissent présager rien de bon pour le maintien des valeurs du service public, au premier rang desquels figure l'égalité de traitement de tous les citoyens.

Ces troubles s'accompagnent d'une réduction forte de 8,4 % des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'État, puisqu'ils passeront à structure constante de 223,6 millions en 2004 à 204,7 millions d'euros en 2005. S'ils représentent peu au regard du total des dépenses de personnel de l'État, qui atteindront plus de 117 milliards d'euros l'an prochain, ces crédits exercent un effet de levier interministériel dont l'atténuation ne peut que surprendre à l'heure où tant de réformes sont annoncées.

(1) Gilles Carrez, Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2005, tome I, page 155.

PREMIÈRE PARTIE

LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Nul ne conteste la nécessité de maîtriser les finances publiques dans le cadre européen. Mais tous les efforts du Gouvernement en matière de réforme de l'État sont motivés par un seul souci, parfaitement retracé dans le présent projet de budget : réduire le poids budgétaire de l'État pour afficher une croissance nulle en volume de ses dépenses, quitte à reporter certaines charges sur d'autres administrations publiques.

Qu'il s'agisse de la modification des cadres d'intervention de l'État, dans la production de normes et la mise en œuvre de ses moyens budgétaires, ou du changement de ses modes d'organisation par le biais de la décentralisation ou de l'administration électronique, il faut bien constater qu'aucune réflexion n'est menée sur le contenu même des missions de l'État et aucune réforme ambitieuse de structures n'est engagée. Aucun projet susceptible d'entraîner l'adhésion des personnels n'est mené. La réforme de l'État se fait sans eux et sans les citoyens, réduits à leur seule dimension de contribuable.

I. — LA MODIFICATION DES CADRES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN GUISE DE RÉFORME

La politique de simplification du droit, qui s'éparpille dans une nuée de mesures sans cohérence, et la mise en œuvre de la rénovation des cadres budgétaire et comptable, qui s'éloigne de l'inspiration initiale du législateur organique du 1^{er} août 2001, servent d'appui à un discours de la réforme sans pour autant constituer en eux-mêmes une authentique réforme du service public susceptible de s'adapter aux nouveaux besoins des citoyens.

A. LA SIMPLIFICATION DU DROIT SANS LIGNE DIRECTRICE

La simplification des règles de droit édictées par l'État participe de la réforme de ses relations avec les citoyens. Le rapporteur a déjà eu l'occasion, dans ses rapports précédents, de faire observer que cet objectif de lisibilité et d'intelligibilité du droit, dont le Conseil constitutionnel a souligné l'importance, avait régulièrement fait l'objet de politiques spécifiques, à l'exemple de la simplification du cadre législatif et réglementaire des petites et moyennes entreprises engagée sous la précédente législature. Ces politiques ont connu récemment une amplification qui s'est faite au détriment de leur lisibilité et de leur légitimité démocratique.

1. L'amplification des efforts de simplification

Au titre des acquis de la précédente législature, il faut citer le « Plan PME » avec ses trente-sept mesures de simplification, présenté en Conseil des ministres en décembre 1997 et complété par de nouvelles dispositions en novembre 1998, mais aussi la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dite « loi DCRA », qui a, notamment, facilité l'accès aux documents administratifs.

Sous la présente législature, le Gouvernement a entendu poursuivre et amplifier ces efforts par la présentation et l'adoption d'une loi annuelle de simplification.

La première, la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit par le biais d'ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, à côté de mesures telles que la modification de dispositifs juridiques devenus obsolètes, tout à fait justifiées et qui s'apparentent à un simple toilettage de notre ordonnancement juridique, a introduit des réformes plus substantielles qui devaient faciliter la vie de nos concitoyens. Elle visait ainsi à limiter le nombre des pièces demandées et de démarches et à améliorer l'intelligibilité des formulaires administratifs. Elle permettait également de prendre des mesures destinées à mutualiser les informations détenues par les administrations et à réduire les délais de traitement des demandes formulées par les particuliers auprès de l'administration, qui pourrait s'engager à répondre dans un délai déterminé. Mais ces mesures n'ont fait l'objet d'aucune ordonnance. Par ailleurs, la loi du 2 juillet 2003 a permis au Gouvernement de prendre des mesures qui s'éloignent d'un réel objectif de simplification. Ainsi en est-il de la création d'une nouvelle catégorie de contrats administratifs complexes, les contrats de partenariat, inspirés de la logique des partenariats public-privé⁽¹⁾, ou encore de la modification du régime des associations syndicales de propriétaires, qui – et c'est le moins que l'on puisse écrire – est loin de l'avoir simplifié⁽²⁾.

La deuxième loi de simplification, adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 9 novembre dernier, étend considérablement le champ des simplifications en même temps qu'elle procède à la ratification de trente-deux ordonnances prises sur le fondement de la loi du 2 juillet 2003. Sont concernés, sans souci d'exhaustivité, le droit d'accès des citoyens aux documents administratifs, le droit forestier, le droit des

(1) Voir ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

(2) Voir ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

animaux, le droit minier, le droit de la sécurité sociale, le droit de l'action sociale, le droit de la santé, le droit des associations, le droit funéraire, le droit électoral, le droit des installations classées, le droit des enquêtes publiques, le droit comptable local, le droit fiscal, le droit financier, le droit de la voirie routière, le droit des activités physiques et sportives, le droit de la fonction publique... Invoquer le poète Prévert ne saurait suffire à décrire la réalité de cet inventaire.

Les efforts entrepris pour rendre les règles et les procédures qui s'imposent aux citoyens plus simples, donc plus lisibles et intelligibles, peuvent être salués. Encore faudrait-il que ce processus ne soit pas vicié par un manque de logique d'ensemble et un défaut de légitimité démocratique.

2. La prolifération des mesures sans débat démocratique

La juxtaposition des mesures de simplification, plus ou moins importantes, associée à la multiplication des ordonnances publiées dans un laps de temps relativement court, est un phénomène qui sera porté à son paroxysme par la deuxième loi de simplification. Les administrations profitent de ces « lois habilitant le Gouvernement à prendre diverses dispositions d'ordre législatif » pour pousser des projets qu'elles n'avaient jamais eu l'occasion de présenter, voire pour imposer contre la volonté du Parlement des mesures que ce dernier avait pourtant rejetées ⁽¹⁾. Des pans entiers de notre droit s'en trouvent modifiés.

De nombreux secteurs se voient imposer sans véritable anticipation des changements de règles du jeu, d'autant plus soudains qu'ils n'ont pas fait l'objet de véritables débats au sein du Parlement et que l'urgence a été déclarée pour chacun des projets de loi d'habilitation.

Le recours, toujours un peu brutal, au mécanisme des ordonnances n'est pas de bonne méthode lorsqu'il s'agit de réformer l'État. Outre le fait qu'il confie aux administrations le soin de réformer leurs propres procédures, avec les risques d'inertie que cela comporte – l'absence de suite donnée aux dispositions de la loi du 2 juillet 2003 sur la réduction des délais de traitement des demandes en constituant la parfaite manifestation – , il éloigne ces questions du débat démocratique. **Le rapporteur regrette ainsi que la création des contrats de partenariat n'ait fait l'objet que d'une discussion rapide** à l'occasion de la ratification de l'ordonnance qui les institue. De la même façon, la réforme des valeurs mobilières engagée par l'ordonnance n° 2004-604 du 24 juin 2004 portant réforme du régime

(1) Exemple de la transformation en société anonyme du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies refusée par les deux chambres en 2001 et réintroduite dans le deuxième projet de loi de simplification du droit.

des valeurs mobilières émises par les sociétés commerciales et extension à l'outre-mer de dispositions ayant modifié la législation commerciale n'a fait l'objet d'aucun véritable échange au-delà des cénacles professionnels.

Urgence et ordonnance sont les deux modalités d'une nouvelle politique de simplification qui ignore la nécessité de lui donner une véritable légitimité démocratique, défaut que l'on retrouve dans la mise en œuvre par le gouvernement actuel de la réforme budgétaire initiée par le vote pourtant unanime de la LOLF du 1^{er} août 2001.

Enfin, il faut bien constater que, malgré ces mesures de simplification, jamais les lois n'ont été aussi longues ni aussi complexes, apparentant le travail de simplification à celui de Sisyphe. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner certains textes, tels que la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, véritable loi « fourre-tout », ou encore le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, dont la complexité connaît peu de précédents. De la même manière, les efforts annoncés en faveur de la rationalisation du système des commissions administratives – qui n'ont reçu à ce jour aucune traduction réelle malgré la publication d'une ordonnance ⁽¹⁾ – sont chaque jour contredits par la création de nouvelles commissions qui, à l'exemple du conseil d'analyse de la société, discréditent tout discours de rationalisation. La deuxième loi de simplification rend elle-même effective la création d'une commission départementale des sports de nature.

B. LA RÉFORME BUDGÉTAIRE ÉLOIGNÉE DE SON INSPIRATION INITIALE

Initiée par Laurent Fabius et Didier Migaud, la réforme budgétaire s'est traduite dans la LOLF du 1^{er} août 2001. L'objectif est double : responsabiliser les gestionnaires, améliorer le contrôle démocratique des finances publiques. Il s'agissait *in fine* de moderniser l'État.

Si le premier objectif pourra être atteint, en revanche, des doutes peuvent être émis sur la réalisation du second. Quant au but ultime, compte tenu de la manière dont le Gouvernement met en œuvre la réforme, il est probable qu'il ne soit que très partiellement atteint et ce pour deux raisons : la nouvelle présentation budgétaire est définie sans réforme préalable des structures ni réflexion sur le contenu des missions de l'État ; la définition des orientations de la modernisation des structures dans des stratégies ministérielles de réforme (SMR) est faite sous le seul angle de la réduction

(1) Ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre.

des dépenses de personnel et sans lien avec la nouvelle présentation budgétaire.

1. Le placage de la réforme sur des structures administratives inchangées

L'an passé, le rapporteur déplorait l'inertie des structures administratives et les lacunes de la mesure de la performance. Ces critiques peuvent malheureusement être confirmées un an avant l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 et au vu des documents de préfiguration des projets annuels de performances présentés par le Gouvernement en annexe du présent projet de loi de finances.

a) L'inertie des structures administratives

Le budget de l'État, à compter du 1^{er} janvier 2006, sera divisé en grandes missions. Chaque mission, divisée elle-même en programmes, correspondra à une politique publique. Les programmes formeront le cadre d'exécution du budget. De niveau ministériel, ils seront répartis, à titre indicatif, en différentes actions qui constitueront le troisième niveau de la nomenclature : ils regrouperont les « *crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ». L'ampleur des programmes définira donc le degré de liberté de gestion de chaque ministère, puisque chaque ministre sera libre, au sein d'un programme, de ventiler les crédits comme il le souhaite, sous réserve de ne pas dépasser les crédits de personnel soumis à un plafond.

Les autorités de pilotage de la réforme ont construit de très nombreux programmes, non en fonction des finalités des politiques, mais sur le fondement de l'architecture des services administratifs qui seront chargés de les mettre en œuvre. Dans ce cas comme dans celui de la détermination des missions, la « technostructure » détermine les politiques qui apparaîtront dans la nouvelle nomenclature budgétaire, en contradiction flagrante avec le souhait exprimé par le législateur organique.

En outre, la définition des programmes sur le fondement de l'organisation administrative actuelle entraîne de fait une architecture des crédits par nature de dépense, puisque est introduite une séparation entre, d'un côté, les crédits d'intervention et d'investissement (programme opérationnel), et, de l'autre, les crédits de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services (programme de support ou polyvalent), comme le montre la manière dont les crédits consacrés à la fonction publique et à

la réforme de l'État ont été traités (cf. *infra* troisième partie). Ce mécanisme diffère peu de celui qui existe aujourd'hui.

b) Le caractère insuffisant de la mesure de la performance

Alors même que la performance semble être le maître-mot du discours gouvernemental sur la réforme de l'État, la mise en œuvre de la seule LOLF montre combien cette notion est difficile à appréhender et à traduire dans les faits.

En échange d'une souplesse de gestion plus grande, le législateur organique oblige les gestionnaires à s'engager sur des objectifs et à rendre compte de leurs résultats. Cette disposition se matérialisera, chaque année et pour chaque programme, par la présentation de deux documents. Le premier, placé en annexe au projet de loi de finances, sera un projet annuel de performances (PAP) qui décrira les engagements du ministre concerné, orienté vers une évaluation pluriannuelle et réalisé à partir des éléments constitutifs du programme, avec une présentation des actions du programme, de leurs coûts, de leurs objectifs et de leurs résultats. Le second document, placé en annexe au projet de loi de règlement, prendra la forme d'un rapport annuel de performances (RAP) qui donnera un compte rendu de la performance du programme par le biais du rappel des objectifs, des résultats attendus, des indicateurs choisis et des coûts prévus et de la présentation des résultats obtenus et des coûts effectifs.

Le cahier des charges adressé aux ministères prévoit une démarche en trois étapes : l'explication des objectifs, la recherche des indicateurs et la définition des cibles de résultats à atteindre. Trois séries de critères de performance ont été déterminées. La première concerne l'efficacité socio-économique des politiques, c'est-à-dire leurs conséquences sur l'environnement économique ou social. Elle devra être mesurée à partir de données statistiques relatives à la gestion administrative complétées par des enquêtes spécifiques. La deuxième série de critères portera sur la qualité du service rendu à l'utilisateur, déterminée par le suivi de paramètres internes, mais également la réalisation d'enquêtes externes. Enfin, sera recherchée l'efficacité de la gestion des ressources, ce qui impliquera de mettre en rapport les produits des activités de l'État et moyens consommés, en recourant par exemple au coût unitaire par usager ou à une analyse des écarts entre bénéficiaires.

Si les dépenses d'intervention pourront faire l'objet d'une évaluation socio-économique relativement aisée, qu'en sera-t-il de certaines prestations de services telles que la diplomatie ou les activités de réglementation ? Les craintes exprimées par le rapporteur l'an dernier se confirment à la lecture des avant-projets annuels de performances présentés

à titre préparatoire par le Gouvernement en annexe au projet de loi de finances pour 2005.

La définition des indicateurs se limite parfois à une simple analyse de l'efficacité de la gestion des ressources. Tout système d'évaluation repose sur l'indépendance de l'organisme chargé de définir les critères. Or, dans l'état actuel d'application de la loi organique, l'élaboration des outils n'est pas sortie de l'administration. **Le rapporteur ne peut que constater le caractère embryonnaire du dispositif d'évaluation associé à la nouvelle présentation des missions** telle qu'elle est préfigurée dans le document remis en application de l'article 66-1 de la LOLF qui prévoit qu'« *est joint au projet de loi de finances pour 2005 un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la présente loi organique* ».

Ainsi que faut-il penser des indicateurs fournis par le ministère des affaires étrangères à l'appui de sa politique diplomatique, tels que le nombre de mention de la France dans la presse étrangère ? Bien trop souvent le niveau d'activité ou le montant des moyens affectés à telle ou telle action suffit à définir l'indicateur. Le nombre de fonctionnaires stagiaires qui ont suivi en une année des formations financées par les crédits interministériels suffit-il à mesurer l'efficacité de ces crédits ? Il est facile de multiplier le nombre de stagiaires, mais plus difficile de définir une formation adéquate et performante. De la même façon, fournir la part de l'aide gérée par le ministère des affaires étrangères affectée aux objectifs du Millénaire à l'horizon 2015 adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2000 ne présente que peu d'intérêt pour en mesurer la performance ; il s'agit simplement d'un indicateur de moyens. Ce type d'indicateurs pullule pourtant dans les avant-projets annuels de performances.

Cela augure mal de l'avenir de la LOLF et du contrôle que pourra exercer le Parlement sur les différents programmes. Dans la mise en œuvre par le présent Gouvernement de la loi organique du 1^{er} août 2001, il est à craindre que seules triomphent la liberté offerte aux gestionnaires et la capacité du ministère chargé du budget à « geler » des masses plus importantes de crédits. L'absence de réflexion sur le périmètre et le contenu des services publics se retrouve également dans le manque d'articulation entre la mise en œuvre de la LOLF et les SMR, toutes entières tournées vers une réduction des moyens.

2. Le manque d'articulation avec les stratégies ministérielles

Suite logique des plans pluriannuels de modernisation qui ont été initiés dès 1998 par le Gouvernement de Lionel Jospin et qui ont constitué un outil efficace pour la conduite de la modernisation au sein des ministères ⁽¹⁾, les SMR ont été lancées initialement en juin 2003 par le Premier ministre. Leur première mouture n'a pas donné les résultats escomptés.

Relancées le 2 juin 2004 ⁽²⁾ sous une forme renouvelée, les SMR ont mobilisé les différents ministères de manière plus ou moins prononcée. Un effort interministériel a été entrepris, en premier lieu, pour hiérarchiser les différentes propositions, en identifiant celles réellement susceptibles d'avoir un impact en termes de productivité, de qualité ou de modernisation de la gestion des administrations. Les ministères ont ainsi avancé plus de 500 actions. 227 ont été examinées de manière plus approfondie parce qu'elles auraient un impact soit sur l'efficacité de gestion (128), soit sur la qualité du service (159).

Pour assurer une certaine publicité à cette démarche, a été créé un comité d'évaluation présidé par M. Francis Mer. L'alliance de compétences variées, venant du privé et du public, est affichée comme faisant partie de la nouvelle philosophie de la réforme. À la lecture des discours, il faut se demander s'il ne s'agit pas plutôt d'une simple transposition de la phraséologie et des modes de fonctionnement du secteur privé. Ainsi, il est clairement affirmé que « *les contraintes d'évolution de la sphère privée en font un laboratoire formidable dont l'État doit s'inspirer* » ⁽³⁾.

Des difficultés d'articulation entre la mise en œuvre de la LOLF et les SMR, difficultés reconnues par le secrétaire d'État à la réforme de l'État lors de son audition devant la Commission, peuvent être constatées dans la poursuite parallèle des deux processus et dans l'existence d'une multiplicité de structures de pilotage déjà dénoncée par le Rapporteur dans son avis sur les crédits de 2004 ⁽⁴⁾. Placée sous la pression d'une compétition médiatique organisée par le comité d'experts présidé par M. Francis Mer qui a déjà dénoncé le manque d'audace des ministères, la démarche s'apparenterait à un pur exercice de style si son but final n'était pas une réduction pure et simple du périmètre de l'État motivée par le seul

(1) Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, délégation interministérielle à la réforme de l'État, Rapport de synthèse : programme pluriannuels de modernisation, année 2001 et Adige Conseil, Évaluation de la démarche des programmes pluriannuels de modernisation, synthèse, novembre 2002.

(2) Circulaire du Premier ministre du 2 juin 2004 sur les stratégies ministérielles de réforme.

(3) Cf. présentation des stratégies ministérielles de réforme sur le site Internet de la délégation à la modernisation à la gestion publique et des structures de l'État.

