



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 36

PREMIER MINISTRE

FONCTION PUBLIQUE ET RÉFORME DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. GEORGES TRON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET 2005	7
I.- LES CREDITS DE LA FONCTION PUBLIQUE	7
A.- L'ACTION SOCIALE INTERMINISTERIELLE	8
B.- LES ACTIONS DE FORMATION, DE PERFECTIONNEMENT, D'INSERTION ET DE MODERNISATION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	10
C.- LES SUBVENTIONS AUX ECOLES	11
1.- L'ENA et le Centre d'études européennes de Strasbourg	12
<i>a) La situation budgétaire de l'ENA</i>	12
<i>b) Le Centre d'Études Européennes de Strasbourg</i>	14
2- Les Instituts régionaux d'administration	14
3.- Le nécessaire développement de la formation aux questions communautaires	15
D.- LES CREDITS D'ETUDES ET DE COMMUNICATION SUR LA GESTION PUBLIQUE	16
E.- LES DEPENSES LIEES AUX REIMPLANTATIONS D'ADMINISTRATIONS.....	18
F.- LE FONDS POUR LA REFORME DE L'ÉTAT.....	19
II.- LA REFORME DU MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ÉTAT ...	21
A.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA « LOLF » AU MINISTERE.....	21
1.- La présentation des crédits sous forme de missions, programmes et actions.....	21
2.- La déclinaison opérationnelle des programmes	25
3.- Le dispositif de mesure de la performance	25
B.- LA STRATEGIE MINISTERIELLE DE REFORME DU MINISTÈRE	27
DEUXIEME PARTIE : L'IMPERIEUSE NECESSITE DE LA REFORME DE L'ETAT	29
I.- L' « AN I » DE LA REFORME DE L'ÉTAT	29
A.- LE POIDS DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS NOS FINANCES PUBLIQUES	30
1.- Le poids de la fonction publique	30
2.- L'« urgence démographique ».....	35

B.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA « LOLF »	37
1.– La culture de la performance et la gestion par objectif.....	37
2.– Le plafond d’emplois et la fongibilité asymétrique des crédits de personnel par programme	38
3.– Le bilan des expériences de globalisation des crédits de rémunération	43
C.– LES STRATEGIES MINISTERIELLES DE REFORME	45
D.– POUR UNE MEILLEURE COHERENCE ENTRE LA « LOLF » ET LES STRATEGIES MINISTERIELLES DE REFORME	49
II.– UNE REELLE VOLONTE DE REFORME : UNE ADMINISTRATION PLUS EFFICACE ET DE QUALITE	50
A.– LA FONCTION PUBLIQUE	51
1.– La gestion des ressources humaines et la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.....	51
2.– La rémunération au mérite	52
3.– La réforme de la notation des fonctionnaires	57
4.– La mobilité des fonctionnaires	59
5.– Pour une prochaine réforme de la fonction publique	61
a) <i>La réforme de la fonction publique</i>	62
b) <i>La haute fonction publique</i>	64
c) <i>La réforme de l’ENA</i>	69
B.– LA REFORME DE L’ÉTAT.....	73
1.– Le développement des nouvelles technologies de l’information et de la communication dans l’administration	74
a) <i>L’Agence pour le développement de l’administration électronique</i>	74
b) <i>Les nouvelles technologies dans l’administration pour une meilleure productivité et un meilleur service aux usagers</i>	76
2.– La simplification administrative	79
3.– Les conséquences de la décentralisation et de la déconcentration sur les effectifs de fonctionnaires de l’État.....	81
a) <i>La loi de décentralisation du 13 août 2004</i>	82
b) <i>Le processus de déconcentration</i>	83
EXAMEN EN COMMISSION	87
ANNEXE.....	99

INTRODUCTION

La réforme de l'Etat et la modernisation de la fonction publique des sujets qui font tous les ans l'objet d'un débat lors de la discussion budgétaire, sur la base des crédits du ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat. Les dérives de nos dépenses publiques et de notre dette publique nous obligent maintenant à cette réforme en profondeur à cette modernisation.

En Italie, aux Etats-Unis, au Canada cette politique a réussi, pourquoi ne le pourrait-elle pas en France ? En Italie la réforme drastique engagée dans les années 90, avec l'introduction généralisée de contrat à durée déterminée, a porté ses fruits. Aux États-Unis, c'est le président Clinton lui-même qui a mis en place une planification par objectifs, guidée par des indicateurs de résultat. Au Canada, le gouvernement de M. Chrétien a, dès 1993, fait procéder à un examen approfondi de l'ensemble des dépenses publiques pour supprimer les administrations devenues inutiles, fusionner celles qui pouvaient l'être avantageusement et adapter les effectifs en conséquence. Alors que le Canada affichait un déficit de 6 % du PIB et que son endettement public représentait presque 100 % de ce PIB, l'Etat fédéral est parvenu à redresser sa situation financière en seulement trois ans ; cela a été obtenu grâce à la suppression de 65 000 postes de fonctionnaires fédéraux et depuis 1997 le Canada a systématiquement dégagé un excédent budgétaire.

Pour la première fois dans notre pays, après en avoir discuté avec les élus de la Nation, le Gouvernement dispose de tous les outils pour entreprendre cette réforme et cette modernisation. L'information, la participation et l'implication forte du Parlement sont nécessaires pour enclencher le mouvement de la réforme dans les administrations. Si le rôle de la Représentation nationale est évident pour la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il est tout aussi nécessaire pour les stratégies ministérielles de réforme (SMR).

Cette réforme doit permettre d'avoir un État plus réactif et en phase avec les attentes des Français en allégeant et en clarifiant ses structures et ses méthodes de travail, et un État plus efficace, mieux géré, modernisant ses services administratifs et réduisant ses coûts de fonctionnement. Il s'agit de transformer la culture de l'administration et, tout en maintenant la tradition française de service public, d'introduire les notions de résultat, d'objectifs et de performance. La France a besoin d'un service public efficace et il est nécessaire de répondre au défi de l'attractivité de la fonction publique. C'est un exercice « gagnant-gagnant », en termes de qualité de service, de coût de service, et de rémunération du fonctionnaire.

**PREMIERE PARTIE :
LE PROJET DE BUDGET 2005**

I.- LES CREDITS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Agrégat 21 Fonction publique

Chapitres – articles regroupés dans l'agrégat

			Crédits de paiement	
			Dotations 2004	Total pour 2005
Dépenses ordinaires				
Titre III			214.023.40€	147.330.75€
Chapitre	33-94	Action sociale interministérielle. Prestations et versements facultatifs (intégralité du chapitre)	117.301.23€	51.360.18€
Chapitre	34-94	Actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique (intégralité du chapitre)	8.347.56€	8.514.74€
Chapitre	36-10	Subventions de fonctionnement aux établissements publics et budget annexe (intégralité du chapitre)	65.455.604	63.966.089
Chapitre	37-04	Etudes et communication sur la gestion publique (intégralité du chapitre)	2.357.572	3.047.071
Chapitre	37-07	Dépenses diverses liées aux réimplantations d'administrations (intégralité du chapitre)	•	•
Chapitre	37-08	Fonds pour la réforme de l'Etat et de la modernisation @ (intégralité du chapitre)	20.561.429	20.442.665
Titre IV			3.988.02€	4.146.68€
Chapitre	43-02	Subventions à des actions de formation et d'information (intégralité du chapitre)	3.988.02€	4.146.68€
Totaux pour les dépenses ordinaires			218.011.431	151.477.440
Dépenses en capital				
Titre V			5.000.00€	3.393.00€
Chapitre	57-01	Dépenses immobilières et d'équipement liées aux réimplantations d'administrations (intégralité du chapitre)	•	•
Chapitre	57-04	Fonds pour la réforme de l'Etat (intégralité du chapitre)	•	•
Chapitre	57-06	Equipement : actions interministérielles (intégralité du chapitre)	5.000.00€	3.393.00€
Totaux pour les dépenses en capital			5.000.00€	3.393.00€
Totaux généraux			223.011.431	154.870.440

Dans ce projet de budget, les crédits du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État passent de 223 millions d'euros en 2004 à 155 millions d'euros en 2005 et sont donc réduits de 68 millions d'euros. Ce budget, mesuré mais important par le poids de la fonction publique et par la politique menée, présente un effort de rationalisation.

Cette diminution s'explique essentiellement par une réforme importante, le transfert aux caisses d'allocation familiales de la gestion des prestations familiales dues aux agents de l'État, pour un montant de 55 millions d'euros. D'autre part les comptes de la Mutualité fonction publique, organisme qui gère les crédits d'action sociale, sont réduits de 11 millions d'euros, correspondant à un fonds de roulement inutilisé, sans répercussion sur les prestations. Deux mesures d'économie sont prévues : la réforme de la politique de réservation de logements pour les agents de l'État (- 1,6 million d'euros) et la suppression de l'aide à l'amélioration de l'habitat des retraités (-1,3 million d'euros), qui n'est plus adaptée aux besoins des agents.

La subvention de l'ENA sera réduite de 755.000 euros en raison de la diminution du nombre de postes offerts au concours d'entrée, étant entendu que les surcoûts liés au transfert de l'école à Strasbourg pourraient être couverts dans la prochaine loi de finances rectificative.

A.- L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

L'action sociale interministérielle est rationalisée, avec comme exemples deux mesures emblématiques que constituent le transfert du paiement des prestations familiales aux CAF et la politique de réservation de logements pour les agents de l'Etat.

En 2005 les crédits inscrits au chapitre 34-94-30 baisseraient de 117 millions d'euros à 51 millions d'euros. Cela correspond principalement au transfert aux caisses d'allocations familiales (CAF) de la gestion des prestations familiales dues aux agents de l'État (- 55 millions d'euros). À l'heure actuelle certaines prestations familiales sont gérées par les services de paie de l'État, et d'autres par les CAF. Il y a là une redondance absurde qui aboutit à d'importants surcoûts. Ce transfert cours à compter du 1^{er} janvier 2005 pour tous les agents à l'exception des personnels de l'éducation nationale (1^{er} juillet 2005). L'Etat n'aura donc plus à verser la prestation service crèche, qui sera intégrée dans la cotisation globale qui sera versée à la CNAF. Le Gouvernement propose également de supprimer en 2005 l'aide à l'amélioration de l'habitat des retraités, qui n'est plus adaptée aux besoins des agents (- 1,3 million d'euros). Ainsi, depuis 10 ans, elle n'a cessé de diminuer. Pour l'année 2003, seuls 788 dossiers ont été accordés contre 1 742 en 1995.

Les crédits inscrits au chapitre 57-06 articles 10 et 20 permettent de financer les opérations de rénovation dans les restaurants inter-administratifs, les

réservations de logements à destination des fonctionnaires ainsi que les places dans les crèches. Pour l'année 2004, le montant de la dotation s'élève à 15,8 millions d'euros. A la fin du premier semestre de l'année 2004, le comité interministériel d'action sociale s'est prononcé en faveur du financement de plusieurs opérations, pour un montant de 4,6 millions d'euros. Le contexte dans lequel a été établi le PLF 2005 conduit le Gouvernement à faire des économies ; ainsi les crédits inscrits sur ce chapitre seront de 3,4 millions d'euros contre 5 millions d'euros cette année. Il convient de noter qu'il ne s'agit que de crédits de paiement, le chapitre disposant d'un reliquat d'AP de 65 millions d'euros relevant de l'ex Fonds spécial pour l'aménagement de l'Ile de France. Les priorités ont été clairement données à l'insertion des handicapés (1 million d'euros en 2005, comme en 2004) et à la rénovation des restaurants interadministratifs (2,4 millions d'euros en 2005). Il n'a pas été prévu de crédits interministériels pour la réservation de logement dans le PLF 2005. Par ailleurs le chapitre 57-06 devrait faire l'objet de reports de crédits d'un montant estimé à 2,4 millions d'euros, qui devrait couvrir les engagements pour l'année 2005.

Ce budget tire donc les conséquences de la récente réforme du code de la construction et de l'habitation, qui permet désormais à tous les ministères de réserver des logements pour leurs fonctionnaires, possibilité jusque là limitée aux ministères de l'équipement, des finances, de l'intérieur et de la défense. Avec cette réforme, trois voies sont possibles pour réserver des logements pour les fonctionnaires : la voie ministérielle, la voie interministérielle et le 5 % préfectoral. Cette dernière voie, dont la vocation interministérielle devra être renforcée, permettra sans doute d'assurer un volume important de réservation de logements. Elle conforte les réflexions sur la déconcentration de l'action sociale interministérielle qui doit la rendre plus efficace et transparente.