(4) Avis sur les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'État pour 2004, page 51.

souci de diminuer les charges budgétaires – l’objectif affiché étant d’économiser 1,5 milliard d’euros par an –, mais là encore sans réflexion préalable globale sur les missions du service public.

II. — LE CHANGEMENT DES MODES D’ORGANISATION EN TROMPE-L’ŒIL

Tant le transfert de nouvelles compétences en direction des collectivités locales, qui se fait par compartiment et sans logique d’ensemble, que le développement de l’administration électronique, qui semble dispenser l’État de réorganiser ses structures, confirment l’absence de réflexion sur le périmètre du service public et de réorganisation en profondeur des administrations.

A. LA « DÉCENTRALISATION » EN FORME DE TRANSFERTS DE CHARGES

1. L’« acte I » du démantèlement de l’État

a) Le manque de cohérence des transferts de compétences

En fait d’« acte II » de la décentralisation, on se trouve plus sûrement face au premier acte du démantèlement de l’État et d’un service public attentif à assurer l’égalité de tous les citoyens. La modification de la Constitution, « mère des réformes », a servi de fondement à ce véritable processus d’éclatement de l’action publique et de réduction des dépenses de l’État, marque insigne de la vertu budgétaire, par transfert des charges sur les collectivités territoriales.

Loin de raviver l’esprit décentralisateur de 1982, le processus engagé par le Gouvernement actuel signe un véritable désengagement de l’État, dont les missions qu’il doit impérativement assumer n’ont pas été définies. Lui seul peut définir les conditions d’un égal accès des citoyens à un certain nombre de services et de prestations qui fondent l’unité nationale.

Décentraliser, ce n’est pas se contenter de greffer, ce n’est pas simplement déléguer des compétences nouvelles à telle ou telle collectivité au gré d’une influence ou d’une autre. **Les cures d’amaigrissement infligées à l’État se font, de surcroît, de manière désordonnée puisqu’elles ne s’articulent sur aucune réforme ambitieuse comme le rapporteur l’a déjà souligné dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire.** Il s’agit d’abord de sortir de l’impasse budgétaire dans

laquelle se trouve l'État en transférant des charges aux collectivités et en reportant sur elles l'augmentation de la fiscalité.

Paradoxalement, est élargie la possibilité donnée aux citoyens de se tourner vers les collectivités territoriales censées se substituer à l'État et à son désengagement régulier, systématique, depuis plus de deux ans. Les régions, les départements et les communes ne pourront pas répondre efficacement à l'attente des citoyens, tant leur marge de manœuvre financière sera réduite. Les citoyens ne seront plus égaux devant la loi et les charges publiques puisque la réponse des collectivités publiques compétentes dépendra aussi du rendement de leurs impôts et de l'insuffisante péréquation entre les collectivités dites « riches » et celles dites « pauvres ».

b) L'importance des transferts de personnels

La décentralisation s'est traduite dès l'origine par une croissance effective de la fonction publique territoriale, par la diversification des métiers et des statuts des agents.

Dans le cadre de l'élargissement des compétences des collectivités territoriales, le Gouvernement a annoncé le transfert de plus 130 000 fonctionnaires de l'État en direction de ces dernières. Par exemple, 30 000 fonctionnaires des directions départementales de l'équipement rejoindront les administrations départementales. Plus de 95 000 agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) travaillant dans les collèges et les lycées devraient également être transférés. S'y ajoutent les 2 500 agents associés aux transferts en matière économique, de formation, d'action sociale et de tourisme.

Pendant deux ans, les agents concernés auront le choix entre l'intégration dans la fonction publique territoriale et le détachement de longue durée. La région du Nord-Pas-de-Calais pourrait voir ses effectifs totaux passer d'environ 900 à 4 600 personnes. Un département comme le Rhône verrait le nombre de ses agents progresser de 3 800 à 5 100. De plus, de l'avis même d'un responsable de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, le transfert de 130 000 agents de l'État sous l'autorité des collectivités territoriales entraînera de nécessaires recrutements pour encadrer ces agents.

L'article 113 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la création d'une commission commune au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) et au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT). Cette commission devra notamment être consultée sur la convention type, définie par l'article 104 de ladite loi et qui servira de modèle aux conventions passées conclues entre le représentant de l'État et les responsables des exécutifs

locaux pour fixer la liste des services ou parties de services qui seront mis à disposition des collectivités bénéficiaires des nouveaux transferts de compétences. L'essentiel des personnels concernés, mis à disposition dans un premier temps, intégrés à la fonction publique territoriale ou placés en position de détachement de longue durée selon leur volonté dans un second temps, est constitué par les 96 300 agents TOS qui travaillent dans les collèges et les lycées.

Prenant acte de ces transferts, le CSFPT, lors de sa séance du 27 octobre dernier, a émis un avis favorable au projet de décret portant création de cette commission commune de suivi des transferts de personnels. Cette commission sera composée de dix-neuf membres du CSFPE, dont neuf représentants de l'administration et dix représentants des syndicats, et de dix-neuf membres du CSFPT, comptant neuf élus locaux et dix représentants de syndicats de fonctionnaires territoriaux.

De manière à intégrer de la manière la plus satisfaisante possible les fonctionnaires de l'État dans la fonction publique territoriale, pour ceux d'entre eux qui ne souhaiteraient pas bénéficier d'un détachement de longue durée, le Conseil supérieur a souhaité que soit écartée l'obligation de la création de cadres d'emploi spécifiques pour accueillir les agents TOS. En effet, dès que les agents concernés choisissent d'opter pour l'intégration, il n'est aucunement besoin de les ostraciser dans un corps spécifique alors même qu'ils participeront aux mêmes tâches que leurs homologues des cadres d'emploi existants.

Le rapporteur insiste sur le fait que, de la même façon que les collectivités territoriales pour mettre à niveau les équipements scolaires ont dû réaliser des efforts supplémentaires par rapport à ceux que l'État fournissait lorsqu'il était compétent, elles devront recruter du personnel supplémentaire, dont la charge ne sera pas compensée par l'État. **Cette situation sera particulièrement grave dans les régions où il existe d'ores et déjà d'importants manques de personnels**, qui avaient pu être partiellement compensés par des contrats emploi-solidarité et des contrats emploi consolidé en voie de raréfaction.

Le transfert des personnels de l'État constitue l'exemple emblématique d'un transfert de charges déguisé sous la forme d'un transfert de compétences. Le Gouvernement, soucieux de ses propres équilibres budgétaires et préoccupé d'afficher sa vertu financière, a inventé la décentralisation des charges.

2. La réorganisation des services déconcentrés de l'État

Les transferts de charges de l'État en direction des collectivités territoriales lui permettent de réorganiser ses services dans les territoires. Une rationalisation de l'organisation des services déconcentrés de l'État a ainsi été lancée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dans ses articles 131 et suivants. Cette modification législative complète les mesures présentées en Conseil des ministres, le 28 janvier dernier, confirmant que la région devient l'échelon majeur de l'organisation territoriale de l'État.

Le préfet de région sera donc chargé de conduire, en concertation avec les préfets de département et les chefs de services régionaux, l'élaboration du projet d'action stratégique de l'État (PASER), qui fixe, pour trois ans, les priorités de l'État dans la région. Il prendra une part active au processus budgétaire, en application de la LOLF, en faisant au Gouvernement des propositions d'objectifs et de moyens, en rendant compte régulièrement des résultats obtenus. Il sera créé, par ailleurs, un programme budgétaire pour coordonner les interventions territoriales de l'État (PITE) permettant de réunir en une ligne fongible les crédits issus de différents ministères. Ce programme répondra à un besoin très fort de coordination, pour gérer plus rapidement des projets interministériels complexes, d'envergure régionale ou interrégionale, à l'exemple du plan exceptionnel d'investissement pour la Corse.

Le préfet de région se voit donc confier un pouvoir général de coordination des services de l'État. Il concerne l'ensemble des services déconcentrés des départements ministériels, sous réserve de dérogations strictement limitées, mais aussi les politiques conduites par les préfets de département dans la région. Il peut également concerner des établissements publics de l'État.

Cette réforme trouve son prolongement dans un décret du 5 octobre 2004⁽¹⁾ qui a créé huit pôles : un pôle « éducation et formation » dont le responsable est le recteur d'académie ; un pôle « gestion publique et développement économique » dont le responsable est le trésorier-payeur général ; un pôle « transport, logement, aménagement » ou « transport, logement, aménagement et mer », dont le responsable est le directeur régional de l'équipement ; un pôle « santé publique et cohésion sociale » placé sous la responsabilité du directeur régional des affaires sanitaires et sociales » ; un pôle « économie agricole et monde rural » dirigé par le

(1) Décret n° 2004-153 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'État et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions.

directeur régional de l'agriculture et de la forêt ; un pôle « environnement et développement durable » placé sous la direction, soit du directeur régional de l'environnement, soit du directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement ; un pôle « développement de l'emploi et insertion professionnelle » piloté par le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; et, enfin, un pôle « culture » dont le responsable est le directeur régional des affaires culturelles.

Cette rationalisation, si elle est bienvenue, accompagne un retrait budgétaire de l'État, qui lui est regrettable. L'exemple des contrats de plan suffit à le montrer. Les gels de crédits pour la création des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes, le désengagement de la solidarité nationale dans le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, les incertitudes qui pèsent sur les moyens nécessaires au paiement du revenu minimum d'insertion confirment cette dérive. L'État, en réorganisant ses implantations selon les seuls critères budgétaires, se retire des territoires. Il entraîne dans son sillage les autres services publics, à commencer par La Poste.

B. L'ALIBI DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE

La véritable réforme électronique de l'administration a été engagée par le Gouvernement de Lionel Jospin à la suite de la présentation du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI), adopté par le premier comité interministériel pour la société de l'information (CISI) du 16 janvier 1998. Le PAGSI a programmé, notamment, la généralisation des sites Internet publics ainsi que la « mise en ligne » des formulaires administratifs. Succédant au PAGSI, le programme gouvernemental « Pour une REpublique numérique dans la SOCIÉTÉ de l'information (RE/SO) 2007 », a été présenté le 12 novembre 2002 par le Premier ministre. Ces plans ont eu des résultats positifs. Au 1^{er} avril 2004, il est possible de dénombrer 7 015 sites Internet publics. La barre des 5 000 a été franchie en décembre 2002, et pour mémoire le nombre de sites publics était évalué à 1 600 en avril 2000 et à 2 600 en septembre 2000.

Nombre des 140 mesures inscrites dans le cadre du projet ADMINISTRATION ELECTRONIQUE (ADELE) arrêté en réunion interministérielle, le 28 janvier 2004, étaient présentes dans les programmes antérieurs. D'autres les prolongent.

Dans ce cadre, les démarches administratives devront être simplifiées. C'est l'objectif par exemple de la déclaration par voie électronique de son changement d'adresse à un seul organisme, à charge pour lui de le répercuter sur ceux que le citoyen aura choisis⁽¹⁾. L'accessibilité des services aux personnes souffrant d'un handicap devra être assurée. Le respect de la vie privée doit être garanti. Ainsi, les données personnelles ne seront pas centralisées dans une base de données unique. Il n'y aura pas non plus de numéro d'identification unique, les identifiants par secteur administratif seront maintenus. La manière de s'identifier doit rester libre et l'utilisateur doit conserver la maîtrise de ses données personnelles. Enfin, les démarches doivent être sécurisées.

Si cette politique doit être encouragée, il faut prendre garde à ce qu'elle ne se substitue pas à une véritable réflexion sur l'adaptation des structures administratives et sur un service public attentif à tous, y compris à ceux qui ne disposent pas des moyens modernes de communication. L'administration électronique ne doit pas ajouter l'exclusion à l'exclusion et marginaliser certains citoyens. Comme la réforme de la présentation budgétaire, elle doit ne pas présenter sous un jour attrayant un service public qui ne se serait pas structurellement adapté aux besoins de nos concitoyens. Dans un hebdomadaire, le ministre de la fonction publique fixait récemment clairement les priorités : « *Rien qu'avec l'impôt en ligne, on économisera 5 000 postes à temps plein d'ici 2007. Sur la totalité des services, nous pensons réaliser dans le même temps entre 4 et 5 milliards d'euros d'économies. Ce qui permettra, à terme, de diminuer le nombre de fonctionnaires (...). Nous sommes sur un paquebot d'une inertie considérable.* »⁽²⁾

Un portail Internet ne remplace pas une meilleure organisation des administrations. Dans l'amélioration du service public, les fardeaux de la modernisation ne remplacent pas la motivation des agents publics.

(1) Cette mesure fera l'objet d'une ordonnance sur le fondement de la deuxième loi de simplification du droit.

(2) L'Express, 4 octobre 2004, page 156.

DEUXIÈME PARTIE

LA FONCTION PUBLIQUE

La modernisation de la fonction publique est un élément à part entière de la réforme de l'État. Et, de la même manière que cette dernière, abordée sous le seul angle de son poids budgétaire, elle est entraînée dans une zone de turbulences. Tous les changements annoncés ou en cours sont sous-tendus par cette seule préoccupation. L'efficience remplace l'efficacité.

La mesure de la productivité, réduite au seul ratio des dépenses de personnel rapportées aux dépenses totales de l'État, est devenue l'alpha et l'oméga de la réforme, sans souci d'évaluation de la qualité du service public et sans réflexion préalable sur les besoins de nos concitoyens. Cette approche est sensible non seulement dans la réduction des effectifs et la pression exercée sur les rémunérations mais aussi dans la réforme annoncée du statut.

I. — LES EFFECTIFS ET LES RÉMUNÉRATIONS SOUS CONTRAINTE

A. LES EFFECTIFS EN DIMINUTION

1. Les différentes approches du nombre de fonctionnaires

Au 31 décembre 2003, selon la Cour des comptes, les emplois publics de l'État représentent 2 180 241 postes et une dépense annuelle de 111,6 milliards d'euros, pensions comprises. En 2004, la dépense atteindrait 115,3 milliards et, en 2005, 117,2 milliards d'euros⁽¹⁾. Au-delà de ces seuls chiffres, chaque année, l'évolution des effectifs de l'État fait l'objet de débats de méthode.

Certains observateurs se concentrent sur les effectifs budgétaires, c'est-à-dire le nombre de postes inscrits dans la loi de finances initiale. D'autres mettent en exergue le nombre d'agents effectivement rémunérés. D'autres encore s'attachent aux postes réellement occupés en équivalents temps plein, ce qui permet de tenir compte à la fois des vacances d'emplois et de neutraliser les emplois occupés à temps partiel.

(1) Voir Gilles Carrez, Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2005, tome 1, Assemblée nationale, XII^e législature, document n° 1863, page 160.

L'Institut national de la statistique et des études économiques comptabilise les agents, titulaires et contractuels, payés par l'État. Dans la loi de finances sont présentés les emplois permanents calculés en équivalents temps plein et autorisés pour l'année. Ainsi, pour l'année 2002, le rapport annuel de la fonction publique fait état de près de 2,2 millions d'emplois budgétaires, tandis que l'INSEE dénombre 2,3 millions d'agents rémunérés par l'État. Pour la même année, les effectifs budgétaires ont progressé de 38 000 postes par rapport à 2001, tandis que le nombre d'agents n'a augmenté que de 20 000.

L'Observatoire de l'emploi public, mis en place par le précédent Gouvernement, a progressivement construit une matrice permettant de décrypter le passage d'un chiffre à l'autre. Les résultats pour 2001 permettent de montrer que l'État finance les rémunérations de 2,6 millions d'agents, dont 2,1 millions de fonctionnaires en métropole et dans les départements d'outre-mer et près de 108 000 contrats aidés. Les résultats pour 2002 ne sont pas encore connus à la date de rédaction du présent avis. Mais il est d'ores et déjà possible d'évoquer les résultats du plan « Sapin » de titularisation des contractuels qui a concerné 10 900 agents en 2002, ce dont le rapporteur ne peut que se réjouir.

EMPLOI DANS LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES (au 31 décembre 2001)

Fonction publique	Fonctionnaires	Non-fonctionnaires	TOM et étranger	Emplois aidés	Total
Fonction publique d'État	2 079 700	361 600	51 400	108 300	2 601 000
Fonction publique territoriale	1 065 400	338 400	200	147 00	1 551 000
Fonction publique hospitalière	722 100	138 800	0	34 200	895 100
Total	3 867 200	838 800	51 600	289 500	5 047 100

Source : Observatoire de l'emploi public, Rapport, décembre 2003.

La recherche de la vérité des chiffres dans le dénombrement des fonctionnaires et agents publics apparaît d'autant plus nécessaire que, depuis plus de deux ans, se fait jour une approche idéologique de la réduction du nombre de fonctionnaires.

2. Le caractère idéologique des réductions d'effectifs entreprises depuis 2002

S'il convient de ne pas faire de l'augmentation pure et simple de l'emploi public un gage d'amélioration du service rendu au public, il faut éviter de faire de sa réduction la pierre philosophale d'une meilleure

efficacité de l'État et des autres administrations publiques. D'ailleurs, seuls 10 % des Français, selon un sondage réalisé à l'occasion du dernier salon de l'emploi public de juin 2004, considèrent que la réduction du nombre des fonctionnaires permettrait de rendre à la fonction publique plus efficace et d'améliorer son fonctionnement.

Pourtant, selon le Gouvernement, la nécessité de réfréner les dépenses budgétaires est contrecarrée par l'existence d'un nombre important de fonctionnaires, la seule voie de salut étant constituée par une diminution des effectifs. Ainsi, il a fait de la baisse du nombre de fonctionnaires un des symboles de la rigueur de sa politique budgétaire, ce qui confirme son approche purement comptable du service public qui vient donner un lustre « scientifique » à une approche idéologique de la fonction publique.

La Cour des comptes, dans son rapport préliminaire sur l'exécution du budget 2003 ⁽¹⁾, a appelé à une « réduction du format global de la fonction publique », à « la réduction des charges de rémunération et, à terme, des pensions ». Elle jugeait « insignifiante » la diminution de 1 089 postes budgétaires inscrites dans la loi de finances pour 2003 et « modestes » les 4 561 suppressions prévues en 2004. Elle estime, par ailleurs, que « les opportunités offertes par les flux massifs de départs, déjà significatifs en 2003 et 2004, n'ont pas été utilisées ».

**DÉPARTS À LA RETRAITE PRÉVUS ET EFFECTIFS CIVILS SUPPRIMÉS
(effectifs budgétaires)**

Effectifs	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre total des départs prévus	53 900	55 900	57 500	60 100	62 066
Emplois civils supprimés (solde)	1 089	4 651	7 188	—	—

Sources : Cour des comptes, Rapport préliminaire présenté en application des articles 48 et 58-3 de la loi organique relative aux lois de finances, mai 2004 ; projet de finances pour 2005.

Dans sa lettre de cadrage du printemps dernier, le Premier ministre avait rappelé l'objectif fixé lors de son premier discours de politique générale de supprimer un poste sur deux laissés vacants par les départs à la retraite, ce qui aurait dû conduire à la disparition de 30 000 postes l'an prochain. Le ministre de la fonction publique a lui-même fixé l'objectif de réduction de 40 000 postes par an à moyen terme. Le mouvement initié est appelé à s'amplifier sans pour autant que soit menée au préalable une évaluation des besoins auxquels le service public de demain devra répondre dans un contexte de départs massifs à la retraite. Près de la moitié des fonctionnaires présents en 2000 seront partis à la retraite en 2012.

(1) Cour des comptes, Résultats pour l'exécution des lois de finances pour 2003, rapport préliminaire présenté en application des articles 48 et 58-3 de la loi organique relative aux lois de finances, mai 2004.

L'idéologie s'est, heureusement, heurtée au principe de réalité. Le maintien du service public exige des moyens humains.

La baisse programmée des effectifs en 2005, si elle apparaît symbolique au regard de la totalité des effectifs ou des multiples et constantes annonces gouvernementales, a été amplifiée par rapport au budget précédent. 1 089 postes ont été supprimés en 2003, 4 561 en 2004 et 7 188 sont prévus l'an prochain. Ce chiffre est le résultat de 10 211 suppressions et 3 023 créations. L'enseignement supérieur bénéficie de la création de 1 000 emplois, le ministère de la justice de 1 069 emplois supplémentaires et le ministère de l'intérieur de 737 emplois. En revanche, le ministère de l'éducation nationale verra ses moyens diminuer de 3 186 emplois. Le ministère de l'équipement perdra 1 500 postes et celui de l'économie et des finances 2 100 postes. Les ministères des affaires sociales, de la culture et des affaires étrangères seront également mis à contribution.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT

I. Nombre d'emplois inscrits au budget 2004 :		2 224 239		
II. Évolution des effectifs autorisés en 2005 :				
	Suppressions (1)	Créations (2)	Solde (3) = (1) + (2)	Emplois autorisés pour 2005
Affaires étrangères	- 100		- 100	9 141
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	- 303		- 303	30 594
Culture et communication	- 90		- 90	13 613
Écologie et développement durable	- 5		- 5	3 650
Économie, finances et industrie	- 2 210		- 2 210	175 454
Enseignement scolaire	- 4 816		- 4 816	1 001 382
Enseignement supérieur		1 000	1 000	132 127
Équipement : services communs et urbanisme	-1 401		-1 401	95 843
Aménagement du territoire	- 1		- 1	120
Tourisme	- 2		- 2	315
Mer	- 10		- 10	2 547
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales		737	737	174 312
Jeunesse, sports et vie associative	- 80			6 477
Justice		1 069	1 060	72 460
Outre-mer	- 6		- 6	4 807
Services généraux du Premier ministre	- 1		- 1	1 824
Secrétariat général de la défense nationale		13	13	353
Plan	- 4		- 4	196
Emploi et travail	- 35		- 35	10 502
Santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale	- 129		- 129	14 829
Défense	- 1 018		- 1 018	454 009
Budgets annexes		204	204	12 837
Totaux	- 10 211	3 023	- 7 188	2 217 392⁽¹⁾
III. Solde relatif aux mesures d'ordre⁽²⁾ :		+ 341		

(1) Ce total se vérifie ainsi : 2 224 239 (effectif 2004) – 7 188 (évolution pour 2005) + 341 (mesures pour ordre) = 2 217 392.

(2) Les mesures d'ordre visent à inscrire dans les tableaux d'emploi des ministères des emplois qui étaient effectivement occupés mais qui n'apparaissaient pas, pour diverses raisons (statut de contractuels, agents temporaires). Elles peuvent aussi traduire la suppression,

au titre de l'État, d'emplois qui sont transférés dans des établissements publics. Elles sont donc neutres budgétairement.

B. LES RÉMUNÉRATIONS SOUS PRESSION

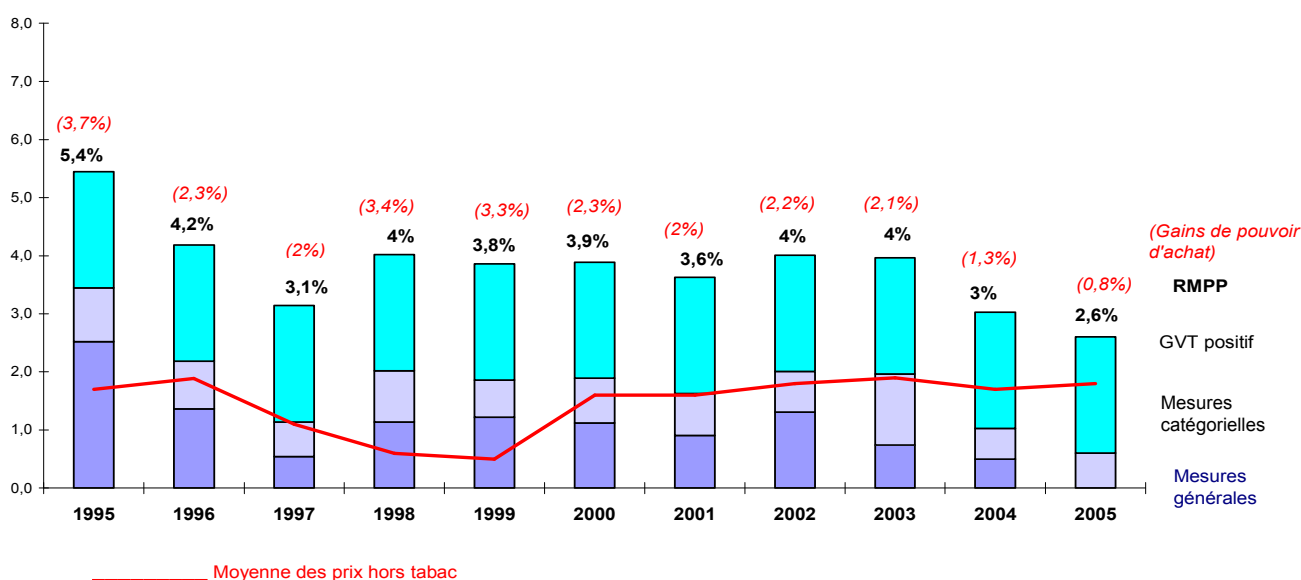
La part des salaires et des pensions dans le budget de l'État, qui représentent 44 % du total est de plus en plus stigmatisée. Or, il faut admettre – ce qui n'exige pas un grand effort – que l'État est d'abord une institution de services. Quoi de plus naturel alors que la masse salariale représente une grande partie de ses coûts ? Ceci posé, **le rapporteur ne peut que regretter l'absence de politique salariale globale pour la fonction publique**, dont le pouvoir d'achat s'érode année après année. La multiplication des mesures catégorielles et individuelles ne saurait palier cette absence de manière satisfaisante, car elle se trouve à l'origine d'un accroissement des inégalités entre les agents et constitue un facteur de décomposition de la cohésion au sein de toute la fonction publique.

1. La perte de pouvoir d'achat des traitements de la fonction publique

a) L'absence de revalorisation générale

Le 27 novembre 2003, le ministre de la fonction publique avait réuni les sept fédérations syndicales pour évoquer le problème de la rémunération dans les trois fonctions publiques. Invoquant l'engagement pris par le Premier ministre devant la Commission européenne de stabiliser les dépenses de l'État jusqu'en 2007, le ministre a annoncé que le traitement de base serait augmenté de 0,5 % le 1^{er} janvier 2004 mais qu'aucune revalorisation n'interviendrait au titre de l'année 2003 (dépense globale supplémentaire de 736 millions d'euros en année pleine, dont 410 millions pour le seul budget de l'État). Ainsi, la valeur du point est passée de 52,4933 euros à 52,7558 euros au 1^{er} janvier 2004. Les organisations ont estimé cette augmentation insuffisante au regard de la perte de pouvoir d'achat estimée par elles à 4 points depuis 2000.

Evolution comparée de la décomposition de la rémunération moyenne des personnes en place dans la fonction publique d'Etat avec l'inflation moyenne hors tabac



La même question, lancinante, se repose cette année. Les sept fédérations de fonctionnaires ont lancé à la veille de la présentation du présent projet de budget un appel commun dans lequel elles ont demandé l'ouverture immédiate de négociations sur les salaires. Le chapitre 31-94 – Mesures générales intéressant les agents du secteur public de la section des charges communes est destiné à financer les dépenses résultant de hausses de rémunération, non encore décidées au moment du dépôt du projet de loi de finances. Or, crédité l'an passé de 200 millions d'euros, ce chapitre ne bénéficie dans le présent projet de loi de finances d'aucune inscription, ce qui augure mal d'une éventuelle revalorisation. Pourtant, il serait cohérent d'indexer le point fonction publique sur l'évolution des prix de la même manière que le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Certes, les rémunérations des fonctionnaires ne dépendent pas du seul point d'indice, qui détermine le niveau de traitement, mais aussi du glissement vieillesse technicité (GVT) et des éléments catégoriels. Mais, si certains, et notamment le ministre de la fonction publique, soulignent que la rémunération moyenne des personnes (RMPP) en place devrait progresser de 3 % en 2004 et de 2,6 % en 2005, cette progression est réduite respectivement à 1,3 % et 0,8 % si l'inflation est prise en compte et, surtout, ne concerne que ceux qui bénéficient du GVT ou de mesures catégorielles. Elle laisse de côté tous ceux dont l'essentiel de la rémunération dépend de la progression du point d'indice, c'est-à-dire près de la moitié des fonctionnaires.

Un effort général doit donc être fait. L'augmentation de 1 % du point de la fonction publique représenterait, en année pleine, un coût de l'ordre de 825 millions d'euros, dont 620,2 millions d'euros au titre des rémunérations, 99 millions d'euros au titre des charges sociales, 5,1 millions d'euros au titre des prestations sociales, 65,8 millions d'euros au titre de l'enseignement privé et 28,6 millions d'euros au titre des pensions des anciens combattants.

b) La concentration de la politique salariale sur les mesures catégorielles

Si aucune provision n'a été constituée pour permettre une revalorisation du point fonction publique, en revanche, 438,8 millions d'euros de mesures indemnitaires et catégorielles ont été prévus en 2005. Elles bénéficieront, par exemple, aux agents du ministère de l'éducation nationale pour 181 millions d'euros, dont 125 millions d'euros grâce au plan « Lang », mais aussi aux agents du ministère de la défense pour 81 millions, au titre notamment du plan d'amélioration de la condition militaire, du fonds de consolidation de la professionnalisation et de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI). Ces

mesures catégorielles profiteront également aux fonctionnaires de police pour 50 millions⁽¹⁾ et aux agents du ministère de l'économie et des finances pour 40 millions. Deux tiers du total seront affectés à des dispositifs anciens et un tiers à des mesures catégorielles inédites.

Cet accent mis sur les revalorisations catégories ne saurait constituer une politique salariale saine, comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003⁽²⁾. Il faut ainsi rappeler que les charges civiles de personnel n'ont progressé que de 1,5 % en 2003, en raison principalement de la non-revalorisation du point fonction publique. À ce propos, la Cour des comptes a estimé que *« le freinage de la dépense réalisé par la non-revalorisation du point fonction publique n'est pas plus satisfaisant, car il entraîne des effets pervers en créant de très fortes distorsions sur la situation des différentes catégories de fonctionnaires »*. Cette politique éloigne la vérité des rémunérations de l'échelle définie par la grille indiciaire. Source d'opacité, **elle interdit d'établir des comparaisons et menace la cohésion de la fonction publique.**

De plus, la « catégorisation » des rémunérations prépare la voie à la rémunération individualisée, déjà pratiquée dans certains ministères. Pourtant, le Gouvernement appelle de ses vœux son développement cédant au mirage de la rémunération au mérite.

2. Le mirage de la rémunération au mérite

L'idée d'une rémunération au mérite commence à prendre corps dans la fonction publique. Une modulation de plus à moins 20 % des salaires de ses cadres supérieurs a été proposée par le ministère des finances. Un mécanisme de modulation a également été introduit au ministère de l'intérieur. Plus largement, une expérimentation de la rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale a été lancée en juillet dernier, concernant quarante-cinq d'entre eux répartis entre six administrations⁽³⁾. Chacun s'est vu adresser une lettre d'objectifs associée à une rémunération qui pourra varier de 100 à 120 en fonction des résultats. Une première évaluation du dispositif interviendra en décembre 2004, une deuxième en juin 2005. Des comités ministériels de rémunération ont été créés pour suivre cette évolution. L'objectif final est d'étendre cette expérience à d'autres niveaux de la hiérarchie.

(1) Cf. avis de notre collègue Gérard Léonard sur les crédits de la sécurité intérieure pour 2005, Assemblée nationale, XII^e législature, document n° 1868, tome I, 23 octobre 2004, page 88.

(2) Rapport préliminaire sur les résultats de l'exécution des lois de finances pour 2003, page 49.

(3) Services du Premier ministre, ministères de l'agriculture, de la défense, de l'équipement, des finances et de l'intérieur. Voir décret n° 2004-1082 du 13 octobre 2004 relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels de l'administration centrale.

La diffusion d'une rémunération individualisée implique au préalable de se doter d'indicateurs de résultats. Or, ceux qui sont définis dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF ne présentent pas nécessairement un degré de pertinence élevé. Comment, par exemple, mesurer les résultats d'un enseignant ? Les résultats d'une classe dépendent de bien d'autres facteurs que la seule qualité de l'enseignement. Faut-il mettre en place un système d'enquête de satisfaction, comme cela est prévu par exemple pour mesurer la qualité de l'aide aux victimes apportée par le ministère de la justice ? Comment mesurer les résultats d'un ambassadeur ? Au nombre de mentions de son nom dans la presse locale ?

Outre les difficultés pratiques de mesurer les résultats de telle ou telle activité, la rémunération au mérite, avant d'être une culture du résultat, au sens qualitatif du terme, risque fort d'être associée à une culture du chiffre. Dissuader le citoyen de porter plainte dans un commissariat est un bon moyen d'améliorer les statistiques. Jouer la carte du zèle dans le dressement des contraventions constitue également un moyen efficace d'augmenter les résultats. Ces exemples montrent combien une modalité d'exécution du service – la culture du chiffre – peut conditionner le contenu d'une politique publique, alors même que la qualité du service public exige l'inverse. Utiliser les données produites par les services mêmes dont il faut mesurer les résultats n'est pas de bonne méthode.

Enfin, il convient d'évaluer les conséquences d'une appréciation arbitraire de l'intéressé effectuée par le supérieur hiérarchique direct, quand bien même ce dernier est le ministre lui-même. La réforme de la notation fondée sur le rapport rendu par M. Vallemont⁽¹⁾ ne suffit pas à rassurer. L'amélioration du service rendu repose plus sur l'amélioration de la gestion des ressources humaines et sur la revalorisation des missions attribuées aux agents publics que sur une hypothétique évaluation du mérite individuel associé à des compléments erratiques de rémunération. Cette dernière approche repose sur l'idée fautive que le moteur de la performance dans le service public est le seul travail individuel et non le résultat d'un travail d'équipe.

Pour certains, l'institution d'une rémunération individualisée est appelée, comme certains l'affirment, à pallier les déficiences du système actuel de primes et indemnités. Ces dernières représentent ainsi plus de 25 % des rémunérations dans les ministères de l'économie, de l'intérieur et de la défense et un peu moins de 20 % au ministère de l'équipement, au ministère du travail, au ministère de l'agriculture ou encore au ministère de

(1) *Serge Vallemont*, Gestion des ressources humaines dans l'administration, rapport au ministre chargé de la fonction publique, Paris, La documentation française, 1999.

la santé. Elles atteignent moins de 10 % au ministère des affaires étrangères ou au ministère de l'éducation nationale.

Il conviendrait d'abord de corriger ce système de primes et indemnités pour faciliter la mobilité entre Paris et le reste de la France, comme entre ministères et entre les trois fonctions publiques, voire avec le secteur privé. Ne se concentrer que sur le mérite, avec les risques que cela comporte, ne permettra pas de résoudre le problème essentiel auquel sera confrontée la fonction publique dans les années à venir et que le rapporteur avait analysé dans son rapport l'an passé, celui de sa capacité à attirer les compétences.

II. — LA MODERNISATION DU STATUT AU RISQUE DE L'ÉCLATEMENT

À force de vouloir introduire de la souplesse dans la gestion des emplois et des carrières pour des raisons purement budgétaires, le risque est grand de voir éclater le statut de la fonction publique, dont les grands principes doivent être maintenus, sous peine de faire de l'État un prestataire de services comme un autre, l'intérêt général étant réduit à la seule exigence de productivité.

Il faut regretter à ce titre que la mise en œuvre de la LOLF ne s'accompagne pas de la mise en place préalable des outils nécessaires à une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. **Le rapporteur déplore également que des atteintes aux valeurs du statut de la fonction publique** – du recrutement aux retraites – se fassent, subrepticement, par touches successives, sans véritable débat d'ampleur permettant à la Représentation nationale de se prononcer en connaissance de cause.

A. LES CONSÉQUENCES DE LA LOLF SUR LA PRÉSENTATION DES EMPLOIS ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

1. Les objectifs de la LOLF dans le domaine des dépenses de personnels

La structuration des dépenses de personnel au sein du budget de l'État va être modifiée. Le titre 2, spécifique aux dépenses de personnel, prévu pour chaque programme, constituera un sous-ensemble limitatif au sein des crédits. Des exceptions sont cependant prévues, avec une dotation pour mesures générales de rémunération, dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision lors du vote des crédits.

Les deux objectifs affichés de la mise en œuvre de la LOLF sont, d'une part, la possibilité de fournir une meilleure information sur les effectifs et les dépenses de personnels de l'État et, d'autre part, la déconcentration et la modernisation de la gestion des ressources humaines.

Grâce à la réforme budgétaire, le Parlement devrait disposer d'une vision plus complète des ressources humaines affectées à chaque politique publique. La Cour des comptes avait eu l'occasion, à de multiples reprises, de critiquer l'impossibilité pour l'État employeur de connaître de manière complète et précise les effectifs et les dépenses de rémunération. La notion de poste budgétaire ne permettait pas de refléter la réalité. En 2006, le Parlement devrait connaître le nombre des personnels dont la rémunération est due par l'État, quel qu'en soit le statut, le montant des dépenses qui y sont consacrées, et leur ventilation, politique par politique. Il est également prévu de mettre en place des taux de cotisation au titre des pensions, dans le cadre de la création d'un compte d'affectation spéciale, et des taux de cotisation de prestations familiales, reflétant les dépenses réelles pour l'État de ces prestations.

Le plafond d'emplois devrait permettre aux responsables de programmes, désignés en juin dernier, de bénéficier d'une plus grande souplesse de gestion de leur personnel, avec la liberté de choisir la personne à recruter en fonction de ses compétences et de son expérience, indépendamment de son corps et de son grade.