Les crédits inscrits au chapitre 33-94, article 20 sont destinés à financer les actions mises en œuvre par les sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS). La dotation pour les années 2002 et 2003 a été fixée à 1,5 million d'euros. Dans le cadre de la loi de finances pour 2004, une mesure nouvelle de 0,3 million d'euros a été votée pour financer la mise en place du titre emploi-service, portant la dotation allouée aux SRIAS à 1,8 million d'euros. À l'issue du 1^{er} semestre 2004, 93 % de la dotation initiale a été déléguée aux 26 SRIAS. Le reliquat de 129 595 euros devrait l'être en fin d'année, selon les propositions présentées par les SRIAS. En 2005 serait reconduit le montant de 2004, soit 1,8 million d'euros.

Les crédits inscrits au chapitre 33-94 article 30 se sont élevés à 109,4 millions d'euros en 2002, à 115,1 millions d'euros en 2003 et à 113,6 millions d'euros en 2004. Ces crédits permettent de financer les prestations interministérielles d'action sociale (aide et prêt à l'installation des jeunes fonctionnaires, l'aide à l'amélioration de l'habitat des retraités, l'aide ménagère à domicile, le chèque-vacances). Ces crédits permettent aussi de financer la participation de l'État à la prestation service crèches qui est assurée par la CNAF.

À l'issue du 1^{er} semestre 2004, 59 % des crédits ont été consommés. Le reliquat devrait l'être au cours du second semestre.

Les crédits inscrits au chapitre 33-94, article 60 financent la participation de l'État au fonds de financement de l'aide personnalisée à l'autonomie. Les crédits inscrits à cet article, d'un montant forfaitaire de 1,8 million d'euros, ont été délégués en totalité au fonds en début d'année. La totalité de la dotation initiale a ainsi été consommée. En 2005 le Gouvernement propose de maintenir les crédits à hauteur de 2004 (1,8 million d'euros)

Les crédits inscrits au chapitre 34-94 article 50 ainsi qu'au chapitre 57-06 article 30 constituent le fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées. Ces crédits sont délégués aux différents départements ministériels afin de leur permettre de financer des opérations visant à favoriser l'insertion des personnes handicapées. Les crédits du fonds sont traditionnellement délégués en totalité.

B.- LES ACTIONS DE FORMATION, DE PERFECTIONNEMENT, D'INSERTION ET DE MODERNISATION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Les crédits inscrits sur l'article 10 ont pour objet de faire face aux frais d'organisation des concours interministériels d'accès aux instituts régionaux d'administration (location de salles et impression de documents). La dotation, légèrement ajustée à la baisse est proche du niveau des crédits de 2004.

L'article 30 augmente, essentiellement pour permettre le financement du master franco allemand d'administration publique (262 000 euros) créé lors du Conseil des ministres franco-allemand du 13 mai 2004. Les crédits relatifs aux stages internationaux restent stables à 60.000 euros. En ce qui concerne spécifiquement le programme national de formation interministérielle, cet article voit sa dotation globale diminuer de 22.656 euros. Cette mesure nouvelle permet de monter les crédits destinés à la formation au développement durable de 45 à 70 000 euros. Comme en 2004, en 2005, les crédits relatifs à la formation de l'encadrement supérieur ont été rebasés dans la dotation budgétaire de l'ENA et sont donc portés par le chapitre 36-10.

Les crédits de formation interministérielle déconcentrée (article 40) sont en baisse (- 76 722 euros), afin d'équilibrer le renforcement des actions avec l'Institut de formation à l'environnement et le financement du master franco allemand d'administration publique.

Les crédits destinés au Fonds interministériel d'insertion des personnes handicapées sont inscrits dans l'article 50. La loi du 10 juillet 1987 a fixé l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique et les entreprises privées à 6 % de l'effectif. Malgré un accroissement régulier du taux d'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État, cet

objectif n'est pas atteint : 4,02 % en 1998 ; 4,16 % en 1999 ; 4,17 % en 2000, 4,3 % en 2001 et 2002 (dernières données connues hors éducation nationale).

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

Si les employeurs du secteur privé peuvent bénéficier du fonds abondé par leurs cotisations, les employeurs publics ne disposaient d'aucune aide financière particulière. C'est la raison pour laquelle l'État a mis en place, en 1998, le Fonds qui doit progressivement aider les employeurs publics à se conformer à l'obligation d'emploi. Les crédits du Fonds sont répartis sur les chapitres 34-94 article 50, 43-02 article 40 et 57-06 article 30. Ils sont utilisés soit directement par le ministère chargé de la fonction publique pour réaliser des actions à caractère interministériel, soit répartis entre les ministères pour compléter les dotations consacrées à l'insertion des travailleurs handicapés.

Pour 2004, le montant des crédits votés sur l'article 50 s'est élevé à 5,5 millions d'euros. Pour 2005, il est demandé de reconduire ce montant, des efforts restant à accomplir pour améliorer l'insertion des personnes handicapées et respecter l'obligation d'emploi.

C.- LES SUBVENTIONS AUX ECOLES

En matière de subvention aux écoles, les éléments marquants du budget 2005 sont la priorité donnée à la formation aux questions communautaires et la mise en œuvre de la réforme de l'ENA, qui comporte plusieurs volets parmi lesquels la limite d'âge à 35 ans et l'augmentation du nombre de postes au concours externe. Les surcoûts liés au transfert de l'école à Strasbourg seront couverts dans la prochaine loi de finances rectificative. Il serait alors logique que les locaux parisiens de l'ENA, une fois le transfert achevé, soient mis en vente afin de financer sa réimplantation ; il y va de la bonne gestion du patrimoine de l'Etat.

Les crédits des écoles, Ecole nationale d'administration (ENA) et Instituts régionaux d'administration (IRA), dont la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a la tutelle figurent au chapitre 36-10 de l'agrégat 21 du budget des services généraux du Premier ministre.

TITRE

Article	Intitulé	LFI 2004	PLF 2005 *
36-10 11	Subvention de fonctionnement à l'ENA	32.006.777	31.251.879
36-10 13 à 17	Subvention de fonctionnement aux IRA	33.448.827	32.714.210
43-02 10	Subvention au Centre des études européennes de Strasbourg	304.898	289.074
Total	Subventions aux écoles	65.760.502	64.255.163

* Les chiffres pour 2005 tiennent compte des réajustements demandés après présentation des projets de mesures nouvelles.

1.– L'ENA et le Centre d'études européennes de Strasbourg

a) *La situation budgétaire de l'ENA*

Le budget primitif pour 2003 a été marqué par les incertitudes qui ont pesé sur l'exercice 2002, année de la fusion de l'ENA et de l'Institut international d'administration publique. En particulier, une inquiétude s'était manifestée, lors de la préparation de ce budget, portant sur le niveau du prélèvement sur le fonds de roulement.

Les subventions d'exploitations (chapitre 74) représentent 90 % des recettes globales. D'un montant de 32,3 millions d'euros, elles progressent de 2002 à 2003 de 5,84 % et enregistrent une variation à la hausse de 1,05 % par rapport aux prévisions du budget primitif. L'exercice 2003 est marqué par une progression très significative des ressources propres, puisque, s'élevant à 2,8 millions d'euros en 2003, elles augmentent de 64 % entre 2002 et 2003, et de 8,39 % par rapport aux prévisions du budget primitif pour 2003. L'exécution budgétaire 2003 confirme par ailleurs la rigueur dans les dépenses, qui sont, à la fois satisfaisantes dans leur prévision, et maîtrisées dans leur consommation.

Les charges de personnel (chapitres 63 et 64) atteignent 27,2 millions d'euros, soit 76 % des dépenses du fonctionnement de la première section, hors amortissement. Elles ont connu une progression conjoncturelle de 5,14 % par rapport à 2002 soit un écart de 1,3 million d'euros.

Les dépenses de fonctionnement *stricto sensu* (c'est à dire hors amortissement, indemnités de stage et charges de personnel) s'élèvent à 6,9 millions d'euros, soit une progression de 6,6 % par rapport aux dépenses de même nature enregistrées en 2002. Cette augmentation n'est pas la résultante d'un relâchement, mais correspond à la contrepartie des recettes propres de l'École, c'est à dire les prestations de service représentatives de l'activité.

Des économies importantes ont été réalisées. Elles portent sur les opérations d'entretien, réparations et maintenance, les dépenses en capital et l'achat d'ouvrages ayant fait l'objet d'un marché public aux prix attractifs.

Le budget 2004 s'attache à permettre à l'École de conduire de nouvelles actions de coopération administrative internationale et de formation permanente, et garantir ainsi la croissance de ses ressources propres, croissance qui se confirme aujourd'hui ; faire face à des besoins nouveaux et impératifs de l'École, liés à la préparation de son transfert à Strasbourg ; prévoir les surcoûts résultant du travail d'apurement des comptes des exercices antérieurs conduit par l'agent comptable de l'École.

Les recettes présentent une évolution positive sensible, en particulier les activités de coopération internationale et de formation permanente, qui connaissent un fort développement en 2004. L'évolution de la dépense est moindre que celle des recettes. Les charges de personnel marquent une diminution, qui n'est que pour partie la résultante de phénomènes conjoncturels.

Les mesures nouvelles relatives au budget nécessaire à la réforme de l'ENA font l'objet d'une négociation entre la DGAFP, la Direction des services administratifs et financiers, et la Direction du budget du ministère de l'économie et des finances, à l'automne, dans le cadre de la préparation de la loi de finances rectificative. Le détail des mesures proposées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005 est le suivant :

– Revalorisation des rémunérations (106 560 euros). La revalorisation de la valeur du point d'indice intervenue en janvier 2004 (passage de 52,4933 à 52,7558) n'avait pu être mise en base et fut de fait supportée en gestion sur le budget de l'École. Il s'agit donc d'intégrer cette mesure acquise dans la subvention 2005 (sans rétroactivité).

– Ajustement du nombre de postes offerts aux stagiaires du cycle préparatoire (251 085 euros). Cette mesure tire les conséquences de l'augmentation (+10) des postes offerts à la première catégorie.

– Ajustement du nombre de postes offerts au concours d'entrée (- 1,17 millions d'euros). La réduction de 16 postes au concours 2003 n'avait pu être prise en compte en PLF 2004 du fait de la date de décision de cette mesure. La stabilisation des effectifs à 100 des 1^{ère} et 2^{ème} année est donc l'objet des mesures 3 et 4. La mesure 4 intègre logiquement une économie quant aux indemnités de stage versées aux élèves de 1^{ère} année.

– Ajustement pour tenir compte des effectifs réels des élèves (- 183 019 euros). Cette diminution résulte pour l'essentiel du départ en fin mars 2004 des sureffectifs dus à la fin du service national.

– Transformation d'emplois en vue de la résorption de l'emploi précaire. Afin de poursuivre l'application de la loi Sapin qui arrive à terme en 2005 (plan sur 5 ans), il a été proposé de transformer 3 postes d'études documentaires en 3 postes d'attachés d'administration centrale. Cette mesure n'a pas de coût étant donné que les postes concernés ont une même grille indiciaire et un même niveau indemnitaire.

– Mise en base des stages et séminaires « encadrement supérieur », « accès aux emplois de direction » et « directeurs d'administration centrale » (173 000 euros).

– Acquisition d'un progiciel de gestion des rémunérations – système d'information des données budgétaires et comptables (200 000 euros). En vue d'une gestion modernisée répondant aux exigences de la LOLF, il est nécessaire de poursuivre la construction d'un système d'information des données budgétaires et comptables autorisant le partage des bases de données, l'accès par un portail, l'absence de double saisies, etc.

– Prise en compte de l'augmentation du nombre d'administrateurs civils issus du tour extérieur en stage à l'ENA (70 000 euros). Il s'agit de tenir compte de

l'augmentation du nombre d'administrateurs civils issus du tour extérieur en stage à l'ENA.

b) Le Centre d'Études Européennes de Strasbourg

En 2003 le montant total des dépenses s'élève à 2,2 millions d'euros, en augmentation de 46,07 % par rapport aux dépenses du compte financier 2002, ce qui traduit une spectaculaire augmentation de l'activité du Centre. Le montant total des dépenses d'investissement s'élève à 9 252,10 euros (soit + 1,17 % par rapport à 2002), celui des recettes à 46.381,93 euros qui correspond aux amortissements réalisés en 2003.

En 2003, la part de la subvention de l'État dans les recettes du dernier budget réalisé était de 13,66 %. Les autres recettes sont les participations des membres du groupement d'intérêt économique, la subvention versée par la Commission européenne, le produit de ses prestations de services, qui représente 64 % de ses revenus, l'aide de l'État au titre d'un emploi-jeune, des produits financiers et des produits exceptionnels.

La subvention de l'État en 2004 est de 304 898 euros. Sa reconduction est demandée, sous réserve de l'évolution structurelle induite par « l'adossement » du Centre d'études européennes de Strasbourg à l'ENA prévu au 1^{er} janvier 2005 (289.074 euros ont été inscrits au titre de la loi de Finances 2005). Cette subvention est légitime du fait que le Centre, établissement de formation des fonctionnaires français en matière européenne, intervient auprès de différents établissements de formation de la fonction publique, tant de l'État que territoriale, en formation initiale et continue. Elle est plafonnée depuis six ans à son niveau actuel, ce qui incite le Centre à développer des activités susceptibles de générer des recettes extérieures. À l'heure actuelle, les subventions représentent moins de 40 % des recettes totales.

L'augmentation du volume d'activités du Centre se poursuit en 2004 et devrait s'amplifier encore, une fois « l'adossement » à l'ENA réalisé. Le succès obtenu par la première préparation aux concours de recrutement des institutions européennes laisse, par ailleurs, supposer le développement de cette activité.

2- Les Instituts régionaux d'administration

Le montant des crédits inscrits en LFI 2004 au chapitre 36-10 (art. 13 à 17) en vue du versement de la subvention globale d'exploitation aux cinq établissements s'élevait à 33,4 millions d'euros. Cette dotation a fait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 0,5 millions d'euros, portant ainsi le montant de la subvention allouée aux IRA à 32,9 millions d'euros (32,3 millions d'euros en 2003). Cette subvention de l'État constitue l'essentiel des ressources financières des IRA. Elle représente, en effet, 95 % des recettes des établissements. Les IRA connaissent des promotions d'environ 600 élèves chaque année.

Pour l'exercice 2005, le montant des crédits demandés s'établit à 32,7 millions d'euros. Cette baisse de 2,2 % par rapport à 2004 traduit l'effort de maîtrise des dépenses réalisées par les cinq instituts. L'essentiel des crédits demandés sont destinés à financer la formation des attachés recrutés, à la demande des administrations, par le biais des concours d'accès aux IRA et formés pendant une année au sein de ces établissements. La rémunération des élèves en formation est, en effet, prise en charge à partir des crédits inscrits aux budgets des IRA. Les charges de personnels (rémunération des élèves en formation et des personnels en fonctions) représentent ainsi plus de 80 % des dépenses de ces établissements.

3.- Le nécessaire développement de la formation aux questions communautaires

Alors que la dimension communautaire imprègne toujours plus notre législation et notre société, la formation aux questions communautaires devient chaque jour plus importante, pour saisir les enjeux et trouver les solutions. Votre Rapporteur spécial se félicite que la formation aux affaires européennes constitue désormais une réelle priorité dans la formation des agents publics. Avec l'ouverture des concours de la fonction publique aux ressortissants communautaires, elle est un signe supplémentaire de notre adaptation au contexte européen.

La formation initiale dans les IRA, qui a fait l'objet d'une réforme en 2000 comprend des enseignements et des stages. Parmi les enseignements, 120 heures sont consacrées à l'étude des institutions et des politiques publiques, chaque IRA déterminant la part réservée à l'Europe (par exemple 35 heures à l'IRA de Nantes).

En ce qui concerne l'École nationale d'administration (ENA), le développement de la formation aux questions communautaires constitue l'une des priorités. L'installation définitive de l'ENA à Strasbourg va permettre un rapprochement fécond avec le Centre d'études européennes de Strasbourg qui marquera un renforcement de la dimension européenne de l'ENA.

Depuis 1991, la formation continue aux questions communautaires est l'une des priorités des actions de formation organisées par la DGAFP, qui travaille actuellement dans ce domaine avec le Centre. Il est à noter que le Centre a été désigné par le cabinet du Premier ministre comme organisme référent en matière de formation aux questions communautaires.

En 1995, le gouvernement a créé le Centre afin de se doter d'un instrument dédié à la fonction de formation. L'ensemble des écoles de formation de fonctionnaires des trois fonctions publiques met en œuvre, souvent en partenariat avec le Centre, une formation tant initiale que continue aux affaires européennes. Le nombre de cadres des administrations nationales formés en 2003 par le Centre a été proche du millier, en formation initiale ou continue. Les actions organisées ont représenté 2 513 journées/stagiaires.

Les thèmes privilégiés lors des sessions de formation de fonctionnaires ont couvert, cette année encore, la quasi-totalité des domaines d'intervention de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe.

Les attentes sont importantes sur les secteurs nouveaux de la construction européenne, secteurs à fortes implications politiques (politique étrangère et de sécurité commune, défense commune, justice et affaires intérieures) ou à conséquences immédiates sur la vie des citoyens européens, tels que le domaine social (insertion sociale, traitement du handicap, gérontologie, protection sociale,...) ou celui de la santé (santé publique, risques sanitaires, protection du consommateur,...).

Une connaissance concrète et pratique des possibilités offertes par l'Europe reste fortement recherchée. C'est pourquoi les actions traitant des financements européens ou du lobbying, par exemple, sont plébiscitées.

Le Centre répond en outre à un besoin croissant d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre homologues sur des questions relatives à la mise en œuvre du droit européen ou favorisant une approche comparée des pratiques nationales. Ces échanges trouvent naturellement à se développer durant les séminaires ou les colloques binationaux ou multinationaux proposés par le CEES sur des thèmes ciblés, auxquels ont participé en 2003 par exemple des élèves de l'ENA, des agents du ministère des Finances ou encore des policiers.

Votre Rapporteur spécial rappelle la nécessité de cette ouverture de notre fonction publique sur l'Europe, qui constitue un facteur de modernisation puissant.

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

La dotation de ce chapitre est de 2,16 millions d'euros en LFI 2004. Au 31 août 2004, 1,25 million d'euros avaient été consommés. Les crédits inscrits au PLF 2005 sur le chapitre 37-04 sont de 3 millions d'euros répartis comme suit : direction générale de l'administration et de la fonction publique - DGAFP (1,9 million d'euros), direction de la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat - DMGPSE (0,5 millions d'euros) et direction des usagers et de la simplification administrative (0,5 million d'euros). Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État souhaite mener une politique de communication plus active dans trois de ces services.

À la DGAFP, afin de permettre au ministre en charge de la fonction publique et à la DGAFP de communiquer sur les dossiers liés à la gestion des ressources humaines, il est nécessaire de doter la DGAFP de 0,4 millions d'euros de mesures nouvelles. Ce montant pourrait notamment permettre de :

– mettre en place un site intranet dédié à la fonction publique sur le réseau interministériel Ader ;

- diffuser une lettre électronique à l'attention des cadres dirigeants et des cadres de proximité ;

- organiser chaque année des journées « conventions » des cadres dirigeants et de l'encadrement supérieur.

À la DMGPSE, il apparaît que l'enveloppe de 0,4 million d'euros obtenue en 2004 n'est pas suffisante pour permettre à la délégation de faire face à ses obligations. Les grands dossiers qu'elle suit (contrôle de gestion, contractualisation, stratégies ministérielles de réforme, déconcentration, évaluation, externalisation,...) nécessitent :

- l'appel à des experts (notamment du réseau des universités ou de la recherche) ou à des prestataires extérieurs pour conduire des études dans des domaines précités ;

- l'assistance méthodologique à des expérimentations concernant la gestion publique ou l'organisation des services ;

- l'organisation de journées d'étude ou de rencontres à l'échelon national ou local ;

- la diffusion de guides méthodologiques ;

- la mutualisation des bonnes pratiques par diverses voies.

En conséquence, la DMPGSE estime nécessaire de disposer en 2005 d'un budget de 0,53 millions d'euros.

À la DUSA, le chapitre 37-04 est destiné à financer les matières suivantes :

- l'information et la communication : une journée d'études sur la qualité, une autre sur les études d'impact dans le cadre du dossier « qualité réglementaire », les subventions à l'association France Qualité Publique ;

- la publication et la documentation ;

- les nouvelles études (hors Fonds de réforme de l'Etat) ou les nouveaux projets pour 2005 : les trophées de la qualité, le Comité de simplification du langage administratif (les travaux de ré-ingénierie de six formulaires), le projet « outils de la simplification du langage » terminé fin 2004 ;

- le guide méthodologique ;

- les études d'impact pour les « trains de simplification réglementaire » autres que ceux du Comité de simplification du langage administratif.

E.— LES DEPENSES LIEES AUX REIMPLANTATIONS D'ADMINISTRATIONS

Aucun crédit n'est inscrit pour les opérations de réimplantation d'administration en 2005. À la date du 31 juillet 2004, il apparaît un solde théorique de 0,2 million d'euros sur le chapitre 37-07 et de 7,4 millions d'euros en AP et de 6,4 millions d'euros en CP sur le chapitre 57-01. Toutefois ces crédits font l'objet d'une mesure de gel. Les dépenses prévues sur l'exercice 2004, sous réserve de l'existence de crédits disponibles, s'établissent à 1,3 million d'euros sur le chapitre 37-07 et à 5 millions d'euros en crédits de paiement sur le chapitre 57-01. Si l'on tient compte des « retours » attendus en LFR 2004, les crédits de paiement pourraient permettre de couvrir une partie de ces dépenses à la condition, toutefois, qu'une fraction des « retours » puisse être transférés en titre III.

Les crédits qualifiés de « retours » correspondent aux produits résultant de la réalisation de divers immeubles franciliens libérés par des services délocalisés, qui viennent abonder le « fonds des délocalisations publiques » (c'est-à-dire le chapitre 57-01), ou encore à la contrepartie budgétaire de la réaffectation des immeubles à d'autres administrations. Il convient de noter que le calendrier de ces « retours » est presque toujours incertain, ce qui affecte toutes prévisions en la matière. En l'absence de crédits inscrits en LFI 2005, la poursuite de l'activité du fonds est donc directement liée à la concrétisation des « retours » attendus en LFR 2004.

Les principales opérations réalisées depuis janvier 2000, sont reprises dans le tableau ci-après, par ordre d'importance décroissante :

Organismes	Ville d'accueil	Transferts réalisés
ÉCOLE NATIONALE DE POLICE Gardiens de la paix et agents de sécurité	NÎMES (30)	1 516
ÉCOLE NATIONALE DE POLICE Gardiens de la paix et policiers auxiliaires	OISSEL (76)	1 249
ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE DE FONTENAY-ST-CLOUD (ENS-Lettres)	LYON (69)	1 073
AFSSAPS Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (ex Agence du Médicament)	SAINT DENIS (93)	816
ÉCOLE NATIONALE DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE (ENAP)	AGEN (47)	786
ÉCOLE NATIONALE DES IMPÔTS (Etablissement de PARIS)	NOISY-LE-GRAND (MARNE-LA-VALLÉE) (93)	575

Pour la fin de l'exercice 2004 et durant l'exercice suivant sont attendus une augmentation des effectifs transférés sur des opérations en cours qui ne sont pas encore achevées ainsi que plusieurs transferts programmés qui pourront débiter. La mise en œuvre d'autres opérations qui arriveront un peu plus tard à échéance, comme le Centre national de formation et d'études de la PJJ, à Roubaix, permettra de poursuivre des transferts d'emplois au cours des années ultérieures. Les

principales opérations en cours sont reprises (par ordre décroissant) dans le tableau repris page suivante.

Organismes	Villes d'accueil	Transferts en cours
SNCF DIRECTION DE L'INGÉNIERIE (plusieurs sites des 10ème et 18ème arrondissements de Paris)	SAINT-DENIS (93)	1 338
Service interarmée de maintenance aéronautique de défense Balard Toussus le Noble (SIMAD)	BRETIGNY (91)	421
Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)	SAINT-DENIS (93)	300

Au total, depuis 1991 et après déduction d'un certain nombre d'opérations annulées ou suspendues, ce sont désormais 43 243 emplois dont le transfert a été approuvé en CIADT, dont 14.237 depuis le 18 mai 2000. Au 1^{er} juillet 2004, 31.938 sont d'ores et déjà transférés et 3 008 sont en cours de transfert. L'ensemble, totalisant 34 946 emplois, représente donc 80,8 % du programme aujourd'hui acté en CIADT.

F.— LE FONDS POUR LA REFORME DE L'ÉTAT

Créé par une décision du Comité interministériel pour la réforme de l'État en date du 29 mai 1996, le Fonds pour la réforme de l'État (FRE) du chapitre 37-08 a pour vocation d'accompagner les chantiers de modernisation et de réorganisation des administrations centrales et déconcentrées.

Le fonds comporte deux sections : une section centrale (article 10) consacrée au financement d'opérations à caractère national et une section territoriale (article 20) destinée à favoriser des opérations à caractère local.

Il constitue une pièce importante dans le dispositif des services de la réforme de l'État pour animer et suivre la modernisation dans les services de l'État, s'articulant en cela avec un réseau de chargés de modernisation et des groupes de travail thématiques.