Le contenu qualitatif de la LOLF a été jusqu'à aujourd'hui négligé comme le montrent la déficience des systèmes d'information et les retards pris dans la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC).

2. La déficience des systèmes d'information et les retards pris dans la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières

Dans son rapport préliminaire sur l'exécution budgétaire 2003, transmis au Parlement début juin, la Cour des comptes estime « *urgent* » de prévoir une procédure de suivi, année après année des emplois. Elle ajoute : « *Nous insistons d'autant plus que la LOLF est très en retard sur la gestion des ressources humaines* ».

Dans son rapport définitif sur l'exécution budgétaire 2003, elle a relevé que les transferts d'emplois de l'État vers les établissements publics exercent « *un effet seulement optique* » sur les effectifs des ministères et complique l'appréciation des coûts réels des personnels de l'État. En

conséquence et compte tenu du fait que la LOLF oblige à prendre en compte les emplois rémunérés par l'État et non ceux des établissements publics, même financés par des subventions, il apparaît nécessaire que les effectifs employés par ces organismes figurent dans les documents budgétaires qui seront soumis à l'approbation du Parlement. Il faut espérer que la mise en place de l'infocentre national de la dépense et des informations associées (INDIA) permettra de mettre fin aux incertitudes liées au décompte des emplois.

La Cour déplore également la lenteur de la mise en œuvre des contrôles de gestion au sein des administrations. Enfin, elle souligne la nécessité de renforcer le contrôle du respect des plafonds d'autorisation des emplois par ministère dès lors que la LOLF accorde une grande liberté dans la gestion des ressources humaines aux responsables de programme.

En outre, la réforme budgétaire ne doit pas s'arrêter à des efforts de présentation. Elle doit servir de socle à une évolution de l'organisation du dialogue social, des modalités de recrutement des agents, de gestion des mobilités et plus largement des carrières.

Or, force est de constater que ces éléments sont loin d'être aujourd'hui prioritaires pour le Gouvernement dont la vision s'arrête à l'abaissement du ratio « dépenses de personnel/dépenses totales de l'État ». Le dialogue social est en panne malgré les annonces ministérielles. La gestion prévisionnelle des emplois a disparu des discours. Pourtant, le précédent Gouvernement avait encouragé dans ces domaines toutes les initiatives. Aussi avait-il confié à l'Observatoire de l'emploi public une mission de diffusion de la culture de la GPEEC, initiative restée lettre morte depuis le changement de majorité.

B. LES RISQUES D'ÉCLATEMENT DU STATUT

Personne ne peut nier la nécessité d'adapter la fonction publique aux évolutions des besoins sociaux et aux règles du droit communautaire. Le principe d'adaptation est d'ailleurs l'un des principes fondamentaux du service public. Il doit ainsi jouer à plein dans l'intégration des contraintes européennes.

Mais le Gouvernement, obnubilé par la seule exigence budgétaire, fait porter tout le poids de ses efforts sur la fonction publique, jusqu'à remettre en cause, par touches impressionnistes et tout en tenant un discours lénifiant, son statut, dans l'attente d'un « grand soir », constamment annoncé mais maintenu dans un grand flou, qui ramènerait la fonction publique dans la sphère de « l'efficacité » et de la « productivité ».

Stigmatiser ainsi des fonctionnaires qui n'auraient pour seul horizon que leur confort personnel revient à ignorer ce qui fait la force de notre service public, sa cohésion et sa volonté de satisfaire les besoins de tous nos concitoyens, sans exception. Soumettre les carrières et les rémunérations à l'arbitraire éloignera sans conteste notre fonction publique de sa vocation première.

1. Les contraintes européennes

Les difficultés d'adaptation du droit français de la fonction publique aux exigences communautaires mises en avant par la Commission européenne et la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) ont été mises en lumière récemment par plusieurs rapports, au premier rang desquels se trouvent le rapport annuel du Conseil d'État de 2003 consacré aux perspectives pour la fonction publique et le rapport remis au ministre de la fonction publique en avril 2003 par M. Jean-Michel Lemoyne de Forges.

Le droit communautaire n'impose pas *a priori* de renoncer aux grands principes fondateurs de la fonction publique. M. Lemoyne de Forges rappelle ainsi que « *contrairement à un sentiment assez répandu, (la France) n'a pas été plus fréquemment condamnée par la CJCE que d'autres États membres, tels l'Allemagne, la Belgique ou l'Italie* ». Par ailleurs, de nombreuses adaptations sont d'ores et déjà intervenues. Trois domaines sont particulièrement concernés : l'ouverture de la fonction publique, l'égalité de traitement dans la carrière et les incidences de la politique sociale européenne.

a) L'ouverture de la fonction publique

L'article 39 du traité instituant la Communauté européenne impose la libre circulation des travailleurs, ce qui implique l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

La seule exception est prévue par l'article 39-4 du traité qui autorise des dérogations pour les « *emplois de l'administration publique* », dont la définition européenne est très restrictive. Dans sa communication du 11 décembre 2002, la Commission européenne a défini ces emplois comme ceux qui « *ont un rapport avec les activités spécifiques de l'administration publique, c'est-à-dire lorsque celle-ci est investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité de la sauvegarde des intérêts généraux de l'État* », mais aussi des « *intérêts généraux (...) des collectivités publiques, telles que les administrations communales* ». Ces conditions sont cumulatives.

Cette définition exige de déterminer les emplois spécifiques non seulement secteur par secteur, comme l'avait fait la Commission européenne dans une communication du 18 mars 1988, mais aussi emploi par emploi. L'appartenance d'un emploi à un secteur particulier, la police ou les affaires étrangères par exemple, ne suffit pas à établir sa fermeture aux ressortissants des États de l'Union. Inversement, des secteurs ouverts peuvent comporter des emplois fermés. Plus encore, « *très exceptionnellement des fonctions exercées au sein d'organismes privés peuvent être "spécifiques de l'administration publique", quand il existe une véritable représentation de l'État* »⁽¹⁾.

Cette approche nécessiterait donc de modifier l'article 5 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui prévoit la fermeture de corps ou cadres d'emplois entiers. Au-delà de cette modification législative, il convient de relever que très peu de corps ou de cadres d'emplois, notamment en catégorie A, ont été ouverts. L'ouverture récente du concours de l'École nationale d'administration (ENA) aux ressortissants communautaires constitue de ce point de vue un véritable progrès.

La liberté de circulation implique également d'assurer une égalité de traitement dans les conditions d'accès à l'emploi public. Cette exigence nécessite de mettre en place des mécanismes de reconnaissance de l'expérience professionnelle et des diplômes. Il faut saluer à ce titre la possibilité offerte aux ressortissants communautaires pour leur intégration à la fonction publique territoriale d'adresser une demande d'assimilation à la commission compétente avant même son inscription au concours, ce qui leur laisse plus de temps pour préparer les épreuves.

Le Conseil d'État a été amené à préciser les conditions de reconnaissance, en interdisant à la commission compétente de refuser l'assimilation d'un diplôme au seul motif qu'il ne serait pas reconnu par les autorités académiques du pays d'origine « *sans rechercher si le degré des connaissances et des qualifications que le diplôme permettrait de présumer (...) était de nature à justifier l'assimilation à un diplôme national* »⁽²⁾. De plus s'impose la prise en compte des acquis de l'expérience conformément à la directive européenne du 18 juin 1992 relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles⁽³⁾. Enfin, la CJCE considère que la constatation de la réussite à l'examen de fin de formation à l'une des écoles d'accès à la fonction publique française, elle-

(1) CJCE, 30 septembre 2003, *Collegio de Oficiales de la Marina Mercante Española et Administración del estado*; 30 septembre 2003, *MM. A., K. et S., et Bundesrepublik Deutschland*.

(2) *Conseil d'État*, 3 novembre 2003, Mlle B.

(3) *Conseil d'État*, 3 février 2004, M. L. W.

même accessible par concours, doit être qualifiée de diplôme au sens de la directive 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 ⁽¹⁾. En conséquence, si un ressortissant européen justifie d'un diplôme sanctionnant une formation équivalente, son accès à la fonction publique ne saurait être conditionné par le suivi de la formation dispensée par l'école ⁽²⁾.

Compte tenu de ces éléments, il conviendrait d'ouvrir tous les concours internes et les troisièmes concours aux ressortissants communautaires, dès lors qu'ils n'ouvrent pas un accès à des « *emplois spécifiques* ».

b) L'égalité de traitement dans la carrière

Le droit communautaire impose la garantie de l'égalité de traitement entre ressortissants nationaux et européens qu'il s'agisse des conditions d'emploi, de classement, de rémunération et d'avancement.

Ainsi, un ressortissant communautaire employé par une administration d'un État membre devrait pouvoir être détaché auprès d'une administration française, alors même qu'il est lié à son administration d'origine par un contrat de travail de droit privé. Cette conception s'oppose à la lettre de l'article 5 *ter* de la loi du 13 juillet 1983 précitée qui ne prévoit que la possibilité de détachement de « fonctionnaires ». Se pose également la question d'une intégration définitive du ressortissant communautaire dans le corps ou le cadre d'emplois d'accueil.

En outre, la jurisprudence communautaire exige que, lorsque des règles nationales prévoient la prise en compte de l'expérience et de l'ancienneté professionnelle dans le déroulement d'une carrière, elles doivent s'appliquer aux ressortissants communautaires sans discrimination ⁽³⁾. Par conséquent, il ne peut être exclu qu'une expérience professionnelle comparable acquise dans le secteur privé d'un autre État membre doive également être prise en considération, même si l'État d'accueil ne tient pas compte de l'expérience acquise dans le privé. Ainsi, toutes les dispositions qui intègrent les services antérieurs pour le classement des agents dans un corps ou un cadre d'emplois imposent la prise en compte de services accomplis dans un organisme privé, lorsque, dans l'État d'origine de l'intéressé, l'activité considérée est assurée par un tel organisme.

(1) Directive 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans.

(2) CJCE, 3 septembre 2003, Burbaud.

(3) CJCE, 23 février 1994, Scholz et Opera Universitaria di Cagliari.

Au regard de ces éléments, il faut s'interroger sur la légalité des décrets n° 2002-1294 du 24 octobre 2002 pour la fonction publique d'État et n° 2003-673 du 22 juillet 1993 pour la fonction publique territoriale, textes qui privilégient la position statutaire d'origine du ressortissant communautaire, en contradiction avec les règles d'assimilation posées par le droit européen. Cette situation n'est pas sans poser de question sur la situation des agents non titulaires français qui ne bénéficieraient pas de ce point de vue des mêmes facilités d'intégration que les ressortissants communautaires.

c) Les incidences de la politique sociale européenne

Les agents publics peuvent être considérés comme des travailleurs comme les autres, auquel cas les règles communes de la politique sociale européenne s'appliquent à eux sans considération de leur relation spécifique avec les administrations publiques. Cette constatation trouve à s'appliquer à la fois dans le respect de l'égalité des sexes et l'encadrement des contrats à durée déterminée.

Au regard du respect de l'égalité des sexes, l'application du droit communautaire incite à s'interroger sur le maintien de la possibilité d'organiser des recrutements distincts pour les hommes et les femmes, tels qu'ils existent encore pour certains personnels de la Légion d'honneur ou de l'administration pénitentiaire. De la même manière, il convient de s'interroger sur le maintien des dispositions favorisant l'accès à la fonction publique des mères de famille, veuves, séparées ou divorcées, telles que prévues par la loi n° 75-3 du 3 janvier 1975 (article 8), la loi n° 76-617 du 9 juillet 1976 (article 21) ou encore par la loi n° 80-490 du 1^{er} juillet 1980. Ces mesures ont fait l'objet d'un avis motivé de la Commission européenne le 14 juin 2001. Peuvent également être regardées comme discriminatoires les dispositions relatives au décompte de l'ancienneté qui n'assimileraient pas à des périodes de temps plein les périodes effectuées à temps partiel, qui concernent surtout les femmes. La CJCE pourrait ainsi déclarer contraire au droit communautaire une disposition qui *de facto* entraîne une discrimination à l'encontre des femmes ⁽¹⁾.

S'agissant de l'encadrement des contrats à durée déterminée, il convient de rappeler que la directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 ⁽²⁾ dispose que ce type de contrat doit constituer « *la forme générale de relations d'emploi entre employeurs et travailleurs* ». Cette exigence implique de modifier les règles relatives aux contrats à durée déterminée dans la fonction publique afin de limiter le recours à des contrats successifs. À ce titre, il conviendrait de prévoir la

(1) CJCE, 2 octobre 1997, Mme G. c/Allemagne.

(2) Directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée.

transformation de ces contrats en contrats à durée indéterminée en cas de renouvellement. Parmi les propositions évoquées par le Gouvernement, pourrait être envisagé l'interdiction de cumuler plus de deux contrats de trois ans, dans la limite maximale de six ans. À l'issue, ces contrats pourraient être renouvelés pour une durée indéterminée. En tout état de cause, cette question devra être tranchée dans le cadre de la future loi d'orientation sur la fonction publique.

L'application du droit communautaire exige des adaptations des règles applicables à la fonction publique française sans pour autant conduire à la remise en cause de son existence. Invoquer le droit européen ne saurait donc suffire à justifier un bouleversement du statut, qui se trouve pourtant menacé par une multiplication d'initiatives malvenues.

2. Les menaces qui pèsent sur le statut

a) Les modifications contradictoires des modes de recrutement

Si le Gouvernement précédent avait entamé un processus favorable à l'élargissement des recrutements rendu nécessaire par la lutte contre la précarité et les besoins à venir de la fonction publique, le Gouvernement actuel tend à revenir sur certains de ces acquis.

— Un mouvement d'ouverture engagé sous la précédente législature

Le comité interministériel pour la réforme de l'État du 15 novembre 2001 avait arrêté deux séries d'orientations concernant les modes de recrutements : leur diversification et l'amélioration des procédures.

Dans le respect du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics, la diversification des voies de recrutement vise un double objectif : l'élargissement des « viviers » de recrutement et la diversification des origines socio-économiques des fonctionnaires, ce qui passait par le développement des concours sur titres et des troisièmes concours réservés aux candidats justifiant d'une expérience professionnelle dans le secteur privé ou associatif ou de l'exercice d'un mandat électif local ainsi que sur l'expérimentation des pré-recrutements permettant à des jeunes de s'orienter plus tôt dans leurs cursus scolaire ou universitaire vers la fonction publique et de bénéficier en contrepartie d'un accompagnement sous la forme d'une aide financière ou d'un tutorat.

La loi du 3 janvier 2001 précitée relative à la modernisation du recrutement dans la fonction publique a prévu la mise en place de recrutement sans concours dans la catégorie C. Parallèlement, plusieurs dispositifs de simplification des recrutements ont été mis en place grâce à

une professionnalisation des épreuves et à une déconcentration des concours interministériels.

Cette politique menée pour la fonction publique de l'État a été progressivement élargie aux autres fonctions publiques. Ainsi, fondé sur la loi du 3 janvier 2001 ⁽¹⁾, l'élargissement des modes de recrutement dans la fonction publique territoriale devient peu à peu effectif avec la multiplication des décrets créant un troisième concours ouvert, par exemple, aux salariés de droit privé, aux élus locaux et aux responsables d'associations. Cette mesure permet d'offrir des débouchés plus nombreux, notamment aux « emplois-jeunes », d'élargir le vivier de recrutement et de diversifier les profils. Depuis 2003, cette procédure est ouverte par décret, cadre d'emploi par cadre d'emploi ⁽²⁾. Elle confirme la volonté affichée en 2001 de lutter contre la précarité et d'encourager la diversité des recrutements dans la fonction publique.

Selon la même logique d'ouverture et d'élargissement des recrutements, à l'initiative de notre collègue Serge Poignant, une proposition de loi relevant l'âge minimum permettant de se présenter aux concours externes de la fonction publique a été adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 15 avril 2004.

Élargissant l'idée de pré-recrutement élaborée sous la précédente législature, l'actuel Gouvernement a annoncé la mise en place de procédures d'accès facilité à la fonction publique pour les plus jeunes et les plus âgés des travailleurs au travers d'un parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'État (PACTE), qui pose à l'heure actuelle plus de questions qu'il n'en résout.

— *Des signes de repli inquiétants*

Mais, dans le même temps, le Gouvernement prenait une décision allant dans le sens contraire et modifiant la limite d'âge au concours interne de l'ENA ⁽³⁾. L'abaissement de la limite d'âge à trente-cinq ans aura pour conséquence d'écarter nombre de personnes qui ont, soit intégré tardivement l'administration, soit privilégié durant une certaine période leur vie personnelle ou familiale, privant ainsi la haute fonction publique de candidats disposant souvent d'une expérience enrichissante pour le service public.

(1) Article 18 modifiant l'article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

(2) Exemple du décret n° 2004-248 du 18 mars 2004 fixant les conditions d'accès et les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des agents de maîtrise territoriaux ou du décret n° 2002-872 du 3 mai 2002 relatif au troisième concours de recrutement pour certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

(3) Décret n° 2004-313 du 29 mars 2004.

Parallèlement, la proportion de postes offerts aux concours externes a été augmentée de 50 % à 60 % réduisant d'autant la possibilité ouverte aux fonctionnaires en place de passer le concours et d'intégrer un corps dont le recrutement s'effectue par le biais de l'ENA.

De telles réformes risquent de constituer les signes avant-coureurs d'une remise en cause plus large des voies de recrutement traditionnelles de la fonction publique, impression renforcée par les annonces faites par le Gouvernement à propos du PACTE, dont les contours restent à ce jour incertains, notamment dans son volet « seniors ».

La réduction du nombre de postes offerts aux concours internes peut entraîner un appauvrissement des recrutements, en particulier dans la haute fonction publique. Leur éventuelle compensation par un recours plus fréquent à la promotion interne qui n'offre pas les mêmes garanties d'équité que les concours ne contribue pas à rassurer. La promotion au choix doit rester compatible avec la cohésion de la fonction publique et ne pas être livrée à l'arbitraire des chefs de service. Le fonctionnaire préoccupé de sa seule promotion personnelle est entravé dans sa vocation à servir l'intérêt général. **Le rapporteur réaffirme son attachement au concours et notamment aux concours internes et aux troisièmes concours.**

Par ailleurs, la mise en place, sous la présidence du directeur de cabinet du Premier ministre, d'une mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur (MIPES) décidée à la suite de la remise du second rapport de la commission présidée par M. Yves-Thibault de Silguy intitulé *Moderniser l'État : l'encadrement supérieur*, ne laisse d'inquiéter sur les risques de main mise encore plus grande du Premier ministre sur la nomination de tous les hauts fonctionnaires. Mal utilisée, la MIPES risque fort de devenir le lieu de politisation de la haute fonction publique.

b) Les incertitudes de la disparition des corps

Le précédent ministre de la fonction publique, M. Jean-Paul Delevoye, l'annonçait déjà. Le ministre actuel continue de l'annoncer. Mais personne ne voit venir la réforme de la fonction publique. Les indications fournies par le ministre lors de son audition devant la commission des Lois ont été si elliptiques qu'elles dissimulent de véritables hésitations et un manque de préparation certain.