En 2004, le FRE est doté de 19,91 millions d'euros. La régulation budgétaire représente un montant de crédits FRE 2004 de 6,70 millions d'euros. Les décisions favorables de financement au titre de la section centrale du FRE concernent 48 projets pour un montant de crédits du fonds de 5 millions d'euros. La répartition correspond aux orientations de la réforme de l'État telles que définies par la circulaire du 3 novembre 2003 : 60,46 % au développement de l'administration électronique, 12,25 % à l'adaptation de l'organisation et des méthodes de gestion dans les services de l'État, 11,63 % à l'amélioration du service aux usagers et le développement des démarches qualité et des simplifications administratives, 11,15 % à la modernisation de la gestion, et 4,51 % à des actions de formation.

La section centrale du FRE soutient tout particulièrement, en matière d'administration électronique, la mise en œuvre du programme gouvernemental « ADministration ELEctronique 2004/2007 » (ADELE) présenté par le Premier ministre le 9 février 2004 avec notamment la dématérialisation des marchés publics, en matière d'amélioration du service aux usagers, le déploiement de la charte de l'accueil, dénommée « charte Marianne » ou encore, en matière de gestion publique, le développement du contrôle de gestion au sein des administrations centrales.

Un montant total de crédits FRE territorial de 6,73 millions d'euros a été délégué aux préfets de région et de département en 2004. Les crédits délégués doivent permettre notamment de soutenir les services déconcentrés de l'État dans la mise en place de leurs projets d'action stratégique de l'État, dans la définition de nouvelles formes d'accès aux services publics, ou encore, dans la mise en œuvre de la charte générique de l'accueil.

En fonction du montant de crédits FRE disponibles après la mise en œuvre officielle des mesures de régulation budgétaire pour 2004, le second semestre de l'année 2004 pourrait permettre :

- sur le FRE central, le financement de quelques opérations interministérielles supplémentaires concourant notamment à la mise en œuvre des stratégies ministérielles de réforme et à la modernisation de la gestion publique ;

- sur le FRE territorial, le soutien financier à certaines opérations présentées par les services déconcentrés revêtant un caractère innovant et dotées d'un fort potentiel de capitalisation et de mutualisation.

Pour 2005, la dotation du FRE prévue est de 12,7 millions d'euros. La circulaire relative aux orientations et modalités d'utilisation des crédits du fonds pour la réforme de l'État fera l'objet d'une refonte d'ensemble. En 2005, les crédits seront attribués à un nombre plus réduit d'actions structurantes dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme, ainsi qu'à des actions transversales (procédures d'achat, standards de qualité de service,...). Ces crédits devront permettre également d'accompagner la fonction de maîtrise d'œuvre du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État. Cette réforme permettra d'accroître significativement l'effet de levier pour les projets pilotes les plus innovants en matière de réforme de l'État.

Le Fonds interministériel de mutualisation (FIM) a succédé 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'urbanisation des systèmes d'information, de l'amélioration des annuaires ou des messageries. Pour 2005, la dotation du FIM prévue est de 7,7 millions d'euros. La finalité du FIM sera, comme en 2004, de participer au financement des projets interministériels du programme ADELE et d'aider les administrations centrales et services déconcentrés dans la mise en œuvre de projets de modernisation.

Le FIM a pour objectif principal de favoriser la mutualisation des projets, en participant aux investissements liés aux études, aux outils et aux services développés. Le deuxième objectif du FIM est d'aider les administrations centrales et leurs services déconcentrés dans la mise en œuvre de projets présentant une triple caractéristique : avoir pour objet d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers et/ou les procédures internes à l'administration ; faire appel, à cet effet, aux technologies de l'information et de la communication ; être susceptibles, une fois réalisés, de donner lieu à une généralisation ou à une mutualisation des moyens et des savoir-faire.

II.- LA REFORME DU MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ÉTAT

A.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA « LOLF » AU MINISTERE

Programme : Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective

PLF 2005

Actions	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total
01 Formation des fonctionnaires	0	69.295.139	0	2.650.031	71.945.170
02 Réforme de l'État	0	13.807.240	0	0	13.807.240
03 Action sociale interministérielle	49.535.695	7.343.430	3.393.000	1.107.780	61.379.905
04 Administration électronique	0	28.726.880	1.415.979	0	30.142.859
05 Prospective	10.429.038	4.189.292	0	3 858 356	18.476.686
Totaux	59.964.733	123.361.981	4.808.979	7.616.167	195.751.860

LFI 2004

Actions	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total
01 Formation des fonctionnaires	0	70.781.437	0	2.527.327	73.308.764
02 Réforme de l'État	41.297	18.200.000	0	0	18.241.297
03 Action sociale interministérielle	115.476.748	7.354.490	5.000.000	1.110.000	128.941.238
04 Administration électronique	0	10.655.381	546.048	0	11.201.429
05 Prospective	10.408.077	4.465.667	0	9.814.546	24.688.290
Totaux	125.926.122	111.456.975	5.546.048	13.451.873	256.381.018

1.- La présentation des crédits sous forme de missions, programmes et actions

Pour les services généraux du Premier ministre une mission unique, intitulée « Direction de l'action du Gouvernement » a été instituée. Cette mission

regroupe deux programmes « coordination du travail gouvernemental » et « Fonction publique, réforme de l'État et prospective ».

Ce programme regroupe les crédits d'intervention mis à la disposition des services dépendant du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État :

- la Direction Générale de l'administration et de la Fonction Publique ;
- la Délégation à la Modernisation de la gestion Publique et des Structures de l'État ;
- la Délégation aux Usagers et aux Simplifications Administratives ;
- l'Agence pour le Développement de l'Administration Electronique.

Les missions de la direction générale de l'administration et de la fonction publique sont orientées autour des trois axes suivants :

- le pilotage de la cohérence statutaire ;
- la préparation et la conduite du dialogue social dans la fonction publique ;
- la définition et le pilotage de la nouvelle politique des ressources humaines.

La délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État exerce les missions suivantes :

- promouvoir la modernisation de la gestion publique ;
- apporter son concours à l'adaptation de l'organisation de l'État, à l'évolution de ses missions et à la décentralisation ;
- veiller à la cohérence des plans de réforme préparés par les ministères ;
- favoriser le développement de l'évaluation des politiques publiques.

La délégation aux usagers et aux simplifications administratives exerce les attributions suivantes :

- coordonner la politique d'allègement des formalités administratives et concourir à la clarté et l'intelligibilité du langage administratif ;
- proposer et promouvoir les actions destinées à améliorer les relations des administrations avec les usagers et à accroître la qualité de l'accueil et du service rendu.

L'agence pour le développement de l'administration électronique exerce les missions suivantes :

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

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

– assurer la maîtrise d'ouvrage des services opérationnels d'interconnexion et de partage des ressources, d'accès à des applications informatiques et de registres des ressources numériques.

Ce programme regroupe également les crédits d'intervention du Commissariat Général au Plan.

Votre Rapporteur spécial estime que, s'agissant de la maquette budgétaire, la nomenclature proposée pour les services généraux du Premier ministre pose un problème de cohérence. En effet, les deux programmes retenus par le Gouvernement, « Coordination du travail gouvernemental » et « Fonction publique et réforme de l'État », correspondent en fait à une séparation entre, respectivement, moyens d'action et moyens d'intervention. Il s'agit d'une logique de moyens qui ne permettra pas de connaître le coût complet d'une politique publique déterminée. En fait, le gestionnaire de programme n'appartient pas, financièrement parlant, au programme qu'il gère : il ne sera donc pas concerné par la fongibilité des crédits au sein du programme.

Par exemple, l'Agence pour le développement de l'administration électronique disposera de crédits de fonctionnement dans le programme Coordination du travail gouvernemental et de crédits d'intervention dans le programme Fonction publique et réforme de l'État. De même pour les autres services dépendant du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, dont, aux dires mêmes de l'avant-projet annuel de performance, « *l'activité est retracée dans le programme fonction publique, réforme de l'État et prospective* » et les crédits de rémunération et de fonctionnement sont inclus dans l'autre programme de coordination du travail gouvernemental. Cette présentation devra être revue car elle est contraire aux objectifs de la LOLF, qui consistent à suivre une politique publique à coût complet, et elle ne permet pas de disposer d'indicateurs de performance pertinents. Les indicateurs proposés ne permettent pas de suivre l'activité de chaque institution, et c'est le contrôle parlementaire qui en pâtira.

Le programme « Fonction publique et réforme de l'État » est structuré en cinq actions : formation des fonctionnaires ; réforme de l'État ; action sociale interministérielle ; administration électronique ; prospective.

Dans le cadre de l'action de formation des fonctionnaires, la DGAFP s'est d'abord engagée dans l'examen des voies de rénovation de la politique de formation : il s'agit d'examiner, d'une part, les modalités de transposition à la

fonction publique d'un droit à la formation tout au long de la vie et des avancées concernant les salariés du secteur privé telle que transcrites dans la loi n°2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, ainsi que, 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 près du commissariat général au Plan.

La réforme de l'État est une action continue ayant pour objectif d'adapter et de rénover les structures, le fonctionnement et les méthodes des administrations. Concrètement, la réforme de l'État inclut l'ensemble des actions contribuant à :

– doter l'administration des outils de gestion publique garantissant que la loi organique relative aux lois de finances produira tous les effets et les conséquences escomptés ;

– simplifier et rationaliser l'élaboration et l'explication de la règle de droit notamment dans le cadre des lois habilitant le Gouvernement à simplifier le droit et du plan de simplification des procédures engagé par le gouvernement ;

– donner un nouvel élan à la déconcentration afin de donner à l'État déconcentré les marges de manœuvre et les capacités d'initiative que rendent indispensables la nouvelle étape de la décentralisation et la nouvelle gestion publique.

La délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État et la délégation aux usagers et aux simplifications administratives sont en charge de la conduite et de l'accompagnement des actions ou initiatives concourant à la mise en œuvre des politiques fixées par le gouvernement en la matière.

L'objet de l'action sociale interministérielle est de concevoir, animer, exécuter et contrôler les politiques d'action sociale interministérielle. La DGAFP a engagé une réflexion visant à déconcentrer l'action sociale au niveau des préfets de région. Cette déconcentration doit permettre d'assurer une meilleure gestion des crédits d'action sociale et de mieux répondre aux besoins qui s'expriment localement. Cette réflexion sera conduite dans le cadre du comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'État (CIAS), organe de concertation nationale entre administrations de l'État et représentants du personnel. Par ailleurs, la DGAFP fait appel à un prestataire extérieur, la mutualité fonction publique, pour gérer certaines prestations d'action sociale interministérielle (aide et prêt à l'installation des personnels de l'État, aide à l'amélioration de l'habitat, aide ménagère à domicile et chèques vacances).

La finalité de l'action administration électronique est le développement des systèmes d'information et de communication permettant de moderniser le fonctionnement de l'administration et de mieux répondre aux besoins du public. L'agence pour le développement de l'administration électronique, en charge de sa bonne réalisation, propose au premier ministre les mesures tendant à la

dématérialisation des procédures administratives, à l'interopérabilité des systèmes d'information, ainsi qu'au développement de standards et de référentiels commun. A cet effet, l'agence pour le développement de l'administration électronique s'assure de la mise en œuvre de son programme qui comporte quelques 140 mesures.

2.– La déclinaison opérationnelle des programmes

Pour l'heure la DGAFP n'a pas entrepris d'expériences de globalisation des crédits. Seuls le périmètre et la nature des nouvelles expérimentations pour préparer l'entrée en vigueur de la loi organique ont été arrêtés.

Seuls le périmètre et la nature des nouvelles expérimentations pour préparer l'entrée en vigueur de la loi organique ont été arrêtés. Ainsi deux expérimentations au sein du budget des services du Premier ministre concernent la DGAFP : une expérimentation de justification au premier euro pour la gestion d'une prestation d'action sociale interministérielle du chapitre 33-94 de la DGAFP et une expérimentation de dialogue de gestion avec un opérateur public, un IRA.

L'architecture détaillée en budgets opérationnels de programme n'a pas été arrêtée.

Il n'y aura pas de plafond ministériel propre au ministère de la fonction publique – appréhendé par le plafond global des emplois de fonctionnaires – et de la réforme de l'État, mais un plafond des emplois des services du Premier ministre qui inclut notamment tous les emplois inscrits au fascicule budgétaire des services généraux du Premier ministre (dont la DGAFP et de la fonction publique 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.

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 ». Les recensements en cours font apparaître un total de 159 emplois ETP (équivalent temps plein) au 31 juillet 2004.

Le nombre de mises à disposition dont le ministère bénéficie au 31 juillet 2004 est de 27. Le ministère ne fait pas bénéficier d'autres structures de détachements et mises à disposition.

3.– Le dispositif de mesure de la performance

Quelques neuf objectifs sont proposés pour le programme relatif à la fonction publique et à la réforme de l'État. Sans vouloir brider l'énergie mise dans cet exercice par le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État,

vos Rapporteur spécial se demande s'il ne vaudrait pas mieux resserrer cet attirail d'objectifs pour le recentrer sur les priorités fondamentales.

L'objectif visant à soutenir la mise en œuvre des stratégies ministérielles de réforme figure certainement parmi ces priorités. Il sera mesuré par le taux de mise en œuvre des actions de modernisation inscrites dans les SMR et jugées prioritaires (une dizaine par ministère). Votre Rapporteur souligne que cet indicateur montre l'évidente liaison qu'il y a entre la LOLF et les SMR. Cet indicateur sera d'autant plus utile que les SMR comporteront des engagements précis, concrets, mesurables et assortis de calendriers définis. Pour votre Rapporteur spécial il serait utile de disposer du détail des composantes de cet indicateur, ministère par ministère. Une pondération prenant en compte le respect du calendrier de réalisation pourrait également être envisagée.

L'objectif de connaître l'emploi public et promouvoir une gestion prévisionnelle des effectifs est également prioritaire. Il s'agit de connaître le nombre de personnes qui travaillent pour les politiques publiques et d'en optimiser la gestion. Deux indicateurs lui sont affectés, la transparence de l'emploi public (nombre de ministères disposant d'une bonne connaissance de leurs effectifs) et la gestion prévisionnelle des ressources humaines (nombre de ministères s'appuyant sur une démarche de gestion prévisionnelle pour définir leur politique de gestion des ressources humaines).

L'objectif visant à accroître le recours à l'administration électronique dans les relations avec les usagers est également très utile. Pour accélérer la mise en œuvre de l'administration centrée sur les besoins des usagers, il a été décidé, dans le cadre du programme ADELE, d'intensifier la création de nouveaux services dématérialisés, et d'enrichir ou de faire évoluer les services existants, afin qu'ils répondent de mieux en mieux aux attentes de leurs publics. À cette fin des services nouveaux ou enrichis seront ouverts durant la période 2004-2007. L'Agence constituera une cellule « usagers » dont l'objectif sera double : recueillir le souhait des usagers lors de l'élaboration des projets et s'assurer de l'adéquation des applications développées avec leurs attentes ; élaborer une évaluation annuelle du degré d'avancement des projets. Un bilan sera présenté chaque année par l'Agence, afin d'en rendre compte au Gouvernement, au Parlement et aux citoyens. Un des indicateurs proposés fournira le taux de dématérialisation des échanges avec les usagers, c'est-à-dire le pourcentage des échanges entre usagers et administrations réellement effectués sous forme dématérialisée. Votre Rapporteur spécial estime que l'on devrait aller plus loin et tenter de mesurer les économies que l'utilisation des technologies de l'information permet de générer dans l'administration française à qualité de service égale ou supérieure.

L'objectif d'optimiser le coût de la formation initiale des fonctionnaires est mesuré par l'indicateur du coût de formation par élève dans les IRA. La DGAFP souhaite tester cet indicateur sur les IRA avant de l'appliquer, le cas échéant, à l'ENA. L'évolution de cet indicateur sera étudiée en liaison avec l'objectif qualitatif d'améliorer la formation délivrée dans les IRA, mesuré par une

enquête annuelle. Un autre objectif est de réduire les délais de recrutement des agents formés dans les IRA. L'objectif visant à optimiser la formation continue des fonctionnaires est mesuré par le nombre de formations au niveau central et déconcentré ; il est dommage que le ministère n'ait pas trouvé meilleure mesure qu'un simple indicateur d'activité. L'objectif de déconcentrer l'action sociale interministérielle part d'un souci de gestion au meilleur niveau. Votre Rapporteur spécial estime que ces objectifs sont tous des indicateurs utiles de bonne gestion de la formation des fonctionnaires ; il se demande néanmoins s'il ne serait pas possible d'en resserrer et simplifier le dispositif.

Votre Rapporteur spécial n'a cependant pas été convaincu de l'utilité de l'objectif visant à « *optimiser la gestion des prestations d'action sociale* », en le mesurant par le coût de gestion par la Mutualité de la fonction publique de ces prestations. En contrepartie, le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État pourrait utilement réfléchir à la définition d'objectifs et d'indicateurs relatifs à des sujets plus prioritaires comme la mobilité des fonctionnaires, la rémunération au mérite, le processus de déconcentration et la simplification des démarches administratives.

B.— LA STRATEGIE MINISTERIELLE DE REFORME DU MINISTÈRE

S'appliquant à lui-même ce qu'il impulse aux autres ministères, le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État a actualisé sa propre SMR en août 2004.

La DGAFP s'est engagée dans la voie d'une réorientation de son activité par un recentrage sur les actions suivantes : pilotage de la cohérence statutaire, approfondissement du dialogue social et définition et pilotage des ressources humaines (regroupement des corps et déconcentration de la gestion, expertise et pilotage des changements liés à la LOLF, coordination des plans de gestion prévisionnelle), pilotage des systèmes d'information de gestion des ressources humaines. Elle s'attelle également au développement des cohérences et passerelles entre les trois fonctions publiques, à la gestion stratégique de l'encadrement supérieur et à la rénovation de la politique de formation.

Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État engage également des actions de recentrage des activités et de simplification des processus administratifs : réduction du nombre de contreseing du ministre, déconcentration d'une partie des trois concours d'entrée dans les IRA, déconcentration de l'action sociale interministérielle et transfert aux caisses d'allocation familiales du paiement des prestations familiales des agents de l'État.

Chargé d'étudier ce projet, un groupe de travail constitué de la DGAFP, de la Direction de la sécurité sociale, de la Direction du budget, de la Direction de la comptabilité publique et de la CNAF a conclu à sa faisabilité : prise en charge par les CAF du service des prestations familiales légales aux agents de l'État dans les conditions de droit commun ; maintien de la compétence de l'État pour les

prestations d'action sociale individuelles, passage du taux de cotisation de l'État au droit commun (5,3 %). L'État versera donc un taux de cotisation aux CAF, comme tout employeur, et cela simplifiera la tâche des ministères. Votre Rapporteur spécial se félicite de cette mutualisation des moyens source de rationalisation des procédures et d'économies budgétaires. Le paiement des pensions suit le même schéma. Un compte d'affectation spéciale verse ces pensions et est alimenté par des cotisations à la charge des programmes.

DEUXIEME PARTIE :

L'IMPERIEUSE NECESSITE DE LA REFORME DE L'ETAT

Le groupe Ariane du Commissariat général au plan⁽¹⁾ est parti à juste titre du constat simple qu'en matière de réforme de l'État, si le contenu des projets est souvent débattu, le processus, c'est-à-dire la méthode pour les mettre en œuvre, reste beaucoup moins étudié. Votre Rapporteur spécial estime que nous avons besoin autant de méthodologie que d'objectifs. Or les trois dimensions clés de l'État stratège sont de puissants facteurs de réforme : Europe, dimension territoriale et prospective. Le rapport du Plan en donne plusieurs exemples en France et à l'étranger.

Le groupe Ariane propose un modèle d'analyse pour la conduite du changement. Les études de cas ont permis d'identifier six composantes récurrentes et déterminantes pour la conduite d'un changement : un terrain, un moment, un projet, un soutien politique, des hommes et des femmes, enfin un pilotage. Le groupe toujours relève trois paradoxes sur la réforme de l'État : le paradoxe budgétaire, où il faut réformer pour économiser, mais il faut dépenser pour réformer ; le deuxième paradoxe consiste à conduire le changement sans changer de système ; enfin le paradoxe de la réforme réussie serait de voir la réussite du changement se retourner contre l'administration concernée. Le groupe Ariane éclaire moins une destination qu'un chemin. Mais le chemin qui mène à ces destinations nécessitera des changements à conduire. Votre Rapporteur spécial en partage pleinement le diagnostic et les conclusions. Il y a une inflexion naturelle qui pousse à réformer l'État.

I.- L' « AN I » DE LA REFORME DE L'ÉTAT

Nous sommes quasiment en l' « An I » de la réforme de l'État. Il faut sortir de la logique quantitative consistant à toujours demander des crédits et des fonctionnaires. Le Gouvernement a maintenant une méthode. L'Etat a défini ses objectifs stratégiques et opérationnels, avec les missions et les programmes issus de la LOLF. De ces objectifs découle une vision précise des besoins en effectifs de chaque ministère, de chaque mission et de chaque programme. La situation démographique actuelle de la fonction publique, avec les prochains départs massifs à la retraite, offre une occasion unique de mener à bien cette mutation de façon progressive et sans heurts. Environ la moitié des économies ainsi réalisées doivent concourir à la nécessaire réduction du déficit de l'Etat ; l'autre moitié doit cependant pouvoir être affectée à l'augmentation des rémunérations des fonctionnaires, par exemple avec un système de primes au mérite.

⁽¹⁾ « *Regards prospectifs sur l'État stratège* » Rapport du Commissariat général au plan, 2004

La réforme de l'Etat est une notion ancienne qui a connu des éléments de mise en œuvre indéniables depuis plusieurs décennies déjà. Mais dans notre pays elle va beaucoup trop lentement, rallongeant à satiété les phases d'étude et de réflexion, et finalement nous avons accumulé un retard important par rapport à nos voisins. Le Gouvernement issu des élections de 2002 a su prendre en compte le sujet et, à la suite de deux années de travail consciencieux, il a pris les mesures concrètes qui s'imposaient en fait depuis longtemps. Nous serions même impardonnables de ne pas accélérer le mouvement avec maintenant à disposition tous les outils que constituent la LOLF, les SMR, les nouvelles méthodes de gestion des ressources humaines (rémunération au mérite notamment) et les nouvelles technologies, le tout joint à la prise de conscience par les fonctionnaires eux-mêmes de la nécessité des réformes.

A.— LE POIDS DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS NOS FINANCES PUBLIQUES

1.- Le poids de la fonction publique

- Le rapport de décembre 2003 de l'Observatoire de l'emploi public

Les travaux réalisés depuis trois ans dans le cadre de l'Observatoire de l'emploi public permettent de présenter un état quantitatif précis de la situation des personnels que les trois fonctions publiques emploient. On dispose aujourd'hui d'un socle de connaissances solides sur lequel s'appuyer pour engager une démarche prospective. Il y a 5 millions d'agents dans la fonction publique au 31 décembre 2001.

Deux approches permettent de dénombrer les fonctionnaires. Dans une approche économique de comptabilité nationale où l'économie nationale est divisée en secteurs institutionnels, la fonction publique correspond à celui des « administrations publiques » financées majoritairement par prélèvements obligatoires. Les « administrations publiques » sont constituées par « l'ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires. Elles comprennent les administrations publiques centrales (Etat, établissements publics, organismes privés à financement public, enseignement privé), locales (collectivités locales, établissements publics, organismes consulaires) et de sécurité sociale (hôpitaux publics et privés, caisses d'assurances sociales) ». Elle comprend, hors TOM et étranger, 5,7 millions d'agents au 31 décembre en 2001 (y compris emplois aidés), chiffre qui représente environ 25 % des salariés de métropole et des DOM. Parmi ces personnes, seules 3,8 millions sont titulaires. Dans une approche juridique, celle retenue par l'Observatoire de l'emploi public, dans laquelle relève de la fonction publique tout agent qui travaille dans des organismes soumis au droit administratif recrutant majoritairement des agents de droit public, la fonction publique compte y compris

emplois aidés 5 millions d'agents au 31 décembre 2001, chiffre qui représente environ 22 % des salariés de métropole et des DOM (et 19 % des salariés et non salariés). Ne sont pas inclus les établissements publics dont le régime normal de recrutement est le droit privé ni les caisses d'assurances sociales.

On observera par exemple qu'il ne suffit pas dans cette approche juridique d'être fonctionnaire pour appartenir à la fonction publique puisque, notamment, les agents fonctionnaires de La Poste (service public à caractère industriel et commercial) ou ceux de France Télécom (société anonyme), représentant 80 % des effectifs de ces deux organismes, sont exclus du champ défini ci-dessus. Si l'on retient un champ plus large incluant tous les fonctionnaires quelle que soit la nature juridique de leur employeur, il faut ajouter aux 5 millions de personnes, 359.000 agents (340.000 pour la Poste et France Télécom et 19.000 pour les autres organismes divers marchands ou non marchands).

Les travaux engagés par ailleurs depuis trois ans avec les gestionnaires de personnels permettent de présenter dans ce rapport une quantification précise des causes des écarts entre emplois budgétaires et effectifs réels payés.