Les organisations syndicales ont été reçues successivement par le ministre sans pour autant que des propositions concrètes leur aient été présentées. Une certitude filtre cependant : le système des corps est

considéré comme obsolète et pourrait, sur le modèle de la fonction publique territoriale, être réorganisé autour de sept métiers (les filières de la territoriale)⁽¹⁾, divisés eux-mêmes en quelques dizaines de cadres statutaires de fonction (les cadres d'emploi de la territoriale).

La refonte des corps ne pourrait se faire à moyens budgétaires constants et coûterait, selon les estimations, entre 2 et 5 milliards d'euros. Or, rien n'est prévu dans le projet de loi de finances pour 2005 pour financer une telle réforme.

Telle qu'envisagée par le Gouvernement, la disparition des corps doit d'abord servir des gestionnaires d'emplois, soucieux de faire baisser le ratio des dépenses de personnel rapportées au total des dépenses au prix de souplesses de gestion peu respectueuses de la situation de chaque agent. Dans ces conditions, le recours aux non-titulaires risque de se développer.

Paradoxalement, ce regroupement associé à une déconcentration de la gestion pourrait conduire à un éclatement de la fonction publique en autant d'unités qu'il y a de services centraux et de services déconcentrés. Chaque responsable de service aura sa vision de la gestion du personnel et aura les moyens de la conduire. Dans ce cadre, le risque d'externalisation – mouvement qui tend déjà à s'amplifier – n'est pas mince, ce qui conduira inévitablement à faire se côtoyer des agents publics relativement bien rémunérés et des travailleurs précaires employés par des entreprises de sous-traitance, faisant ainsi exploser la communauté de travail, si importante dans le rendu d'un service public de qualité, entièrement tourné vers la satisfaction du citoyen.

Enfin, le rapporteur souhaite relativiser l'obstacle à une bonne gestion que constitueraient les corps. En effet, 75 % des effectifs de la fonction publique sont régis par seulement dix-neuf corps. La mise en exergue de l'existence de 900 corps ne saurait donc résumer la réalité de la situation. La fusion progressive des corps en voie d'extinction constitue une voie plus raisonnable que leur disparition pure et simple au profit d'ensembles affranchis des valeurs d'égalité de traitement entre agents de la fonction publique.

c) Les mauvaises surprises de la réforme des retraites

— La mise en place d'une réforme sans négociation

La réforme des retraites, engagée sans négociation réelle avec les syndicats représentatifs des fonctions publiques ni sur la pénibilité des métiers, ni sur le déroulement des carrières, ni sur les inégalités

(1) Formation (850 000 agents), administration générale (234 000), technique (231 000), finances (167 000), sécurité (138 000), santé et social (23 000), culture (11 000).

d'espérance de vie, fait peser une partie du poids de la réforme sur les fonctionnaires, en exonérant les rentiers, les détenteurs de patrimoine et les entreprises ⁽¹⁾.

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a modifié le régime de retraite des agents des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière, ainsi que celui des ouvriers d'établissements industriels de l'État, à l'exclusion des régimes spéciaux des entreprises publiques. D'une part, cette loi rapproche les régimes de retraite des fonctionnaires de celui des salariés du régime général. D'autre part, elle prend en compte les impératifs issus du principe communautaire d'égalité de rémunération entre hommes et femmes.

Ainsi, la loi aligne la durée d'assurance requise sur celle exigée des salariés du secteur privé, selon une version simpliste de l'équité. La durée nécessaire pour obtenir une pension complète au taux maximum de 75 % hors bonification est ainsi fixée à 160 trimestres, soit quarante annuités, à partir de 2008. Le passage des 150 trimestres exigés aujourd'hui à 160 trimestres se fera progressivement entre 2004 et 2008. À compter de 2009, la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une pension complète sera déterminée comme dans le régime général avec la majoration d'un trimestre par année pour atteindre quarante et une annuités en 2012 et quarante et une annuités trois quarts en 2020.

En outre, la loi institue une décote. Si la condition de durée d'assurance n'est pas remplie, la pension liquidée sera calculée en appliquant un coefficient d'anticipation (la « décote ») qui réduira la pension par trimestre manquant pour atteindre, soit la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de liquidation (75 %), soit la limite d'âge applicable au corps auquel appartient le fonctionnaire concerné (entre cinquante-cinq ans et soixante-cinq ans).

Pour compenser l'augmentation de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, le législateur a tenté de favoriser l'allongement de la durée d'activité. L'article 46 de la loi permet aux fonctionnaires de dépasser la limite d'âge les empêchant de poursuivre leur activité pour compléter leurs droits à pension.

Enfin, le régime de la cessation progressive d'activité (CPA) est réformé par l'article 73 de la loi. Les agents dont la limite d'âge est fixée à soixante-cinq ans, âgés de cinquante-sept ans à partir de 2008 au lieu de

(1) Pour une présentation détaillée de la réforme du 21 août 2003, voir l'avis de l'an dernier, pages 21 à 26.

cinquante-cinq ans dans le système actuel, pourront être admis à bénéficier d'une CPA.

In fine, le niveau des pensions risque de baisser et une partie non négligeable des retraites de demain sera amputée. En effet, le passage de trente-sept annuités et demi à quarante et une annuités trois quarts modifie le pourcentage du calcul de l'annuité, le taux passant de 2 % à 1,875 %. Les salariés n'ayant pas les quarante annuités sont également pénalisés deux fois avec, d'une part, le calcul sur 1,875 % par annuité et, d'autre part, l'application d'une décote de 3 %, puis de 5 % par année manquante. Or, la durée validée aujourd'hui est bien en deçà des trente-sept annuités et demi. Par exemple, un fonctionnaire de l'État cotise en moyenne trente-quatre annuités et les femmes trente-deux annuités. Dans la fonction publique territoriale, la moyenne de cotisation est de vingt-neuf annuités pour les hommes et de vingt-deux annuités pour les femmes. Pour les entreprises publiques, la moyenne est de trente-trois annuités en moyenne et de trente annuités pour les femmes. L'étude d'impact, jointe au projet de loi, faisait état d'une diminution du taux moyen de remplacement fondé uniquement sur le dernier traitement indiciaire de 68 % en 2003 à 54,1 % en 2013.

Ainsi, même si le prolongement de l'activité est encouragé, il est à craindre que la durée minimale ne soit guère atteinte en moyenne. Malgré l'effet « prime », et notamment l'abondement au titre de la caisse de retraite complémentaire créée par la loi, on peut craindre une baisse très importante du pouvoir d'achat pour l'ensemble des fonctionnaires, quelles que soient les fonctions publiques.

En outre, la notion de pénibilité n'est prise en compte que pour des catégories très limitées de fonctionnaires : les enseignants et certaines catégories du secteur hospitalier.

— *La mise en œuvre d'une réforme sans discussion*

Certaines des injustices introduites par la loi du 21 août 2003 ont été atténuées.

Ainsi, le décret du 18 juin 2004 pris en application de l'article 76 de ladite loi crée, à compter du 1^{er} janvier 2005 un régime de retraite additionnelle pour la fonction publique. Ce régime vise à compenser, de manière partielle, la perte de revenus subie par les fonctionnaires retraités en raison de la non prise en compte des primes dans le calcul de leur pension. Une cotisation de 10 %, répartie également entre employeurs et bénéficiaires – ce

qui va accentuer la perte de pouvoir d'achat des fonctionnaires – sera donc perçue sur l'ensemble des rémunérations qui n'entrent pas dans l'assiette de calcul de la pension et ceci dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut annuel. Cette cotisation permettra l'acquisition de points, la valeur de celui-ci étant fixée par le conseil d'administration de l'établissement public chargé de gérer cette retraite additionnelle. La gestion administrative du régime sera confiée à la Caisse des dépôts et consignations.

En revanche, les discussions sur les départs anticipés à la retraite des fonctionnaires sont la parfaite illustration du passage en force du Gouvernement jusques et y compris dans la mise en application de la réforme législative.

Ainsi, aucun accord n'a pu être conclu sur le dispositif « carrières longues ». Si le recul du Gouvernement dans sa volonté d'imposer une durée minimale de service effectif dans la fonction publique pour autoriser les départs anticipés ne peut qu'être salué, en revanche, le calendrier de montée en charge du dispositif s'avère particulièrement décevant.

La mesure, telle qu'elle figure dans le projet de loi de finances pour 2005, n'autorise les départs anticipés au 1^{er} janvier 2005 qu'aux fonctionnaires âgés de cinquante-neuf ayant débuté leur carrière à quatorze, quinze ou seize ans, et ayant validé quarante-deux ans de service, dont quarante ans de cotisation. Au 1^{er} janvier 2008, si l'âge de départ est descendu à cinquante-six ou cinquante-sept ans, la durée de cotisation nécessaire pour obtenir un départ anticipé est augmentée à quarante-deux ans. Cette mesure pourrait concerner 9 000 fonctionnaires en 2005 pour un coût évalué à 70 millions d'euros.

TROISIÈME PARTIE

LE BUDGET DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Dans une période marquée par de vastes mouvements de réforme de l'État, il faut s'interroger sur la baisse des moyens attribués au ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État dont la fonction interministérielle devrait jouer un rôle moteur dans les changements engagés. Il s'agit là d'un signe fort du manque de pilotage.

Ainsi, le budget de la fonction publique et de la réforme de l'État au sens strict, c'est-à-dire limité aux crédits gérés par le ministère chargé de cette question et tel que défini par l'agrégat 21 des services généraux du Premier ministre, passera en 2005 de 223,6 millions d'euros à 158,9 millions d'euros, soit une réduction de 30,7 %.

Certes, cette évolution s'explique principalement par le transfert à la Caisse nationale d'allocations familiales de la gestion des prestations crèche, auparavant inscrites au sein de l'action sociale interministérielle pour un montant de 55 millions d'euros. En sens inverse, le budget de la fonction publique recevra un transfert de 5,2 millions d'euros au titre de la participation au plan de renforcement de la sécurité des systèmes d'information et aide à la mutualisation en provenance des crédits de l'enseignement scolaire, de l'enseignement supérieur et de l'intérieur, sécurité intérieure et libertés locales.

Mais, cette réduction de moyens va bien au-delà des mouvements de structures. Elle est réelle. En effet, en neutralisant tout mouvement de transfert, c'est-à-dire à structure constante « loi de finances initiale 2004 », il faut bien constater une diminution réelle du budget de la fonction publique de plus de 8,4 %. Il était de 223,6 millions d'euros en 2004. Il sera, à structure constante, de 204,7 millions d'euros en 2005.

**CRÉDITS DU MINISTÈRE CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE
DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005**

(en euros)

	Chapitres budgétaires	Loi de finances initiale 2004	Projet de loi de finances 2005	Variation (en %)
Dépenses ordinaires (Titres III et IV)				
Action sociale interministérielle, dont :	33-94	117 301 238	51 360 185	-56,22
Crédits d'action sociale interministérielle : dépenses déconcentrées	Art. 20	1 824 490	1 824 490	0,00
Prestations interministérielles d'action sociale	Art. 30	113 647 360	47 706 307	- 58,02
Participation au fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie	Art. 60	1 829 388	1 829 388	0,00
Formation, perfectionnement, insertion, dont :	34-94	8 347 563	8 514 745	2,00
Formation et perfectionnement des personnels	Art. 10	228 674	209 580	- 8,35
Opérations interministérielles de formation non déconcentrées	Art. 30	208 982	487 646	133,34
Opérations interministérielles de formation déconcentrées	Art. 40	2 379 907	2 298 579	- 3,42
Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	Art. 50	5 530 000	5 518 940	- 0,20
Subvention de fonctionnement aux établissements publics, dont :	36-10	65 455 604	63 966 089	- 2,28
École nationale d'administration	art. 11	32 006 777	31 251 879	- 2,36
Instituts régionaux d'administration	Art. 13 à 17	33 448 827	32 714 210	- 2,20
Études et communication sur la gestion publique	37-04	2 357 572	3 047 071	29,25
Fonds pour la réforme d'État et de la modernisation@, dont :	37-08	20 561 429	20 442 665	- 0,58
Opérations à caractère national	Art. 10	6 000 000	6 352 270	5,87
Opérations à caractère local	Art. 20	12 000 000	6 352 270	- 47,06
Dépenses d'informatique et de télécommunication (<i>nouveau</i>)	Art. 30	2 561 429	7 738 125	202,10
Subventions aux actions de formation des GIP et aux organisations syndicales, dont :	43-02	3 988 025	4 146 685	3,98
Centre des études européennes de Strasbourg	Art. 10	304 898	289 074	- 5,19
Organisations syndicales	Art. 20	2012327	2 178 207	8,24
GIP de la banque de données inter-fonctions publiques	Art. 30	45 800	99 800	117,90
Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	Art. 40	1 100 000	1 107 780	0,71
Subvention aux établissements intervenant dans le domaine de la formation	Art. 50	515 000	471 824	- 8,38
Total des dépenses ordinaires		218 011 431	151 477 440	- 30,52
Dépenses en capital (Titre V)				
Réimplantations d'administrations	57-01	—	—	ns
Fonds pour la réforme de l'État	57-04	—	—	ns
Équipement : actions interministérielles, dont :	57-06	5 000 000	3 393 000	- 32,14
Action sociale interministérielle	Art. 10	4 000 000	2 393 000	- 40,18
Logement en Île-de-France	Art. 20	—	—	ns
Insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	Art. 30	1 000 000	998 000	- 0,20
Total des dépenses en capital		5 000 000	3 393 000	- 32,14
TOTAL		223 572 860	154 870 440	- 30,73

Source : documents budgétaires.

I. — L'APPLICATION CONTESTABLE DE LA LOLF

A. LE PASSAGE RATÉ DE L'AGRÉGAT AU PROGRAMME

En application de l'article 66-1 de la LOLF, le Gouvernement a déposé sur le bureau des assemblées un rapport permettant d'établir une comparaison entre la présentation des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'État sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et celle qui est imposée par la LOLF.

L'agrégat « Fonction publique » des services généraux du Premier ministre serait intégré à un programme « Fonction publique, réforme de l'État et prospective » au sein d'une mission ministérielle « Direction de l'action du Gouvernement ».

Les crédits concernés passeraient, dans la nouvelle présentation, de 256,4 millions d'euros en 2004 à 195,7 millions d'euros en 2005. Le programme serait structuré en cinq actions regroupant les crédits liés à l'activité des services dépendant du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État – à savoir la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE), la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) et l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) –, et les crédits du commissariat général du Plan.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME PAR TITRES ET CATÉGORIES

Crédits de paiement	2004 LFI	2005 PLF
<i>Titre 2 : Dépenses de personnel</i>	125 926 122	59 964 733
Rémunérations d'activité	8 537 391	8 512 427
Cotisations et contributions sociales	1 705 341	1 676 421
Prestations sociales et allocations diverses	115 683 390	49 775 885
<i>Titre 3 : Dépenses de fonctionnement</i>	111 456 975	123 361 981
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	45 650 673	59 007 018
Subventions pour charges de service public	65 806 302	64 435 496
<i>Titre 5 : Dépenses d'investissement</i>	5 546 048	4 808 979
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	5 546 048	4 808 979
<i>Titre 6 : Dépenses d'intervention</i>	13 451 873	7 616 167
Transferts aux autres collectivités	13 451 873	7 616 167
TOTAL	256 381 018	195 751 860

Source : Avant-projet annuel de performances des programmes de la mission ministérielle « Direction de l'action du Gouvernement », annexé au projet de loi de finances pour 2005.

Le programme « Fonction publique, réforme de l'État et prospective » recouvrirait une part de l'agrégat 31 « Administration générale » (dépenses des titres III, IV et V) et l'intégralité de l'agrégat 21 « Fonction publique » (dépenses des titres III, IV, et V) des services généraux du Premier ministre selon les conventions suivantes.

**PASSAGE DES CHAPITRES AUX DÉPENSES DU PROGRAMME
« FONCTION PUBLIQUE, RÉFORME DE L'ÉTAT ET PROSPECTIVE »**

DEPENSES DU PROGRAMME LOLF	CHAPITRES DE L'ORDONNANCE DU 2 JANVIER 1959
Dépenses de personnel	Chapitre 34-98 article 21 Chapitre 33-94 articles 30 et 60 Chapitre 31-01 articles 10 à 80 Chapitre 31-02 articles 10 à 40 Chapitre 31-96 articles 10 à 70 Chapitre 33-90 articles 10 à 60 Chapitre 33-91 articles 10 à 60 Chapitre 33-92 articles 20, 40 et 60
Dépenses de fonctionnement	Chapitre 34-94, articles 10, 30 et 40 Chapitre 37-04 Chapitre 36-10, articles 11 à 17 Chapitre 43-02 articles 10 et 30 Chapitre 37-04, article 20 Chapitre 33-94, articles 20 et 50 Chapitre 33-92, articles 10, 50 et 70 Chapitre 34-98, articles 10 à 80 Chapitre 66-01 article 10
Dépenses d'investissement	Chapitre 57-06 articles 10 et 30
Dépenses de transfert	Chapitre 43-02 articles 20, 40 et 50 Chapitre 44-11 articles 21, 22, 31, 32, 40, 50 et 60

Source : Présentation, à titre indicatif, des crédits du budget général selon les principes retenus par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, projet de loi de finances pour 2005.

Le programme serait divisé en cinq actions. L'action « Formation des fonctionnaires » réunirait d'une part les subventions de fonctionnement aux établissements publics chargés de la formation interministérielle des cadres et d'autre part les crédits consacrés à la formation continue interministérielle des fonctionnaires. L'action « Réforme de l'État » correspondrait aux crédits du fonds pour la réforme de l'État (FRE). L'action « Action sociale interministérielle » reprendrait les crédits dédiés aux prestations d'action sociale, auxquels s'ajouteraient les crédits du fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIIPH). L'action « Administration électronique » rassemblerait les crédits destinés aux projets conduits par l'ADAE. Enfin, l'action « Prospective » regrouperait les crédits du commissariat général du Plan, du centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) et du conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC).

LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTIONS

Actions	2004 LFI	2005 PLF
Formation des fonctionnaires	73 308 764	71 945 170
Réforme de l'État	18 241 297	13 807 240
Action sociale interministérielle	128 941 238	61 379 905
Administration électronique	11 201 429	30 142 859
Prospective	24 688 290	18 476 686
TOTAL	256 381 018	195 751 860

Source : *Avant-projet annuel de performances des programmes de la mission ministérielle « Direction de l'action du Gouvernement », annexé au projet de loi de finances pour 2005.*

Le passage de l'agrégat au programme n'est pas convaincant. Il ne fait que plaquer les futures actions aux structures administratives existantes – la DMGPSE et la DUSA pour la réforme de l'État, l'ADAE pour l'administration électronique, le Commissariat général du Plan, le CEPII et le CERC pour la prospective... Par ailleurs, il invente des liens, par exemple entre la prospective et l'action sociale interministérielle, qui n'ont pas lieu d'être. Il faut aussi s'interroger sur l'absence, par exemple, des crédits de fonctionnement du conseil d'analyse économique, dont le travail de prospective est pourtant reconnu. Il conviendrait, comme l'ont proposé nos collègues Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, dans leur rapport sur la nouvelle architecture du budget de l'État⁽¹⁾, de rattacher l'action « Prospective » au programme « Coordination de l'action gouvernementale ».