L'Observatoire de l'emploi public a étudié les écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés et gérés. Les emplois budgétaires décrits en loi de finances initiale sont les emplois permanents à temps complet autorisés par celle-ci. Des éléments échappent en partie aux gestionnaires de personnel : le temps partiel (un emploi budgétaire peut être occupé par plusieurs personnes à temps partiel) ou les vacances de postes (certains emplois budgétaires peuvent ne pas être pourvus par suite du départ de leur titulaire, jusqu'au recrutement d'un nouvel agent sur cet emploi). Des éléments visent à introduire une certaine souplesse dans l'exécution budgétaire : des surnombres peuvent ainsi être accordés en cours d'année par les contrôleurs financiers (on autorise ainsi un dépassement temporaire de l'emploi budgétaire), ainsi que des gages (utilisation d'un emploi à la place d'un autre). De même, les transferts en gestion d'emplois entre ministères en cours d'année (un ministère assure pour le compte d'un autre le service de la paye) contribuent à expliquer l'écart pour un ministère entre l'emploi budgétaire en début d'année et l'effectif réellement payé en cours d'année. Enfin, les limites de l'autorisation budgétaire elle-même expliquent le décalage entre emploi budgétaire et effectif réel : les crédits permettant de rémunérer des personnels temporaires ne sont pas présentés sous forme d'emplois budgétaires. Or les personnels correspondants sont pris en compte dans l'effectif réel payé.

L'écart de 151.000 entre le nombre d'emplois budgétaires inscrits dans la loi de finances en 2001 (2.144.006 emplois) et le nombre d'agents rémunérés par l'État comptabilisés dans les fichiers de paye de l'Insee au 31 décembre de la même année (2.294.778 personnes) s'explique pour partie : pour - 38.700 par les vacances d'emplois (emplois non pourvus), pour 64.300 par l'impact du temps partiel, et pour 102.800 par la prise en compte dans les effectifs payés des personnels rémunérés sur crédits et non sur emplois budgétaires. Parmi les autres

raisons de l'écart, on peut citer la prise en compte dans les fichiers de paye de l'Insee des 11.200 personnes en congé de longue durée. La comparaison entre les données fournies par les ministères sur leurs effectifs rémunérés et celles publiées par l'Insee montre en fait une très grande concordance dans les résultats entre les deux sources de données. L'écart global entre le total des effectifs payés déclarés par les ministères et celui établi par l'Insee n'est que de 2.800 personnes, soit un écart relatif de 0,6 %.

En reprenant, le champ de l'emploi public retenu par l'Observatoire, les trois fonctions publiques, qui employaient 3,9 millions de personnes en 1980 ont vu leurs effectifs augmenter de 23 % (hors emplois aidés) entre 1980 et 2001. Comparativement, la population active (emploi + chômage) n'a augmenté sur cette période que de 14 %. Quelque 45 % du budget de l'État vont aux fonctionnaires, selon le dernier rapport annuel du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État. Cependant, durant la dernière décennie, la part de l'emploi public a peu progressé. La fonction publique qui représentait 19,0 % de l'emploi total en France en 1990 en représente 19,4 % en 2001, soit une augmentation de 0,4 point.

Avec 52 % des emplois en 2001, l'État demeure la fonction publique la plus importante en 2001, sa part s'est toutefois réduite de 4 points en 21 ans au profit de la fonction hospitalière, mais surtout de la fonction publique locale. La décentralisation, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales et la mise en œuvre des missions de ces dernières ont en effet entraîné une très forte progression des effectifs de la fonction publique locale (+ 38 %), alors que la fonction publique hospitalière progressait de 28 % les agents de l'État de 15 % seulement. La fonction publique locale, qui représente 30 % de l'emploi public (en 2001), a ainsi absorbé à elle seule 43 % des 891 000 emplois publics créés pendant ces 21 années. Sur la période 1980-2001, la fonction publique d'État passe de 2,17 à 2,49 millions, la fonction publique territoriale de 1,02 à 1,40 millions et la fonction publique hospitalière de 0,67 à 0,86 millions.

- Le projet de budget 2005

Le projet de budget prévoit la suppression de 10 211 emplois, soit 14 % des départs en retraite totaux et 20 % des départs en retraite des ministères non prioritaires. 3 023 emplois sont créés dans les ministères prioritaires. Le solde total de 7 188 suppressions représente un non renouvellement de 10 % des départs en retraite.

La règle du un sur deux a été appliquée par le ministère des finances, le ministère de l'équipement et des transports, le ministère de la culture, le ministère des affaires étrangères, le ministère des affaires sociales et le ministère des sports.

Dans l'éducation nationale, les effectifs ont été ajustés en fonction des besoins démographiques : créations de postes d'instituteurs, suppressions de postes de professeurs. Ces suppressions ne toucheront pas les classes : elles seront

générées par des réformes du remplacement et de la gestion administrative des enseignants.

Le solde de la variation des emplois budgétaires de -7 188 postes tient compte de suppressions au titre du transfert aux caisses d'allocation familiale du service de l'ensemble des prestations familiales dues aux agents de l'État exerçant leurs fonctions en métropole. Par ailleurs, dans un souci de transparence, le Gouvernement a choisi de régulariser, par transformation d'emplois sur crédits en emplois budgétaires, 341 emplois. Ces mesures d'ordre résultent notamment de divers éléments tels que les transferts de compétence relatifs à Mayotte et à la Corse, des transferts de compétences interministérielles - du ministère de l'Outre Mer aux préfectures de police, des redéfinitions de sections ministérielles (section jeunesse). Votre Rapporteur spécial estime que face à la situation actuelle de crise des finances publiques il est devenu impérieux de faire mieux avec moins de fonctionnaires et qui soient plus associés à la mise en œuvre des politiques publiques, mieux rémunérés et plus motivés.

	Emplois budgétaires supprimés (1)	Emplois budgétaires créés (2)	Total emplois budgétaires (3) = (1)+(2)
Affaires étrangères	-100		- 100
Agriculture, aliment., pêche et affaires rurales	- 303		- 303
Culture et communication	- 90		- 90
Écologie et développement durable	- 5		- 5
Économie, finances et industrie	- 2.210		- 2.210
Enseignement scolaire	- 4.816		- 4.816
Enseignement supérieur		1.000	1.000
Équipement : services communs et urbanisme	- 1.401		- 1.401
Aménagement du territoire	- 1		- 1
Tourisme	- 2		- 2
Mer	- 10		- 10
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales		737	737
Jeunesse, sports et vie associative	- 80		- 80
Justice		1.069	1.069
Outre-mer	- 6		- 6
Services généraux du Premier ministre	- 1		- 1
Secrétariat général de la défense nationale		13	13
Plan	- 4		- 4
Emploi et travail	- 35		- 35
Santé, famille, pers. handicap. et cohésion sociale	- 129		- 129
Défense	- 1.018		- 1.018
Budgets annexes		204	204
Total	- 10.211	3.023	- 7.188

EFFECTIFS BUDGETAIRES LFI 2004

Affaires étrangères	9.293
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	30.800
Aménagement du territoire	121
Ecologie et développement durable	3.564
Culture et communication	13.819
Economie, finances, industrie	177.716
Jeunesse et enseignement scolaire	1.006.525
Enseignement supérieur	131.129
Travail	10.507
Santé, famille, personnes handicapées et solidarité	14.951
Equipement, services communs	97.280
Mer	2.578
Tourisme	320
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	172.505
Sports	5.877
Justice	71.390
Outre-mer	5.782
SGPM	1.771
SGDN	301
Plan	202
Budgets annexes	12.631
<i>dont :</i>	
• <i>journaux officiels</i>	11
• <i>aviation civile</i>	12.059
• <i>monnaies et médailles</i>	134
• <i>légion d'honneur</i>	415
• <i>ordre de la Libération</i>	12
Défense	455.177
Total	2.224.239

- La fonction publique de l'État

Les dépenses induites par la fonction publique de l'État, qui comprennent principalement les dépenses de rémunérations, les cotisations et prestations sociales, les pensions et les subventions aux établissements d'enseignement privé, sont estimées en 2003 à 121,2 milliards d'euros (hors pensions) dans leur ensemble. Elles étaient de 118,8 milliards d'euros en 2002 (hors pensions), soit une progression à champs constant de 2 %. Ces chiffres n'incluent pas les dépenses de personnel des établissements publics subventionnés par l'État.

Sans revalorisation supplémentaire de la valeur du point fonction publique sur 2004-2005 :

- en 2004, la « rémunération moyenne des personnels en place » devrait progresser de 3 % et les agents de la fonction publique devraient bénéficier de 1,3 % de gain de pouvoir d'achat ;

- en 2005, les mesures catégorielles et le « glissement vieillesse technicité » (GVT) positif doivent permettre à la rémunération moyenne de progresser en moyenne de 2,6 % soit un gain de pouvoir d'achat de 0,8 %.

Votre Rapporteur spécial regrette cependant que le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État ne soit pas en mesure de donner le nombre des fonctionnaires de l'État qui ne seront concernés ni par des mesures de GVT (en fin de carrière) ni par des mesures catégorielles. Cette mesure de transparence serait pourtant extrêmement utile dans la perspective des négociations salariales qui se sont engagées dans la fonction publique le 8 novembre. Selon le rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique annexé au PJLF 2005, une revalorisation de 1 % de valeur du point coûte de l'ordre de 800 millions d'euros.

Depuis 1990, les charges de rémunération d'activité dans la fonction publique ont augmenté en moyenne de 2 % par an et les charges de pension de 4,6 % par an. La période a donc été marquée par une forte accélération des dépenses de personnel et des charges de pensions sous l'effet simultané d'une politique salariale favorable (le gain de pouvoir d'achat moyen des agents de l'État a été de 44 % sur la période soit 2,8 % par an) et des créations d'emplois. Sur la période de comparaison disponible 1992-2001, l'évolution moyenne du gain de pouvoir d'achat des personnes en place a été de + 2,5 % par an dans la fonction publique d'État contre + 1,8 % par an dans le secteur privé.

Ces dépenses ont, dès lors, absorbé une part toujours plus importante des marges de manœuvre budgétaires. Sur la période, près de 60 % de l'augmentation du budget général de l'État résulte de l'augmentation conjuguée des charges de rémunération et de pensions.

Pour votre Rapporteur spécial, la réduction des emplois publics est devenue nécessaire pour retrouver des marges de manœuvre budgétaires et pour éviter de déséquilibrer le marché du travail. *A contrario*, les créations d'emplois engagent l'État sur des décennies. L'inertie de la charge pour l'État des rémunérations des agents conduit à prôner un effort continu de réduction des effectifs.

Le poids de ces charges est appelé à s'amplifier dans la perspective d'une forte croissance des charges de retraite consécutive au choc démographique qui sera particulièrement sensible dans la fonction publique de l'État en raison de sa structure démographique spécifique. Ainsi, près de la moitié des fonctionnaires présents en 2003 seront partis à la retraite en 2016 (soit 76.000 départs par an en moyenne sur l'ensemble de la fonction publique d'État avec un pic de plus de 81.000 départs en 2008).

2.- L'« urgence démographique »

Les départs à la retraite dans la fonction publique sont déjà inscrits dans la pyramide des âges des agents. La fonction publique, plus encore que le secteur privé, sera confrontée à un problème démographique majeur dans les prochaines années. Avant la réforme des retraites, les départs à la retraite devaient fortement s'accélérer à partir de 2005. Si la réforme devrait à terme inciter à l'allongement de la durée d'activité, elle ne modifiera pas toutefois la tendance à l'accélération

des départs à partir du milieu de la décennie. Cela doit nous inciter encore plus à fournir l'effort pour se doter d'outils plus performants pour la réforme de l'État.

Dans la fonction publique de l'État, les titulaires des ministères civils ont en moyenne 42,7 ans en décembre 2001, soit cinq ans de plus que leurs collègues en activité au début des années 1980. 31 % des agents titulaires civils de l'État a atteint aujourd'hui l'âge de cinquante ans. Les sorties de l'éducation nationale, qui représentent actuellement 62 % des sorties de fonctionnaires civils, devraient encore fortement augmenter en nombre jusqu'en 2004-2008 puis décroître rapidement. Dans la plupart des autres ministères, le nombre de départs s'accroît plus lentement jusqu'en 2008, et tend à se stabiliser ensuite. Dans le secteur privé la population est plus jeune : 39,8 ans en moyenne, pour une part de salariés de plus de 50 ans de 21 % en 2001.

La relative jeunesse de la pyramide des âges du secteur hospitalier due à des départs précoces (préretraite) ne doit néanmoins pas masquer les problèmes qu'il aura à affronter, comme les deux autres fonctions publiques, pour renouveler ses personnels dans les années à venir : la part des 50 ans et plus a augmenté de 23 % entre 1998 et 2001. D'ici à 2015, la fonction publique hospitalière connaîtra en effet plus de 383.000 départs en retraite, soit 55 % de ses effectifs de 1999. Le pic des départs se situera en 2012. Pour certains corps la situation apparaît préoccupante, notamment pour le corps des attachés d'administration hospitalière dont 82 % de l'effectif de 1999 partira à la retraite d'ici 2015, pour les corps d'encadrement des filières des services de soins et médico-technique, avec plus de 85 % de départs cumulés sur la période étudiée, ou d'autres corps techniques.

Les prochains départs à la retraite concernent principalement les agents les plus qualifiés de la fonction publique. Fin 2002, 35 % des titulaires civils de catégorie A de l'État ont atteint l'âge de 50 ans, contre seulement 25 % de la catégorie B et 26 % de la catégorie C. La tendance à l'élévation du niveau de qualification devrait se poursuivre dans la fonction publique, avec le besoin croissant en compétences générales et techniques et le recours accru aux nouvelles technologies.

Or, quelles que soient les hypothèses retenues concernant l'évolution de la croissance économique, de l'activité féminine et des taux d'activité aux âges extrêmes, les recrutements de la fonction publique se feront, dans les prochaines années, dans un contexte de raréfaction de l'offre de travail, notamment au niveau cadre. Cependant, le recours à la promotion interne, accompagnée de son volet formation, pourrait alors permettre de réduire les tensions sur le marché du travail de la fonction publique.

Votre Rapporteur spécial fait ici un double constat. D'abord ces départs massifs en retraite sont une occasion unique de mener à bien un redéploiement des effectifs, et de les réduire là où ce sera nécessaire. D'autre part ces départs à la retraite représentent un défi de taille pour le recrutement de qualité des fonctionnaires de demain ; se pose alors la question de l'attractivité de la fonction

publique, en termes de formation, de carrière et de salaires. Il ne faudrait pas laisser se creuser un décalage entre la situation des personnels du privé et du public, faute de quoi la fonction publique se verrait privée des meilleurs éléments. Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État a calculé que les départs en retraite seront de 80.000 en moyenne jusqu'en 2015. Il se donne pour objectif ambitieux de limiter les flux de recrutement à 40.000 jusqu'à cette date, ce qui correspond à un objectif de gain de productivité de + 2,25 % par an. Or, on sait que 20 000 fonctionnaires en moins c'est 1 % des effectifs, donc c'est la possibilité de donner un point de pouvoir d'achat en plus. Cet objectif de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, aux yeux de votre Rapporteur, est réaliste et doit constituer un minimum.

B.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA « LOLF »

La LOLF permet l'introduction d'une culture de la performance et de la gestion par objectif et résultat. La mise en oeuvre progressive de ses dispositions en matière de plafond d'emploi est le pendant d'une nouvelle politique de ressources humaines.

1.— La culture de la performance et la gestion par objectif

La mise en oeuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) est une opportunité unique à saisir pour réformer la fonction publique et pour réformer l'État.

Ce rapport n'est pas le lieu pour rendre compte en détail de cette mise en oeuvre, et on se reportera avec intérêt au rapport d'information (n° 1554) de MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard de mai 2004 contenant les propositions de la mission d'information de la Commission des finances de l'Assemblée nationale en la matière.

Votre Rapporteur spécial se bornera à dire que la LOLF constitue une véritable révolution culturelle dans les ministères où tout crédit, toutes action, tout fonctionnaire devra trouver sa justification dans sa participation à la réalisation d'un objectif quantifiable. C'est l'abandon de la gestion en termes de moyens au profit de l'approche beaucoup plus riche de la gestion en termes de résultats.

Cette année voit la mise en oeuvre de la LOLF à titre expérimental, pour préparer l'an prochain une entrée en vigueur complète. Les ministères ont d'abord défini les périmètres des missions, programmes et action, afin de découper le champ de l'action gouvernementale en secteurs homogène et participant à la réalisation d'une politique publique. Ce travail doit entraîner une réflexion sur les structures, pour le cas échéant regrouper des entités exerçant des tâches similaires, voire supprimer des services là où ils doublonnent.

Cette année voit la définition par les ministères des objectifs affectés à chaque mission, programme et action. Ces objectifs stratégiques, qui sont déclinés

au plan opérationnel, constituent la feuille de route des fonctionnaires qui y travaillent. Ils permettent au Parlement de comparer l'utilité respective de ces missions et programmes et de demander le cas échéant la réorientation des moyens qui y sont affectés. Ces objectifs sont tous munis d'indicateurs quantifiables, avec des valeurs de référence passées et futures, qui permettent de juger de leur degré de réalisation sur l'année.

Toujours lié à la nouvelle structure de la LOLF, on a vu plus haut que le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État est en train de procéder à l'externalisation de la gestion des allocations familiales.

2.- Le plafond d'emplois et la fongibilité asymétrique des crédits de personnel par programme

Votre Rapporteur spécial insiste sur l'importance des dispositions de la LOLF en matière de plafond d'emploi et de crédits de personnel. De leur bonne application dépendra la connaissance, enfin, du coût en personnel de chaque ministère, de chaque mission et de chaque programme.

L'article 7 de la LOLF instaure une limite aux effectifs et aux crédits d'emploi par ministère et par programme. Les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature. Les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ; ces plafonds sont spécialisés par ministère.

Selon l'article 51, les rapports annuels de performance font connaître par programme la gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs en catégories (corps, métier ou type de contrat), ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures. L'article 54 de la LOLF prévoit que les rapports annuels de performance rendent compte de la répartition effective des emplois par programme et par catégorie et des coûts correspondant, mettant en évidence les écarts entre les prévisions de la loi de finances et les réalisations. Ces deux articles instaurent donc une obligation inédite de compte rendu de l'utilisation des autorisations d'emplois, y compris sur les emplois effectivement rémunérés.

Le critère de comptabilisation des dépenses de personnel est le fait d'être « rémunéré par l'État », ce qui est une définition très générale indépendante du statut ou du contrat (y compris les saisonniers, occasionnels, non titulaires...). Il doit exister un lien juridique direct entre le bénéficiaire et l'État (engagement à servir, contrat...). Les emplois doivent être autorisés au premier euro, grâce à la disparition de la distinction entre services votés et mesures nouvelles.

Un agent est rattaché à un programme et un seul. Il peut être rattaché à plusieurs actions d'un même programme, ses éléments de rémunération doivent

alors être répartis entre ces actions. L'encadrement des dépenses de personnel par l'autorisation parlementaire se situe au niveau du ministère et du programme. Un plafond d'emploi est voté de façon globale pour l'ensemble du budget de l'État et par ministère. La limitation de crédits de personnel s'entend pas programme, c'est ce que l'on appelle la « fongibilité asymétrique ». La déclinaison de cet encadrement par action, dans les budgets opérationnels de programme et selon les catégories d'emploi n'est donnée qu'à titre indicatif.

Les emplois sont comptabilisés en équivalent temps plein. Ne sont comptabilisés que les agents dont l'État rémunère l'activité, ce qui exclut les pensionnés ou les allocations chômage. L'appréciation du respect des plafonds d'emploi se constate en fin d'année, ce qui permet une modulation mois par mois, les mois de sous-consommation compensant les mois de sur-consommation. Cette nouvelle comptabilisation a permis de faire rentrer dans les effectifs budgétaires les personnels de l'enseignement privé, de statut local et certains agents contractuels rémunérés sur des crédits de fonctionnement ou d'intervention ; par contre les agents en formation sont sortis.

Les projets annuels de performance devront fournir les sorties et les entrées, le détail des mesures générales (variation du point fonction publique, attribution uniforme de points d'indice ou de prime exceptionnelle), principales mesures catégorielles (réformes statutaires, revalorisations indemnitaires...) et éléments sur le GVT. Les prestations sociales (hors CAF), l'action sociale interministérielle et ministérielle relèvent également du titre II (dépenses de personnel). On a dit plus haut que les ministères devront acquitter un taux de cotisation implicite pour le paiement des prestations familiales par la CAF. De même ils devront verser une telle cotisation à un compte d'affectation spéciale pour les pensions de fonctionnaires. La budgétisation des dépenses de personnel sera donc très proche du coût réel, permettant une meilleure appréciation du coût des services rendus.

- Les catégories d'emplois

Les catégories d'emplois qui seront définies par les ministères avant la fin de l'année, viseront à garder un caractère opérant en matière d'explicitation de la budgétisation ainsi qu'en matière de gestion.

La question de la nomenclature de présentation des emplois en loi de finances rejoint la question plus générale des informations disponibles en matière de suivi de la dépense de personnel et de l'architecture des systèmes d'information permettant de satisfaire les différents besoins en la matière. En tout état de cause, la nécessité d'informer le Parlement conformément à cette nomenclature aura pour implication qu'elle devra être reprise dans les systèmes d'information associés à la mise en œuvre de la LOLF, reliée à la computation du plafond des emplois autorisés et à la comptabilisation de la dépense. Ainsi, les systèmes d'information pourront restituer, ce qui est une nouveauté, tout le détail y compris par corps et

par grade, des effectifs rémunérés au cours d'une gestion. Le degré d'information du Parlement devrait connaître en conséquence une progression qualitative.

Il a été demandé aux ministères de préciser les catégories d'emplois qu'ils comptent retenir et de mentionner à titre indicatif le nombre d'emplois par catégorie et par programme. Les applications de gestion de la paye devront ensuite être adaptées et complétées de manière à pouvoir extraire automatiquement les données relatives à ces éléments.

Les catégories d'emplois sont constituées par corps ou par métiers ou par type de contrat. Il est prévu de limiter leur nombre à une dizaine de catégories par ministère.

Les catégories d'emplois ministériels seront définies d'ici la fin de l'année, certaines sont validées comme par exemple :

- au ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative :
 - personnels d'encadrement et de direction
 - personnels techniques et pédagogiques
 - personnels d'administration, de maintenance et de santé.

- au ministère de la culture et de la communication :
 - administratifs
 - scientifiques
 - accueil, surveillance et magasiniers
 - ouvriers et techniques

- au ministère du travail et les affaires sociales :
 - emplois fonctionnels et de direction
 - A administratifs
 - A techniques
 - B administratifs
 - B techniques

Par ailleurs une réflexion est en cours animée par la DGAFP sur la définition de métiers pour la gestion des compétences, de façon à aller plus loin que le regroupement de corps adoptés pour 2006 compte tenu de l'état des systèmes d'information.

Votre Rapporteur spécial souligne toute la potentialité qu'il y a à cet exercice de définition de métiers, pour sortir de la structure paralysante des corps.

- Une passerelle vers la gestion des ressources humaines

Avec la mise en place des BOP et la nomination de responsables de BOP, les ministères sont invités à déconcentrer les responsabilités de gestion, y compris

celles des ressources humaines. D'ici la fin de l'année, les ministères devront avoir défini le niveau de mise en œuvre des budgets opérationnels de programme (BOP), le schéma d'organisation et le rôle des acteurs. Une réflexion sur les modalités de la déconcentration est en cours entre la DGAFP et les ministères. La budgétisation par programme est articulée autour de la responsabilisation des gestionnaires et du contrôle de l'efficacité de la dépense publique.

L'un des principaux enjeux pour les services expérimentateurs, a été de mieux encadrer à leur niveau et en liaison avec leur administration centrale, les dépenses de personnel, en se mettant en capacité d'engager une gestion prévisionnelle des ressources humaines (préfecture et trésorerie générale d'Indre-et-Loire par exemple) et d'autoriser, pour certains, la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique. Les travaux les plus conséquents ont été menés par les rectorats de Bordeaux et de Rennes, compte tenu de l'importance de leur masse salariale. Si la prévision « macro » et le suivi global de leur masse salariale par les deux académies ont fait des progrès rapides et conséquents, le micro-pilotage des rémunérations et l'optimisation fine des marges de manœuvre dans ce domaine sont des exercices qui nécessiteront un développement progressif.

La notion de budget prévisionnel, dans ce contexte, prend, aux dires de plusieurs expérimentateurs, tout son sens : définition de priorités, et donc arbitrages, dans la globalité des moyens, se substituant à des choix souvent ponctuels. De plus ce nouveau contexte favorise pour certains expérimentateurs le passage du suivi budgétaire en temps différé à un véritable pilotage budgétaire du service déconcentré expérimentateur.

Certains expérimentateurs en ont déjà tiré des conclusions en termes de procédures et de structures, en développant la fonction budgétaire (institution au sein du service, d'un bureau budgétaire au rectorat de Rennes, d'une direction du budget de l'académie de Bordeaux,...). L'émergence d'une fonction budgétaire est donc constatée par plusieurs expérimentateurs. Cette nouvelle fonction de programmation et d'analyse budgétaire semble s'imposer principalement au sein de l'équipe de direction du responsable de BOP régional, avec un débat sur les modalités d'intervention extérieure (préfet à l'occasion de l'avis qu'il aura à donner sur le projet de BOP, du TPG de région au titre de chef du pôle régional « gestion publique » et sa compétence contrôle financier).

D'une façon plus générale et en lien avec le niveau de positionnement des BOP, mais aussi la déclinaison territoriale de la performance, l'« outil » BOP (intégrant notamment les dépenses de personnel et les équivalents temps plein) commence à être perçu par certains acteurs et décideurs comme un cadre de gestion pouvant favoriser de nouvelles étapes de déconcentration, notamment en matière de gestion des personnels où l'attente demeure forte en présence des possibilités jusqu'ici réduites de nombreux gestionnaires déconcentrés. Le ministère de l'Équipement a commandé une étude de formalisation du dispositif de déconcentration afin de disposer de repères méthodologiques pour une nouvelle étape de déconcentration.