Enfin, **le rapporteur regrette que les moyens en personnels des structures concernées par le programme soient intégrés à un autre programme.** En effet, les emplois de la DGAFP et des structures de la réforme de l'État relèveront du programme 1 « Coordination du travail gouvernemental », au titre de l'action « coordination sectorielle ».

Il n'y aura donc pas de plafond ministériel propre au ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, mais un plafond des emplois des services du Premier ministre qui inclut tous les emplois inscrits au fascicule budgétaire des services généraux, dont la DGAFP et les structures chargées de la réforme de l'État, les effectifs du secrétariat général de la défense nationale, du secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne et du commissariat général au Plan. La constitution de ce plafond d'emploi ministériel est en cours, par agrégation des fascicules budgétaires correspondants.

(1) *Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique, propositions de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 1554, 28 avril 2004.*

La séparation entre les crédits de personnel et de fonctionnement et les crédits d'intervention et d'investissement qui existe aujourd'hui dans la présentation de l'agrégat demeurera sous le régime de la LOLF. Cet exemple montre une nouvelle fois le peu de profit qui a été tiré des nouvelles règles de présentation. Il aurait été plus cohérent de réunir dans un seul programme l'ensemble des moyens mis en œuvre pour conduire la politique considérée, nonobstant l'incohérence de celle-ci révélée plus haut.

B. LES LACUNES DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Les errements constatés dans la constitution du programme « Fonction publique, réforme de l'État et prospective » se retrouvent dans la fabrication des indicateurs de résultats présentés dans l'avant-projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances.

Les objectifs définis ressemblent plus à une juxtaposition de pétitions de principe qu'aux buts fixés à une politique publique cohérente. Ils sont répartis de la manière suivante :

LES OBJECTIFS DU PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE, REFORME DE L'ETAT ET PROSPECTIVE »

OBJECTIFS	POINT DE VUE	INDICATEURS
Connaître l'emploi public et promouvoir une gestion prévisionnelle des effectifs	Citoyen	Transparence de l'emploi public pour les administrations de l'État Nombre de départements ministériels s'appuyant sur une démarche de GPEEC pour définir leur politique de GRH
Optimiser la formation initiale des fonctionnaires	Contribuable	Dépenses consacrées à la formation initiale dans les instituts régionaux d'administration (IRA)
Améliorer la formation délivrée dans les IRA	Citoyen Usager	Enquête annuelle externe auprès des administrations et des anciens élèves des IRA
Réduire les délais de recrutement des agents formés dans les IRA	Contribuable	Délai entre l'inscription au concours et le début de la formation
Optimiser la formation continue	Contribuable	Actions organisées au niveau déconcentré : nombre de stagiaires, nombre de jours stagiaires, dépense moyenne d'un jour stagiaire Actions organisées au niveau central : nombre de stagiaires, nombre de jours stagiaires, dépense moyenne d'un jour stagiaire
Soutenir la mise en œuvre des SMR	Citoyen	Taux de mise en œuvre des actions de modernisation des ministères inscrites dans leurs SMR
Déconcentrer l'action sociale interministérielle	Usager	Part des crédits d'action sociale gérée par les préfets de région
Optimiser la gestion des prestations d'action sociale	Contribuable	Coût de gestion du prestataire extérieur en charge de la gestion de certaines prestations d'action sociale
Accroître le recours à l'administration électronique dans les relations entre	Usager	Taux de dématérialisation des échanges avec les usagers

La mesure de la performance est incomplète et inadaptée.

Nombre d'actions ne font l'objet d'aucune mesure de performance. Aucun objectif n'est assigné à l'ENA non plus qu'aux organismes de prospective, alors que trois objectifs sont définis pour les seuls IRA. Certains objectifs se recoupent largement. Si la déconcentration de l'action sociale interministérielle est un gage d'efficacité, pourquoi avoir deux objectifs, l'un de déconcentration et l'autre d'optimisation de la gestion des prestations d'action sociale ?

Les indicateurs associés sont, pour la plupart, de simples indicateurs de moyens qui ne permettent pas d'apprécier les réels progrès du service rendu. Par exemple, le taux de dématérialisation des échanges entre l'administration et les usagers ne saurait faire office de mesure de qualité du service. Calculer le coût unitaire de gestion de certaines prestations d'action sociale ne saurait remplacer l'évaluation de l'efficacité de la prestation. Déterminer le nombre de stagiaires ayant bénéficié de formations financées sur des crédits interministériels ne saurait permettre de juger de la qualité des formations dispensées et de leurs conséquences sur l'amélioration du service public.

Ces manques béants au regard des objectifs de la LOLF sont d'autant plus décevants que le ministère chargé de la réforme de l'État devrait se trouver en pointe dans la mesure de la performance et dans la définition de méthodes précises d'évaluation.

II. — LA RÉDUCTION DES CRÉDITS EN 2005

A. LA BAISSÉ DES CRÉDITS EN FAVEUR DES FONCTIONNAIRES

Les crédits destinés à financer des actions de formation, d'aide sociale et d'information en faveur des fonctionnaires baisseront de 200 millions dans la loi de finances initiale pour 2004 à 131,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, soit une réduction de 34,4 % qui tient compte partiellement du transfert aux caisses d'allocations familiales des crédits finançant les prestations crèche.

1. L'attrition des crédits de l'action sociale interministérielle

L'**action sociale interministérielle** finance les prestations d'action sociale individuelles ou collectives mises en œuvre au profit des agents de

l'État : aides à l'amélioration de l'habitat, aide ménagère à domicile, prestations crèche, chèques vacance, réservations de logement, aides à l'installation. Elles s'ajoutent aux actions conduites et prises en charge directement par chacun des ministères pour leurs personnels respectifs. Le nombre de bénéficiaires évolue de manière contrastée comme le montre le tableau ci-dessous.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES DES PRESTATIONS
À GESTION INTERMINISTERIELLE
(chapitres 33-94 et 57-06)**

PRESTATION	2002	2003	2004 (prévisions)
Aide à l'amélioration de l'habitat des retraités	906	788	860
Aide ménagère à domicile des retraités	28 201	25 396	24 126
Aide et prêt à l'installation des personnels de l'État en Île-de-France	3 162	3 361	3 764
Chèques-vacances	130 156	141 195	145 431
Prestations crèche	22 869	nc	nc
Réservations de logement	269	159	185

Les crédits inscrits sur le **chapitre 33-94**, diminueront de 56,22 % en 2005, passant de 117,3 à 51,4 millions d'euros, soit une réduction de 66,9 millions d'euros.

La plus grande partie de cette diminution, soit 55 millions d'euros, s'explique par le transfert de la prise en charge du service de la prestation crèche à la Caisse nationale d'allocations familiales. Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la circulaire interministérielle du 23 août 2004 qui a programmé le transfert aux caisses d'allocations familiales du service des prestations familiales dues aux agents de l'État en métropole. Ce transfert s'effectuera en deux étapes, au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet 2005. Aujourd'hui, ce sont les services gestionnaires du personnel de l'administration qui instruisent les dossiers et versent les allocations familiales.

Ce mouvement « technique », qui se traduira néanmoins par une réduction d'effectifs dans les services de l'État aujourd'hui chargés de la gestion de cette prestation, ne résume pas cependant la totalité de la baisse enregistrée sur le chapitre de l'action sociale interministérielle. En effet, les prestations et versements facultatifs diminueront de 10,8 millions d'euros.

L'action sociale interministérielle bénéficie, par ailleurs, de crédits d'investissement inscrits sur l'article 10 du **chapitre 57-06**. En 2005, les crédits baisseront de 4 à 2,4 millions d'euros, soit une réduction significative de plus de 40 %.

2. les actions interministérielles de recrutement de formation continue

a) Les crédits de formation, de perfectionnement et d'insertion

Les crédits consacrés à la formation, au perfectionnement et à l'insertion du **chapitre 34-94** progresseront légèrement de 8,3 millions dans la loi de finances pour 2004 à 8,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, soit une augmentation de 2 %. Ce mouvement inclut une réduction de crédits de 0,1 million d'euros et une croissance de la dotation de 0,3 million d'euros correspondant à une participation au master franco-allemand d'administration publique créé lors du Conseil des ministres franco-allemand du 13 mai 2004. Cette progression doit cependant être analysée au regard des mises en réserve et annulations de crédits qui sont intervenues ces deux dernières années.

En effet, la formation continue des agents de l'État mise en place au niveau central a subi des suppressions de crédits qui hypothèquent lourdement l'avenir. En 2003, un important « gel » de crédits sur le chapitre 34-94, suivi d'une annulation, a amputé les crédits de plus de 1,5 million d'euros, soit un cinquième de la dotation inscrite dans la loi de finances initiale. Cette évolution n'a donc permis de réaliser qu'un court programme limité à quatre actions pour quarante-trois participants, en partenariat avec l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, auquel il convient d'ajouter une formation exclusivement destinée aux membres des jurys des concours d'accès aux IRA.

Les actions de formation continue témoignent de l'écart qui peut exister entre les discours et les actes. Ainsi, le Gouvernement s'est engagé à moderniser l'État, à adapter les services publics, autant d'actions qui exigent une meilleure adéquation des compétences aux besoins. Cette évolution ne peut être fondée que sur des actions de formation continue fortes. Compte tenu de l'ampleur des enjeux, tels que le développement de l'administration électronique, la modernisation des règles de la commande publique ou la réforme de la gestion publique, seules des actions de formation menées à niveau interministériel peuvent permettre de diffuser le plus largement possible les nouveaux savoirs.

Pour 2005, le rapporteur souhaite que les crédits qui seront adoptés par le Parlement correspondent à la réalité des moyens qui seront attribués à ces actions de formation interministérielle, sous peine de vider une nouvelle fois de sa portée l'autorisation parlementaire dans un secteur aussi crucial.

Le constat établi pour les actions menées au niveau central se confirme au niveau déconcentré. En effet, en 2004, le volume des crédits disponibles a connu une baisse d'environ 20 %, compte tenu, là aussi, des mesures de « gel » budgétaire. Au regard des thèmes qui doivent être abordés – nouvelles techniques de gestion publique dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001, gestion des ressources humaines, mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable, développement de l'administration électronique –, le rapporteur ne peut que regretter l'annulation de 1,44 million d'euros intervenue sur ces crédits.

Ces tendances confirment le hiatus qui se fait jour entre les initiatives ambitieuses de réforme lancées sous le précédent Gouvernement, pourtant reprises et magnifiées dans les discours de l'actuel, et les moyens mis effectivement en œuvre par ce dernier pour les mener à bien. Il faut espérer qu'en 2005 cette évolution puisse être corrigée, de telle sorte que les défis auxquels doit faire face l'administration puissent être relevés dans les meilleures conditions. Cette rupture s'avère d'autant plus nécessaire que s'ajoute à la réforme de la gestion publique et au développement de l'administration électronique la modernisation de l'administration territoriale.

La rénovation annoncée de la politique de formation continue ne peut qu'être encouragée. Il s'agit d'examiner, d'une part, les possibilités d'adaptation à la fonction publique des évolutions survenues dans le secteur privé suite à l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 et à la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, et, d'autre part, les propositions du rapport sur la formation continue des agents de l'État, remis, en septembre 2003, par l'instance d'évaluation du commissariat général du Plan. Le rapporteur doute cependant de la réelle volonté du Gouvernement d'aboutir sur cette question, dont les organisations syndicales n'ont pas été saisies à ce jour.

b) Les subventions aux écoles

Les subventions de fonctionnement aux établissements publics, inscrites sur le **chapitre 36-10**, sont consacrées au financement de l'ENA et aux IRA. Elles diminueront en 2005 de 2,3 %, passant de 65,5 à 63,9 millions d'euros.

— La subvention à l'École nationale d'administration

La subvention de l'ENA sera réduite de 32 à 31,2 millions d'euros. Les mesures prévues ne tiennent aucun compte des mesures nouvelles

relatives au budget nécessaire à la réforme annoncée de l'École. Ces mesures seront discutées dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances rectificative pour 2004. **Le rapporteur regrette que le Parlement ne puisse connaître au moment de discuter du projet de loi de finances pour 2005 les tenants et les aboutissants budgétaires de cette réforme**, alors même que son coût est prévisible (6,1 millions d'euros). Il n'est ainsi appelé à se prononcer que sur la « gestion courante » de l'établissement.

La réforme, inspirée des recommandations du premier rapport de la commission présidée par M. Yves-Thibault de Silguy et présentée en Conseil des ministres du 22 octobre 2003, n'est pourtant pas mince. Elle prévoit, en premier lieu, une réforme de la scolarité autour de trois modules fondamentaux articulés avec des stages d'application, la mise en place de dominantes, et une ouverture plus large à l'administration des territoires et l'Europe, en deuxième lieu, un nouveau pilotage de l'École à travers la modification de la composition du conseil d'administration, et la mise en place d'un comité d'orientation pédagogique, en troisième lieu, un regroupement des activités de formation sur le site de Strasbourg et, enfin, une réforme du concours d'entrée.

NOMBRE D'ÉLÈVES DES TROIS DERNIÈRES PROMOTIONS DE L'ENA

Type de concours	Nombre de postes offerts au concours	Effectif des élèves (avant la sortie)	Nombre d'élèves classés
PROMOTION COPERNIC 2000/2002			
Concours externe	55	56	56
Concours interne	44	43	43
Troisième concours	11	10	10
Total	110	109	109
PROMOTION Romain GARY 2003-2005			
Concours externe	58	61	ns
Concours interne	47	46	ns
Troisième concours	11	11	ns
Total	116	118	ns
PROMOTION 2004-2006			
Concours externe	50	50	ns
Concours interne	41	42 (1 rattachement)	ns
Troisième concours	09	09	ns
Total	100	101	ns

— *Les subventions aux instituts régionaux d'administration*

La subvention des IRA atteindra 31,7 millions d'euros. Celle des IRA de Metz et de Nantes augmentera de 0,2 million d'euros, tandis que

celle des IRA de Lille, de Lyon et de Bastia diminuera globalement de 0,9 million d'euros.

NOMBRE DE POSTES OFFERTS AUX CONCOURS DES IRA

Année du concours	Bastia	Lille	Lyon	Metz	Nantes	Total
2000	133	132	132	132	133	662
2001	130	130	130	130	130	650
2002	133	134	133	133	133	666
2003	126	126	126	126	126	630

3. Les autres crédits de formation et d'insertion

a) La progression des autres crédits de formation

Les subventions destinées au Centre des études européennes de Strasbourg (CEES), aux organisations syndicales, au Groupement d'intérêt public de la banque de données inter-fonctions publiques, mais aussi au FIIPH dans la fonction publique et à divers établissements intervenant dans le domaine de la formation, inscrites au **chapitre 43-02**, augmenteront en 2005 de 4 % passant de 3,9 millions d'euros à 4,2 millions d'euros.

Ce mouvement traduit, notamment, une hausse des crédits de 0,5 million d'euros en faveur de la Banque de données juridiques inter-fonctions publiques ainsi qu'une progression des aides financières allouées aux organisations syndicales de la fonction publique à hauteur de 0,2 million d'euros. En revanche, la subvention inscrite sur l'article 10 de ce chapitre et destinée au CEES, qui sera adossé à l'ENA à compter du 1^{er} janvier 2005, baissera de 300 000 euros à 289 000 euros. Il convient de rappeler que cette subvention ne représente que 40 % des recettes totales du CEES, qui dispense depuis l'an dernier une préparation aux concours de recrutement des institutions européennes.

b) La baisse des crédits du fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées

À l'inverse, les crédits d'intervention du FIIPH diminueront légèrement de 0,2 %. Cette baisse des crédits d'intervention du fonds se double d'une diminution des crédits d'investissements, inscrits sur l'article 30 du chapitre 57-06 et qui atteindront à 998 milliers d'euros au lieu d'1 million d'euros en 2004.

B. LA DIMINUTION DES CRÉDITS POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Les crédits consacrés au financement interministériel de la réforme de l'État progresseront très légèrement en 2005 de 2,5 %, passant de 22,9 millions à 23,5 millions d'euros. Cette progression est optique. En effet, elle n'est pas justifiée par un effort supplémentaire décidé par le Gouvernement dans cette matière, mais par un transfert de crédits de 5,2 millions d'euros en provenance des budgets de l'enseignement scolaire, de l'enseignement supérieur et de la culture au titre de la participation de ces sections budgétaires au plan de renforcement de la sécurité des systèmes d'information et d'aide à la mutualisation.

1. Les études et la communication sur la gestion publique

Entre la loi de finances initiale pour 2004 et le projet de loi de finances pour 2005, les crédits consacrés aux études et à la communication sur la gestion publique, inscrits sur le **chapitre 37-04**, connaîtront une hausse de 29,2 %, atteignant 3 millions d'euros. Outre l'octroi de moyens supplémentaires, ce chapitre bénéficiera d'un transfert de 40 000 euros en provenance de crédits de la culture et de la communication. Ce transfert correspond à la participation annuelle du ministère de la culture à la DUSA.

La modification de l'enveloppe globale permettra de renforcer des moyens de communication de la DGAFP, de la DMGPSE et de la DUSA. Une partie des crédits attribuée à la première sera, par ailleurs, transférée en faveur des deux autres, conformément à la montée en puissance de l'activité de ces structures relativement récentes et appelées à jouer un rôle important dans la « réforme » de l'État.

2. La stabilité des crédits des fonds de modernisation

Les crédits du **chapitre 37-08** financent à la fois le FRE sur ces articles 10 et 20 et le fonds interministériel de mutualisation (FIM) sur son article 30. Ils connaîtront, en 2005, un léger recul de 0,6 % passant de 20,6 à 20,4 millions d'euros. Cette tendance générale masque plusieurs mouvements contradictoires :

- une réduction de crédits de 5,6 millions d'euros ;
- une augmentation des crédits de 0,3 million d'euros ;
- un transfert de 5,2 millions d'euros au titre de la participation au plan de renforcement de la sécurité des systèmes d'information et aide à la mutualisation en provenance des crédits de l'enseignement scolaire, de l'enseignement supérieur et de l'intérieur, sécurité intérieure et libertés locales.

a) Le recul des crédits du fonds pour la réforme de l'État

Le FRE finance, chaque année, de 120 à 200 projets. Il est divisé entre une section nationale et une section territoriale.

En 2004, les crédits de fonctionnement du FRE ont connu d'importantes mesures de régulation. Doté de 19,9 millions d'euros de crédits disponibles, il a subi, sur le fondement des mesures conservatoires demandées par le ministre de l'économie dans sa lettre du 20 avril 2004, une mise en réserve de précaution d'une partie des crédits ouverts dans la loi de finances initiale et de l'intégralité des crédits de report. Cette régulation budgétaire représente un montant de crédits de 6,7 millions d'euros.

En 2005, les crédits de fonctionnement du FRE connaîtront globalement une baisse de 29,4 %. Les crédits pour opérations à caractère national progresseront de 5,9 % passant de 6 millions à 6,4 millions d'euros, tandis que ceux destinés aux opérations à caractère local diminueront de moitié de 12 millions à 6,4 millions d'euros.

b) L'abondement par transfert du fonds interministériel de mutualisation

Depuis 2004, les crédits du FIM sont inscrits à l'article 30 du chapitre 37-08. Ce fonds succède au fonds interministériel de modernisation qui avait pour vocation d'aider les administrations dans la mise en œuvre de projets innovants d'infrastructures et d'outils techniques, tels que les projets relevant du cadre commun d'interopérabilité, de l'harmonisation des systèmes d'information, de l'amélioration des annuaires ou des messageries.

Il a pour finalité de participer au financement des projets interministériels du programme ADELE 2004-2007, notamment les mesures liées au plan de renforcement de la sécurité des systèmes d'information (PRSSI) et d'aider les administrations centrales et services déconcentrés dans la mise en œuvre de projets de modernisation. En 2005, les crédits du FIM seront augmentés en partie par redéploiement et passeront de 2,6 millions à 7,7 millions d'euros.

3. Les crédits de relocalisation

a) Un effort de méthode engagé sous la précédente législature

À l'occasion du comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1997, une refonte complète de la doctrine et des méthodes des relocalisations d'administration dans les régions a été élaborée. Depuis lors, la concertation tant au niveau de la préparation que de l'exécution a été renforcée. L'accompagnement social doit être juste, cohérent et facilement compréhensible. La constitution de pôles de compétence doit être recherchée. Les coûts doivent être minimisés et compatibles avec les approches budgétaires. Les engagements, en termes d'emplois, doivent être tenus ; il s'agissait de mettre fin aux effets d'annonce.

Quant à la méthode, il a été précisé que celle-ci doit comporter un suivi permanent des actions et des évaluations régulières. La régularité juridique des opérations doit être vérifiée et les pouvoirs hiérarchiques et de tutelle normalement exercés. Les plans de localisation doivent constituer le fondement principal des offres de transfert. Les négociations avec les collectivités locales d'accueil doivent être menées dans la clarté.

Cet effort s'est incarné dans la création en 2002 du comité pour l'implantation territoriale des emplois publics (CITEP)⁽¹⁾, qui exerce deux missions complémentaires concernant les services de l'État et de ceux placés sous sa tutelle ou son contrôle, à l'exception des services de proximité : d'une part, il propose les localisations et transferts de ces services sur le territoire national (article R. 510-13 du code de l'urbanisme), d'autre part, il délivre les agréments pour l'implantation de ces mêmes services à l'intérieur de la région Île-de-France.

Il détermine ceux des services et établissements relevant de l'État ou soumis à son contrôle, dont la présence dans la région Île-de-France ne s'impose ni par les tâches qu'ils ont à remplir ni par les besoins auxquels ils répondent. Il entreprend toute enquête ou étude visant à définir les conditions dans lesquels ces services et établissements pourraient être en tout ou partie transférés en des points du territoire où ils contribueraient utilement à un développement équilibré des régions. Il propose à cet effet à l'approbation du CIADT des opérations de transfert des services publics que les ministères compétents mettront en œuvre. Il suit leur mise en œuvre et

(1) Décret n° 2002-59 du 14 janvier 2002 modifiant certaines dispositions du code de l'urbanisme relatives à l'implantation des services, établissements et entreprises dans la région Île-de-France et par l'arrêté du 6 février 2002 définissant l'organisation et le fonctionnement du CITEP.

veille à ce que les opérations approuvées en comité interministériel soient menées à terme dans le respect des orientations adoptées par le Gouvernement en la matière (article R. 510-13). À l'intérieur de la région Île-de-France, toute opération en vue de construire ou d'utiliser des locaux à usage d'activité est soumise à agrément. Le CITEP instruit les demandes et délivre les agréments, lorsque l'opération est réalisée par un service de l'État ou par les personnes publiques ou privées soumises à son contrôle dont l'activité ne s'exerce pas dans le secteur concurrentiel. Il assure le secrétariat du fonds des délocalisations et rapporte au comité de gestion présidé par le secrétaire général du Gouvernement.

Après avis du comité de gestion, des crédits inscrits principalement au chapitre 57-01 des services généraux du Premier ministre peuvent être attribués au profit des administrations et organismes concernés par les opérations de transfert d'emplois publics. En règle générale, il s'agit d'une avance remboursable subordonnée à la production d'un gage immobilier par l'organisme concerné (crédits du chapitre 57-01) et d'une subvention pour le paiement des indemnités de transfert d'emploi (crédits du chapitre 37-07). Chaque dossier est examiné cas par cas, à l'occasion d'une concertation dans laquelle la situation de chaque ministère ou organisme est considérée dans sa singularité.

Le CIADT du 13 décembre 2002 a décidé d'adapter et de renforcer la politique d'implantation territoriale des emplois publics en renforçant le travail avec les ministères à partir des programmes prévisionnels pluriannuels d'implantation (PPPI), en orientant les implantations les plus stratégiques vers les grandes aires métropolitaines, en systématisant la recherche d'organismes européens ou internationaux et en renforçant le rôle des collectivités locales dans le processus de préparation et de réalisation des implantations.

Le CIADT du 26 mai 2003 a fixé les orientations générales pour l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques, arrêté les démarches pour les contrats de site liés à des plans sociaux, au plan de restructuration du GIAT ou à des bassins textiles et confirmé la délocalisation à Marseille d'une partie du Centre Français du commerce extérieur (CFCE).

b) Un bilan qualitatif mitigé

Les impacts au plan local et régional varient en fonction du type d'établissement transféré. Ils sont particulièrement positifs lorsque l'organisme concerné est un établissement à caractère scientifique ou technique, relevant notamment du secteur de la recherche. Ainsi la localisation du Centre national d'études spatiales (CNES) à Toulouse ou de

l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) à Rennes a fortement valorisé l'image du territoire d'accueil. La création d'un pôle « police » et l'installation de l'École normale supérieure (ENS) à Lyon ou l'implantation de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) à Lille ont renforcé ou conforté le rôle de capitale régionale ou l'ambition européenne de ces villes. Des pôles de compétence ont émergé ou ont été renforcés, à l'exemple du pôle des affaires étrangères pour Nantes, du pôle végétal pour Angers ou du pôle agronomique pour Montpellier. L'économie locale a été stimulée grâce à la contribution au développement de zones d'activité thématiques et des prestations à des entreprises par le biais notamment de contrats de recherche et de partenariat.

L'effet des délocalisations est généralement positif en termes de volume, de délai et de qualité des prestations produites. En revanche, les « thérapies de choc », sans concertation, pourraient exercer un effet négatif sur les performances, ce qui illustre la nécessité d'un dialogue en amont. Un organisme sur deux a modifié ses systèmes de gestion, d'animation et de contrôle. Le mode d'exercice de la tutelle a souvent évolué sous la forme d'une redéfinition et d'une extension des missions des organismes. Le transfert n'est cependant pas toujours utilisé pour accorder aux structures concernées une autonomie budgétaire et juridique suffisante.

Le volet indemnitaire du dispositif ne constitue pas le facteur décisif du volontariat, qui est beaucoup plus déterminé par un projet personnel ou un choix de vie. Le frein majeur à la mobilité porte sur l'insuffisante prise en compte de la perte d'emploi du conjoint, l'absence de garanties de son reclassement ou de dispositif d'appui dans la recherche de son nouvel emploi. La transformation d'une partie de l'aide financière en aide technique serait souhaitable. Pour les agents de droit public, le développement d'une bourse interministérielle des emplois s'avère nécessaire. L'aptitude à faire de l'opération un véritable projet collectif doté de sens et bien accueilli localement est en relation directe avec le succès du transfert.

c) Des résultats quantitatifs non négligeables qui risquent d'être compromis

Après déduction d'un certain nombre d'opérations annulées ou suspendues, le transfert de 42 600 emplois a été approuvé dans des CIADT depuis 1990, soit environ 13 000 pour les CIAT antérieurs à juillet 1993, 10 000 pour le CIAT du 20 septembre 1994, 5 200 pour ceux du 10 avril et du 15 décembre 1997, 6 300 pour celui du 18 mai 2000, 5 000 lors du CIADT du 9 juillet 2001 et 2 300 lors du CIADT du 13 décembre 2002. Depuis 1991, les pouvoirs publics ont effectivement transféré près de

29 695 emplois publics sur le territoire national hors Paris, soit plus que pendant les trente années précédentes (23 099 emplois entre 1960 et 1990). 4 233 emplois sont en cours de transfert.

Les opérations d'accompagnement social et d'équipement, financées par le fonds des délocalisations publiques, font l'objet de transferts de crédits en direction des ministères concernés, à partir des chapitres 37-07 et 57-01 précités. Ces chapitres dotés dans des lois de finances initiales antérieures ⁽¹⁾ et abondés régulièrement par le produit des ventes d'immeubles en lois de finances rectificatives ne font l'objet d'aucune demande depuis le projet de loi de finances pour 2002. Les transferts sur le chapitre 57-01 se sont élevés en 2000 à 0,35 million d'euros et à 4 millions d'euros en 2002. Les reports des exercices antérieurs se sont élevés de 23 millions d'euros en 2002, 19 millions d'euros en 2003 et 6 millions d'euros en 2004. Ces crédits ont cependant fait l'objet d'une mesure de mise en réserve, interdisant leur consommation, au risque de bloquer les opérations en cours. Ces mesures associées à l'absence d'abondement en loi de finances initiale risquent de compromettre les résultats obtenus par cette politique.

Le salut devra être trouvé dans les « retours » susceptibles d'être inscrits en loi de finances rectificative à la fin de l'année. 4 millions d'euros pourraient ainsi être inscrits alors même que des besoins prévisionnels pour 2004 ont été évalués à 6,3 millions d'euros. **Le rapporteur insiste donc sur la nécessité de mettre fin aux mises en réserve de crédits sous peine de compromettre la poursuite de la politique de relocalisation.**

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

Avant d'émettre un avis sur les crédits, la Commission a procédé, le 20 octobre 2004, à **l'audition de M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, et de M. Éric Woerth, secrétaire d'État à la réforme de l'État**, sur les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'État pour 2005.

Indiquant en préambule que l'audition de MM. Renaud Dutreil et Éric Woerth ne saurait se limiter à une simple présentation des crédits, le **président Pascal Clément** a rappelé l'actualité particulièrement riche du ministère de la fonction publique et du secrétariat d'État à la réforme de l'État qui lui est rattaché, en faisant référence au processus de simplification du droit engagé par la présentation au Parlement d'une loi annuelle d'habilitation, à la réforme budgétaire et comptable induite par la mise en œuvre de la LOLF, à la mise en place des SMR ainsi qu'au développement de l'administration électronique par le biais du projet ADELE.

Insistant sur la nécessité de dégager une vision stratégique de la fonction publique et de la réforme de l'État suscitant l'adhésion des fonctionnaires, mais comprise également des citoyens et des contribuables, **M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État**, a décrit en premier lieu le contexte dans lequel s'inscrit cette réforme : les marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement en la matière sont de plus en plus restreintes, puisque le service de la dette, qui représente près de 1,3 milliard d'euros par an, le paiement des pensions des fonctionnaires à la retraite, avec des départs annuels de l'ordre de 70 000 à 90 000 fonctionnaires, la réduction des déficits et la croissance des prélèvements sociaux sont désormais des impondérables de la gestion du budget de l'État. Les choix politiques du Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, qui consistent à donner la priorité à la restauration des fonctions régaliennes de l'État ainsi qu'à la cohésion sociale, tout en faisant le pari de l'intelligence par un soutien accru à l'enseignement et à la recherche, conduisent également à raisonner dans un objectif de stabilisation des dépenses de personnel de la fonction publique.

Pour autant, en dépit de ce contexte difficile, un effort particulier doit être apporté en matière de garantie de pouvoir d'achat des fonctionnaires, afin non seulement de témoigner de la reconnaissance de la Nation envers ses agents mais aussi de constituer un facteur de motivation. Des négociations salariales vont être engagées dès le 8 novembre dans ce sens, un tel objectif ne pouvant toutefois être atteint que si l'on réfléchit en même temps à une réduction des effectifs. À cet égard, les départs à la retraite importants, de l'ordre de 77 000 par an, offrent une occasion historique de réduire le nombre d'agents, l'objectif étant de limiter à

40 000 au plus les flux de recrutement jusqu'en 2015. Il pourrait être attendu, dans le cadre de cette réduction, des gains de productivité de l'ordre de 2,25 % par an, cette norme n'étant, bien entendu, pas applicable service par service, mais utilisée comme référence générale.

La réforme de l'État et de sa fonction publique ne saurait cependant se résumer à une comptabilisation d'effectifs ou de masse salariale. Elle s'inscrit dans un projet plus ambitieux, destiné à moderniser un cadre législatif et réglementaire vieilli, qui conduit à une gestion opaque et inégalitaire des agents. On recense actuellement 1 400 corps dans la fonction publique, dont 900 « en activité ». Cette multitude est source de rigidité, notamment en termes de mobilité géographique puisque beaucoup d'agents, et notamment des femmes, refusent une promotion qui les obligerait à déménager. Elle est également source de complexité puisqu'elle paraît désormais incompatible avec la logique de globalisation imposée par la LOLF. Un rapport du Conseil d'État recommande en conséquence de décloisonner la gestion de la fonction publique afin de permettre à l'État de retrouver des marges de manœuvre en termes de productivité. Le fait que cette proposition émane du juge suprême en matière de fonction publique n'est pas sans paradoxe, dans la mesure où la justice administrative a contribué de manière incontestable, par une jurisprudence complexe, à opacifier la gestion des agents publics.

Il serait ainsi proposé de regrouper les corps dans six cadres statutaires, à l'image de ce qui existe dans la fonction publique territoriale. À cette réforme, qui impliquerait une refonte du statut, celle des fonctions des agents et la mise en place d'une rémunération individualisée, s'ajouterait une refonte de la grille indiciaire, avec des gains en termes de pouvoir d'achat, notamment pour les fonctionnaires dont les rémunérations sont situées en bas de l'échelle. L'État serait également gagnant dans la mesure où il retrouverait une souplesse de gestion.

Un autre projet lié à la réforme de la fonction publique consiste à diversifier son recrutement, la fonction publique devenant ainsi accessible à toutes les catégories socioprofessionnelles. Sa composition actuelle n'est en effet pas à l'image de la République puisqu'elle privilégie *de facto*, par le biais du concours, le recrutement de diplômés, issus de catégories relativement aisées. À titre d'exemple, un tiers des agents de la catégorie C ont actuellement un diplôme de l'enseignement supérieur. Il s'ensuit, pour ces agents surdiplômés par rapport à leur poste, une grande frustration, et, pour la Nation qui a contribué à leur formation initiale, un certain gâchis. La réforme consisterait alors à développer une nouvelle voie d'accès, le parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'État (PACTE), proposant un parcours alternant d'une durée de deux ans avant la

titularisation dans la fonction publique. Tout en respectant le principe du concours, cette formule, qui s'appuierait sur les missions locales, présente l'avantage, par rapport aux emplois-jeunes, de permettre à la fois une formation qualifiante et une titularisation en bout de parcours. Elle serait proposée aux « juniors », de seize à vingt-six ans, mais également aux « seniors », âgés de plus de cinquante ans et en situation de chômage longue durée. Il s'agirait ainsi, avec cette procédure innovante destinée aux personnes plus âgées, d'éviter à terme un déséquilibre de la pyramide des âges.

S'agissant plus précisément du budget du ministère de la fonction publique, il faut souligner une réforme importante qui prévoit le transfert aux caisses d'allocations familiales de la gestion des prestations crèche aux agents de l'État, permettant ainsi de dégager une économie de 55 millions d'euros. Le reste du budget s'inscrit dans une logique de maîtrise globale des crédits dans un contexte d'effort général de rigueur budgétaire et des précisions techniques pourront être apportées en réponse aux questions des commissaires.

M. Éric Woerth, secrétaire d'État à la réforme de l'État, a indiqué que les SMR étaient fondées sur la recherche d'une plus grande productivité dans l'action de l'État et fixaient des objectifs quantifiés. Ainsi, les 230 mesures prévues dans les SMR élaborées en 2004 devraient permettre de réaliser 1,5 milliard d'euros d'économies à l'horizon 2007. Les SMR constituent un programme pluriannuel de modernisation de l'État, plus cohérent et plus efficace qu'une succession de réformes ponctuelles. Cette démarche s'articule avec les outils mis en place par la LOLF, notamment les indicateurs de résultats et les projets pluriannuels de performances. La transparence de cette politique sera assurée grâce, d'une part, à une évaluation effectuée par un comité d'experts indépendants, d'autre part, au contrôle exercé annuellement par le Parlement.

La désignation d'un secrétaire général dans chaque grand ministère, qui apparaît essentielle pour garantir la continuité de la réforme, est actuellement en cours. Le haut fonctionnaire qui exercera ces fonctions sera responsable des moyens du ministère et de la réussite des actions de modernisation.

La politique de simplification administrative sera poursuivie. Elle est fondée sur la présentation au Parlement, chaque année, d'un projet de loi de simplification du droit. La mise en œuvre de cette politique, qui concerne directement les usagers grâce à des actions de proximité – par exemple en matière d'administration électronique – repose en grande partie sur les réflexions du conseil d'orientation de la simplification administrative, où siègent notamment des parlementaires.

Concluant son propos introductif, le secrétaire d'État a estimé que la politique de réforme de l'État a désormais franchi une étape essentielle, une culture du résultat succédant à la culture de réflexion qui dominait précédemment.

Après avoir estimé que le ministre chargé de la fonction publique avait tenu un véritable discours de ministre de l'économie pour justifier tous les blocages dans la fonction publique, **M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'État**, a regretté que le ministre, contrairement aux usages de ses prédécesseurs, n'ait pas pris la peine de recevoir le rapporteur de la commission des Lois et qu'à la date limite fixée par la LOLF pour la remise des réponses au questionnaire budgétaire, soit le 9 octobre, moins de 50 % des réponses lui étaient parvenus, alors même que le ministère chargé de la réforme de l'État devrait se montrer exemplaire dans l'information du Parlement et dans le respect des prescriptions organiques.

Rappelant que le budget du ministère de la fonction publique était traditionnellement modeste, mais que l'action menée par ses services avait des répercussions sur les 2,2 millions de fonctionnaires de l'État, et les quelque 1,1 million de fonctionnaires territoriaux et 700 000 fonctionnaires hospitaliers, il a jugé nécessaire que le ministre en charge de ce dossier ait le souci d'assurer un service public de qualité mais aussi de garantir aux hommes et aux femmes qui l'assurent un niveau de vie satisfaisant.

Fort de ces constats, le rapporteur a présenté plusieurs observations.

— Soulignant que depuis quatre ans, les fonctionnaires n'ont pas connu de hausse significative de leur traitement et que des discussions ont été annoncées pour le 8 novembre prochain entre les organisations syndicales et le ministre de la fonction publique – lequel a déclaré, le 27 septembre dernier, qu'il lierait baisse des effectifs et hausse des rémunérations – il a regretté qu'aucune provision n'ait été inscrite pour revaloriser le point fonction publique dans le projet de loi de finances pour 2005. Rappelant que le président de la commission des Finances, M. Pierre Méhaignerie, avait estimé le 19 octobre dans *La Tribune* qu'il convenait de gager une hausse générale des rémunérations dans la fonction publique sur des économies budgétaires, le rapporteur a demandé, en premier lieu, si les discussions qui vont s'ouvrir constitueront de véritables négociations salariales ou bien simplement des rencontres méthodologiques, en deuxième lieu, comment seront répartis les 430 millions d'euros annoncés pour financer des mesures de nature exclusivement catégorielle, mesures qui ne sauraient en aucun cas constituer un substitut à une véritable

politique salariale dans la fonction publique, et, en troisième lieu, quel sera le coût prévisionnel de la refonte de la grille indiciaire annoncée.

— Il a souhaité avoir des éclaircissements sur la justification précise des 7 000 suppressions de postes inscrites dans le projet de loi de finances et sur la manière dont était envisagé le remplacement des très nombreux départs en retraite qui ne manqueront pas d'intervenir dans les années à venir. Il a également souhaité savoir quels seraient les effectifs de jeunes travailleurs et de travailleurs plus âgés qui seront concernés par le programme PACTE.

— Faisant remarquer que M. Delevoye comme M. Dutreil y avaient fait référence à de multiples reprises, il a jugé nécessaire d'avoir des informations précises sur le contenu et le calendrier d'examen du projet de loi de modernisation des trois fonctions publiques.

— Il a interrogé les ministres sur l'état d'avancement de la réforme de la formation continue des agents.

— Constatant au cours des auditions qu'il avait menées dans le cadre de la préparation de son rapport que les organisations syndicales représentatives de la fonction publique déploraient le manque de dialogue social en contradiction avec un discours ministériel qui se louait des avancées obtenues, en particulier dans la modernisation des comités techniques paritaires, il a également interrogé les ministres sur leur volonté réelle de revivifier ce dialogue.

— Il a demandé quel sort serait réservé à la proposition de loi relative à l'augmentation de l'âge maximum pour se présenter aux concours de la fonction publique, présentée par M. Serge Poignant et adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

— Enfin, il a souhaité obtenir des précisions sur les conséquences exactes de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales pour les collectivités territoriales, le ministère de la fonction publique ayant reconnu que le transfert de 130 000 agents de l'État sous l'autorité des collectivités territoriales entraînerait de nécessaires recrutements pour encadrer ces agents.

M. Georges Tron, rapporteur spécial de la commission des Finances sur les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'État, s'est tout d'abord déclaré satisfait de pouvoir participer à l'audition organisée par la commission des Lois, en contestant que le ministre ait tenu le discours d'un ministre de l'économie, lequel s'en serait tenu à une présentation comptable et chiffrée du budget.

Soulignant que la question des rémunérations devait être sans conteste évoquée avec celle des effectifs, dès lors que la France comptait de 15 % à 20 % de fonctionnaires en plus que les pays comparables, il a estimé que le choix du Gouvernement de lier meilleur service public, responsabilisation des fonctionnaires et hausses ciblées des rémunérations était le bon, compte tenu, en particulier, du fait que les départs massifs à la retraite dans les prochaines années donneront une marge de manœuvre équivalente à environ 20 000 emplois par an. Il a demandé aux ministres quelle démarche avait été suivie dans ce contexte pour définir le service rendu administration par administration, question qui n'était pas sans lien avec l'évolution des SMR.

Il s'est également interrogé sur l'utilisation des 430 millions d'euros consacrés dans le projet de budget à des mesures catégorielles, en rappelant qu'une telle somme avoisine celles attendues d'éventuels aménagements de l'impôt de solidarité sur la fortune ou de l'impôt sur le revenu pour l'emploi d'une aide au foyer et que le président de la commission des Finances s'était récemment inquiété de la situation de près de la moitié des fonctionnaires qui ne seront concernés ni par le GVT, ni par des mesures catégorielles.

Puis, il a demandé si un bilan de l'expérience de rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale avait été établi. Il a par ailleurs regretté qu'il soit toujours impossible de recruter au niveau local des agents de l'État, en particulier des enseignants, souhaitant entamer une seconde carrière dans la fonction publique territoriale, notamment dans les filières sociales.

Faisant observer que la commission des Finances, à la suite de l'audition récente de plusieurs ministres sur leur stratégie ministérielle de réforme, avait pu constater des différences dans le degré d'engagement de chacun d'entre eux et regretté que la mise en œuvre de la LOLF et la construction des SMR n'aient pas été mieux coordonnées, il a demandé que le Gouvernement maintienne son effort pour imposer les SMR à l'ensemble des services et assure une meilleure coordination entre les deux pôles de réforme que constituent la LOLF et les SMR.

Il a ensuite interrogé les ministres sur l'incidence du droit européen et notamment de la jurisprudence de la Cour de justice sur la modernisation de la fonction publique.

Il s'est étonné du fait que, depuis 1983 et malgré le mouvement de décentralisation, les effectifs de l'État aient crû de 20 % et a demandé quels seraient l'impact de l'acte III de la décentralisation en termes

d'économies d'emplois de l'État et ses conséquences sur la déconcentration.

Enfin, il s'est déclaré stupéfait de constater que, de tous les pays modernes, seule la France continuait à s'interroger sur la réforme de l'État et sur l'évolution des effectifs, alors même que de nombreux pays avaient résolu ces questions il y a une dizaine, voire, pour les plus précoces, une vingtaine d'années. Il a souligné la nécessité pour le Gouvernement de mener la réforme en urgence, de telle sorte que la réduction de la dépense publique puisse permettre une baisse des prélèvements obligatoires et *in fine* une amélioration de la compétitivité de la France, comme l'a démontré une fois de plus le récent rapport de M. Camdessus au ministre de l'économie.

En réponse aux deux rapporteurs, M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, a apporté les précisions suivantes :

— À ce jour, les réponses au questionnaire budgétaire ont, dans leur quasi-totalité, été transmises aux rapporteurs.

— Contrairement à des pays comme la Suède, qui ont su très tôt allier système social-démocrate et réforme de l'État, ou l'Italie, qui a conduit sa réforme sous le gouvernement de la coalition de gauche de l'Olivier, la France ne connaît pas de consensus sur la réforme de l'État parce que l'opposition continue de se battre en faveur d'une augmentation aveugle des effectifs au détriment des rémunérations, ce qui se traduit par une paupérisation de la fonction publique, par un amoindrissement de la qualité du service public et par un coût élevé pour le contribuable.

— Les rémunérations des fonctionnaires ne dépendent pas du seul point d'indice, qui détermine le niveau de traitement, mais aussi du GVT et des éléments catégoriels. Or, force est de constater que la RMPP, qui inclut l'ensemble des éléments de rémunération, devrait progresser de 3 % en 2004. L'érosion du point d'indice affecte ceux qui ne bénéficient ni du GVT ni de mesures catégorielles. Ces dernières, qui atteindront 438,8 millions d'euros en 2005, bénéficieront notamment aux agents du ministère de la défense pour 81 millions, de l'éducation nationale pour 181 millions, de l'intérieur pour 50 millions, et de l'économie et des finances pour 40 millions. Deux tiers du total seront affectés à des dispositifs anciens et un tiers à des mesures catégorielles inédites. Rien n'est prévu pour financer la refonte de la grille indiciaire en 2005, parce le processus n'est, à cette heure, qu'en phase de préparation.

— L'expérimentation de la rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale, lancée en juillet dernier, concerne quarante-cinq d'entre eux répartis entre six ministères. Chacun s'est vu adresser une lettre d'objectifs associée à une rémunération qui pourra varier de 100 à 120 en fonction des résultats. Une première évaluation du dispositif interviendra en décembre 2004, une deuxième en juin 2005. Des comités ministériels de rémunération ont été créés pour suivre cette évolution. L'objectif final est d'étendre cette expérience à d'autres niveaux de la hiérarchie.

— Le projet de loi de modernisation de la fonction publique nécessite un travail de préparation complexe. Il inclura un volet consacré à la fonction publique territoriale, qui est d'ores et déjà bien avancé et apparaît comme relativement consensuel, un volet relatif au PACTE ainsi qu'un volet sur l'architecture de la fonction publique d'État. Si le calendrier reste encore imprécis, un examen au cours de l'année 2005 paraît cependant envisageable. La proposition de loi présentée par M. Poignant va dans le sens souhaité par le Gouvernement et s'inscrit dans le mouvement de modernisation engagé.

— La réduction des effectifs n'est pas un choix idéologique, mais répond à la nécessité de construire un État moderne, compte tenu des départs massifs à la retraite, ce qui induit un très important travail pour recenser avec exactitude les services qui connaîtront des départs et mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Il faut s'étonner d'ailleurs qu'aucun gouvernement n'ait entrepris auparavant une telle étude qui peut seule permettre d'adapter le service rendu aux effectifs disponibles.

— Le PACTE concernera les trois fonctions publiques et pourrait permettre d'accueillir au total 20 000 nouveaux agents, principalement sur des postes correspondant à des emplois de catégorie C.

— La formation continue fait partie des priorités du Gouvernement qui souhaite transposer aux trois fonctions publiques l'effort accompli dans le secteur privé en faveur de la formation tout au long de la vie. Cette évolution est d'autant plus nécessaire que la refonte des cadres statutaires exigera un outil de formation plus efficace.

— Les organisations syndicales représentatives, qui ont chacune leur logique propre, n'étant d'accord entre elles que sur très peu de questions, il est difficile de les engager sur la voie de la modernisation du dialogue social, étant précisé que l'État ne souhaite pas imposer de règles nouvelles sans concertation. Un protocole sur le dialogue social actuellement en cours de négociation pourrait cependant être adopté.

— La mise en place de deuxièmes carrières dans l'enseignement est une des innovations offertes par le Gouvernement. En effet, il apparaît que l'Éducation nationale est un des secteurs dans lequel les carrières sont les plus rectilignes et les plus cloisonnées. Le nouveau dispositif, applicable dès septembre 2005, offrira aux volontaires, dans le cadre de la réforme des retraites, des carrières plus diversifiées. Il sera dès lors plus facile pour des agents de l'État d'intégrer la fonction publique territoriale.

— L'ouverture sur l'Europe est une réalité et la haute administration doit pouvoir s'ouvrir à des fonctionnaires d'autres pays européens.

En complément, M. Éric Woerth a apporté les éléments de réponse suivants :

— La réduction des effectifs peut être menée soit en dégageant de la productivité – mot qui n'est plus tabou –, soit en analysant de manière systématique le bien-fondé et la qualité de chaque intervention de l'État, ce qui permet de déterminer ce qui doit être, par exemple, décentralisé ou bien externalisé.

— La mise en œuvre par les ministères de leur SMR fera l'objet d'un suivi attentif. Cet exercice annuel et précis repose sur un engagement pris par les ministères devant le Premier ministre. Les services de la réforme de l'État et la commission d'expertise présidée par M. Francis Mer y veilleront. Dès le mois de décembre prochain, un bilan de la réalisation des actions menées dans le cadre des SMR sera rendu public. Un deuxième bilan sera conduit au mois de juin. Un ministère, qui ne tiendrait pas ses engagements, sera ainsi soumis à la pression publique. L'exercice doit s'améliorer : cette année, les indicateurs seront compatibles avec ceux de la LOLF et l'aspect interministériel des stratégies de réforme sera accentué.

— La question de l'articulation entre la LOLF et les SMR se pose de manière constante, mais ces deux éléments doivent être distingués : la première constitue d'abord une réforme du système comptable et de gestion de l'État et doit aboutir à une meilleure transparence et à un meilleur suivi des politiques publiques ; les secondes sont axées sur le contenu de ces politiques et sur un plan annuel de réforme des structures de l'État. Les projets et les rapports annuels de performances, prévus par la LOLF, doivent naturellement s'appuyer sur le contenu des SMR et une articulation claire entre les deux doit être instituée, les indicateurs requis par la LOLF devant s'enrichir d'une dimension plus prospective.

— De manière globale, il convient de rendre la réforme de l'État plus lisible, ce qui implique là aussi de disposer d'indicateurs pertinents, susceptibles d'être appréhendés facilement par les citoyens.

Le président Pascal Clément a demandé s'il était envisageable d'instituer une condition de limitation de diplôme pour les candidats à certains grades ou postes de la fonction publique, ou à tout le moins d'exiger d'eux une expérience professionnelle préalable. Il a également souhaité obtenir des précisions sur la situation statutaire des personnels techniques, ouvriers et de service de l'Éducation nationale (TOS), compte tenu des négociations en cours depuis de nombreux mois.

Après avoir félicité les ministres pour la clarté et la cohérence de leur présentation, **M. Guy Geoffroy** a déclaré approuver le recentrage de l'effort sur le « pré carré » de l'État, dont il convient de ne pas exclure l'Éducation nationale. Sur ce point, il a souhaité obtenir des précisions sur l'articulation, qui sera sans doute prévue par le projet de loi de programme pour l'École, entre la politique actuelle de réduction volontariste des effectifs de la fonction publique et l'accompagnement de l'indispensable réforme de l'enseignement.

Après avoir souligné que, s'il n'est de richesse que d'hommes, l'administration française ne saurait alors pas se plaindre d'une excessive pauvreté, **M. Michel Piron** a approuvé l'approche globale et novatrice des ministres. Se fondant sur la notion d'« interlocuteur unique », il a ensuite indiqué combien les regroupements par métiers, actuellement envisagés, lui semblaient de nature à répondre aux attentes de tous, citoyens comme élus locaux. Il a souhaité que puisse être précisée la méthode pour y parvenir, y compris, le cas échéant, dans un cadre interministériel, s'inscrivant lui-même dans la perspective de la LOLF du 1^{er} août 2001. Il a conclu son intervention en soulignant la nécessité de disposer, pour chaque mission, d'un responsable qui en assume la direction, les difficultés liées à la multiplicité d'acteurs administratifs pour la mise en œuvre d'une même action lui paraissant trop souvent découler surtout d'un manque d'arbitrage, dont la solution devait s'inscrire dans une démarche de déconcentration, pendant indispensable de la décentralisation en cours.

M. Jacques-Alain Bénisti a indiqué que la fonction publique était en attente autant d'une réforme statutaire que de la satisfaction de revendications de nature salariale. Constatant que cette réforme avait fait l'objet de reports successifs dans le temps, le ministre ayant lui-même à l'instant mentionné l'hypothèse du courant de l'année à venir, il a fait observer que les syndicats, comme les personnels, demeuraient demandeurs d'une modernisation. Si celle-ci ne peut pas être envisagée dans le cadre d'un texte de loi unique, l'efficacité de la réponse aux

attentes gagnerait peut-être alors à privilégier une procédure en plusieurs étapes, en retenant, dans un premier temps, les éléments les plus consensuels, et notamment ceux relatifs à la fonction publique territoriale.

En réponse au président et aux différents intervenants, M. Renaud Dutreil a apporté les précisions suivantes :

— La modernisation des trois fonctions publiques ne doit pas être nécessairement menée simultanément et il est tout à fait envisageable de présenter les réformes successivement.

— Il est exact que de nombreux fonctionnaires sont surdiplômés par rapport à l'emploi qu'ils occupent. Interdire toutefois à des candidats titulaires de certains diplômes de concourir conduirait à des dissimulations et risquerait d'être mal compris alors que l'accroissement du nombre de diplômes est par ailleurs souhaitée et encouragée. La solution doit être recherchée d'abord dans le PACTE, qui permettra de recruter des jeunes qui n'ont pas de qualification, ensuite dans la prise en compte de l'expérience antérieure, notamment pour ceux qui seront recrutés à un âge plus avancé.

— Les agents des services transférés aux collectivités locales, au premier rang desquels figurent les agents TOS, pourront soit rejoindre les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale, soit bénéficier d'un détachement de longue durée auprès des collectivités, selon une procédure déjà utilisée par le passé.

— L'Éducation nationale, comme tous les services de l'État, doit apprendre à s'adapter aux nouvelles demandes sociales. Cette démarche inédite dans l'histoire administrative française nécessite de renforcer les efforts engagés en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur et de rendre plus fluide la mobilité entre les différentes fonctions publiques.

— Les corps sont trop nombreux, trop fermés et souvent trop étroits pour permettre de véritables évolutions de carrière et encourager une plus grande mobilité. Ces caractéristiques interdisent également de développer une gestion déconcentrée des effectifs, mieux à même de répondre aux besoins locaux. Il faut donc créer des espaces professionnels suffisamment larges et nombreux pour offrir une vraie mobilité.

Observant que dans le passé, l'État avait été incapable de concevoir sa propre réforme, le ministre a jugé indispensable qu'il reprenne pied dans les territoires et renforce sa déconcentration.

M. Éric Woerth, secrétaire d'État à la réforme de l'État, a ajouté que l'administration territoriale de l'État était entrée dans une phase de réforme, qui devait permettre de mieux répondre aux attentes des

citoyens et des élus, mais aussi des chefs de service qui se trouvent trop souvent désemparés face à des demandes croissantes. Il a souligné que les préfets sont appelés à jouer un rôle primordial dans cette évolution et qu'ils devront travailler de plus en plus dans un cadre interministériel, étant précisé que l'organisation territoriale des services de l'État dans le département appelle sans doute une réflexion d'ensemble.

*

* *

Après le départ des ministres, la Commission a procédé à l'examen pour avis des crédits du ministère chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État pour 2005.

Contre l'avis du rapporteur, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État pour 2005.

AUDITIONS DU RAPPORTEUR

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

- M. Hervé BARO, secrétaire général honoraire de l'Union des fédérations de fonctionnaires UNSA et Mme Élisabeth DAVID, secrétaire générale

- Mme Anne BALTHAZAR, secrétaire générale adjointe et M. Philippe SOUBIROUS, secrétaire fédéral de l'Union interfédérale des agents de la fonction publique FO.

- M. Bernard LHUBERT, secrétaire général, de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT.

N° 18668 – tome VIII – Avis au nom de la commission des lois sur le projet de loi pour 2005 :
Fonction publique et réforme de l'Etat (M. Bernard Derosier)