Il faut également noter la corrélation dans les services déconcentrés expérimentateurs entre les deux démarches « gestion globalisée des moyens » et « contrôle de gestion », l'une alimentant l'autre et vice versa. Cette corrélation a probablement accéléré l'appropriation de la démarche et des outils de contrôle de gestion dans les services déconcentrés mettant en œuvre une gestion globalisée (préfectures et trésoreries générales notamment, et tout particulièrement les deux rectorats ou des équipes de contrôleurs de gestion de bon niveau sont opérationnelles).

- Les « opérateurs » de l'État

Les obligations en matière de personnel devraient se décliner pour les « opérateurs » de l'État, qui sont des personnes morales différentes de l'État.

Pour que l'esprit de la réforme de la gestion publique soit respecté dans sa mise en œuvre (gestion par la performance, maîtrise des finances publiques, transparence vis-à-vis du Parlement), il est nécessaire de définir des obligations nouvelles pour les opérateurs de l'État (établissements publics...). Ainsi, il est prévu au sein des projets annuel de performance de dénombrer les principaux opérateurs de l'État et de faire figurer pour chacun d'eux une information sur les effectifs rémunérés. Par ailleurs, ces opérateurs seraient soumis à un plafond d'emplois dont les modalités de calcul sont à l'étude notamment pour que les règles de décompte en équivalent temps plein soient homogènes avec celles adoptées pour l'État tout en tenant compte de la diversité des statuts des agents en poste chez les opérateurs.

Une étude est actuellement menée par la direction de la réforme budgétaire du ministère des finances, la DGAFP, les ministères et certains opérateurs importants, pour examiner les conditions de transposition des principales règles appliquées pour le budget de l'État (et notamment la fongibilité asymétrique, les règles de report,...) aux opérateurs, ce qui pour le cas échéant nécessiter une évolution du cadre législatif et réglementaire qui leur est applicable.

- Les plafonds d'emploi

Le respect du plafond d'emploi s'apprécie en cumulant les équivalents temps plein annuels « consommés » au cours d'un exercice. L'équivalent temps plein annuel correspond à un agent à temps complet en activité rémunéré sur douze mois. La conversion en équivalents annuels permet d'agrèger des régimes de travail différents, et donc la prise en compte du temps partiel et du temps incomplet, ainsi que l'impact des mouvements intervenant en cours d'année au prorata de leur durée.

Les personnels mis à disposition par leur ministère d'origine seront décomptés dans son plafond d'emploi dans la mesure où leur rémunération consommera les crédits de ce ministère, à l'inverse les détachements impliqueront une intégration dans le plafond d'emploi du ministère d'accueil puisque les

rémunérations s'imputeront sur le budget de ce dernier. Un mandat de gestion sera négocié entre les deux ministères, avec une délégation de gestion en conséquence.

Le suivi du plafond d'emploi devra s'exercer non seulement au niveau ministériel, mais également pour ce qui est de la déclinaison, indicative, du plafond d'emplois par programme ainsi qu'au niveau de chaque budget opérationnel de programme. Chaque ministère définissant ses règles de gestion interne, les déclinaisons indicatives se feront à l'initiative et dans les modalités souhaitées par les ministères.

3.- Le bilan des expériences de globalisation des crédits de rémunération

Des premiers enseignements peuvent être dégagés du déroulement des expérimentations en 2004, même si le recul est encore insuffisant, la période d'observation ne couvrant que le premier semestre, excepté pour celles ayant débuté l'année 2003.

La démarche de gestion globalisée des moyens a conduit l'ensemble des services expérimentateurs à s'approprier leurs moyens respectifs, en ayant désormais une visibilité « consolidée », et plus particulièrement de leur masse salariale, qui restait jusqu'alors le plus souvent de la responsabilité première des administrations centrales. La plupart des expérimentations en 2004 ont porté en effet sur des dotations du titre III (personnel et fonctionnement).

Cette appropriation s'est effectuée progressivement par une meilleure connaissance des crédits de personnels et des effectifs correspondants dans chaque budget opérationnel de programme expérimental, avec la mise en place de démarches parfois « artisanales » et d'outils plus ou moins élaborés au niveau déconcentré pour le suivi en coût réel et l'analyse des écarts entre prévision et exécution. De même, le décompte des équivalents temps plein dans les petites ou moyennes structures déconcentrées a été pour les premiers expérimentateurs source de travaux supplémentaires que l'outil « ODE » va rendre plus simple pour les futurs expérimentateurs. Cette appropriation est encore en cours sur les aspects de gestion prévisionnelle (et non plus seulement de consommation constatée) et de coûts réels tant pour les administrations centrales que pour les services déconcentrés expérimentateurs.

- Préfectures

La globalisation des budgets des préfectures a constitué une réponse adéquate au manque de souplesse inhérent à la gestion traditionnelle des moyens. Sa généralisation à l'ensemble des préfectures au 1er janvier 2004 repose sur la mise à disposition d'une dotation unique globalisée permettant une souplesse dans l'emploi des crédits. Cette dotation unique doit recouvrir aujourd'hui l'ensemble des crédits délégués au préfet et doit permettre une souplesse dans l'emploi des crédits garantie depuis l'origine par une fongibilité exercée au niveau local entre crédits de fonctionnement et crédits de rémunération. Elle doit assurer une

responsabilisation accrue du gestionnaire déconcentré dans le cadre du respect des plafonds d'emplois et de masse indiciaire notifiés à chaque préfecture. La préfecture dispose au-delà de la maîtrise de la gestion de son volume d'emplois de la faculté d'adapter la structure de ses emplois afin de garantir une adéquation entre les affectations et les besoins recensés. Cette maîtrise donnée au responsable déconcentré lui permet ainsi de disposer d'une compétence centrale en terme de GRH qui doit déboucher sur un renforcement du dialogue social au niveau local.

Elle entraînera aussi la détermination de plafonds d'emplois (nombre total d'emplois à ne pas dépasser) par la constitution de tableaux d'emplois à partir d'une définition du périmètre des emplois relevant de la globalisation. L'importance du poste « rémunérations » dans l'enveloppe des préfectures globalisées (80 % des crédits alloués) a conduit chaque préfecture à effectuer un recensement le plus complet possible de l'effectif servant au calcul de sa dotation.

Cet exercice a entraîné une redéfinition des missions de l'administration centrale autour de trois fonctions :

– Une fonction de pilotage stratégique des ressources humaines par la fixation d'objectifs nationaux en matière de requalification et de déroulement de carrière, déclinés pour chaque préfecture en fonction de ses choix de gestion, même si chaque préfecture disposera d'une responsabilité opérationnelle, chaque préfet ayant la charge de définir la structure et le niveau des emplois nécessaires à sa stratégie de gestion.

– Une fonction de régulation dans la gestion des mouvements au plan national et dans la garantie du respect des règles statutaires en matière de mobilité et d'avancement et de la définition des modes de recrutement à privilégier (mutation, détachement, concours). La direction des ressources humaines devra ainsi rester garante, dans le cadre du pilotage « Ressources Humaines » des préfectures globalisées de l'application du statut et des promotions dans le cadre du dialogue de gestion avec les préfectures.

– Une fonction de répartition et de péréquation des emplois entre les préfectures en s'appuyant sur la mise en place d'un outil rénové d'aide à la répartition des effectifs des préfectures par missions et fonctions, conçu à partir d'indicateurs exogènes à l'activité des préfectures.

- Postes diplomatiques

La globalisation des crédits de rémunérations dans les postes diplomatiques et consulaires a été conçue dans le prolongement des expérimentations de globalisation des crédits de fonctionnement sous l'angle de la fongibilité asymétrique.

Cinq pays expérimentateurs sont concernés avec un effectif au 1^{er} janvier de 976 équivalents temps plein (soit 4 % de l'effectif ministériel) et 51,3 millions d'euros de prévisions de dépenses annuelles de). D'après les informations fournies

par le ministère des Affaires étrangères, le produit de la fongibilité dégage en prévision une économie de 100 000 euros. Au titre de l'année en cours le solde est d'un peu plus de 50 000 euros.

Le ministère des Affaires étrangères a écarté la notion de coût réel pour les expatriés en raison principalement du fait que la prise en compte de la situation personnelle de l'intéressé est contraire au principe d'égalité entre les fonctionnaires. Cette problématique trouve sa source dans la structure de la rémunération à l'étranger qui prend en charge l'indemnisation du conjoint et les frais d'école. Il a donc été établi pour chacun des pays un coût paramétrique selon les catégories A, B et C et les régimes de rémunération afférents (titulaires et les deux régimes contractuels des expatriés). Cette valorisation se révèle cependant dans son évaluation actuelle génératrice d'écarts avec la valorisation en coût réel mais semble à terme la plus adaptée pour la prise en compte des spécificités des emplois expatriés. Les agents de droit local sont eux pris en compte au coût réel.

C.— LES STRATEGIES MINISTERIELLES DE REFORME

Votre Rapporteur spécial estime que nous devons également demander aux ministres, avec peut-être plus d'insistance que nous ne l'avons fait jusque là en Commission des finances, de se consacrer avec tout le sérieux nécessaire aux stratégies ministérielles de réforme (SMR), ce qui exige de remettre à plat toutes les missions et le fonctionnement même de leurs administrations. Il a eu le sentiment que le message n'était pas encore passé auprès de tous et avons noté que si des gains de productivité substantiels étaient attendus de ces réformes, peu était dit de l'amélioration du service rendu qu'elles peuvent apporter.

Les SMR doivent procéder à un réexamen critique et systématique de toutes les missions des ministères demandé par le Premier ministre et contrôlé par le Parlement. Elles doivent être l'occasion de véritables réexamens critiques des missions remplies par les ministères et des structures qui les servent. Elles doivent permettre de présenter un programme d'actions pour améliorer la productivité et l'efficacité des administrations ainsi que la qualité du service public, du service au public

Votre Rapporteur spécial apprécie que le Gouvernement ait transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ces SMR, qui peuvent donc exercer leur contrôle et, le cas échéant, utiliser leur pouvoir budgétaire en tirant les conséquences de certaines modifications en termes de crédits, dans le cadre de l'examen de la loi de finances. Il note que les ministères jouent le jeu de façon plus ou moins appliquée et il faudrait que tous y mettent une ardeur égale. Ainsi les ministères sociaux, l'outre-mer, l'éducation nationale, l'agriculture, l'écologie ont-ils un effort à fournir pour rattraper le niveau des autres ministères, comme les Finances ou la Défense.

En application des orientations tracées par le Président de la République, le Premier ministre a demandé, par circulaire du 3 juin 2004, à chacun des

ministres d'élaborer une stratégie de réforme servant de cadre aux transformations de son ministère sur une base pluriannuelle. Il revient aux ministres d'être les premiers acteurs de la réforme en s'impliquant dans la gestion de leurs départements ministériels et en les engageant sur la voie du changement.

L'édition 2004 des SMR s'est traduite par plusieurs innovations importantes. Au mois de juin 2004, le Premier Ministre a demandé à chaque ministre d'élaborer une stratégie ministérielle de réforme (SMR). Il a confié la coordination et la conduite des travaux au ministère de la réforme de l'État.

Chaque ministre a ainsi été invité à :

- procéder à un réexamen systématique des missions de son ministère et des structures qui le servent, en distinguant les missions qui peuvent être déléguées ou abandonnées ;

- présenter un programme d'actions pour améliorer la productivité et l'efficacité des administrations ainsi que la qualité du service public ;

- réfléchir à des propositions opérationnelles permettant de mieux récompenser les efforts accomplis par les agents, de simplifier et moderniser le cadre de leur action et de mieux mobiliser leur énergie et leurs compétences.

Les ministres ont remis leurs travaux à la fin du mois de juin. Une concertation étroite a ensuite été engagée avec le ministère de la réforme de l'État, qui a réuni autour de lui des spécialistes de la conduite du changement et des membres des différents corps d'inspection, dans le but de :

- hiérarchiser les propositions des ministères, en identifiant celles qui sont susceptibles d'améliorer la productivité, la qualité du service ou la qualité de la gestion ;

- préciser ou enrichir ces propositions et consolider les dispositifs de pilotage ;

- inciter les ministères à prendre des engagements mesurables (cibles, cibles, calendrier) en termes de gains de productivité ou d'amélioration de la qualité de service ou de la gestion.

La démarche des SMR constitue une approche radicalement nouvelle de la réforme de l'État. Elle a un caractère général, tous les ministères sont concernés. Elle mêle des compétences venant du secteur public (les secrétaires généraux des ministères, les hauts fonctionnaires chargés de la modernisation, les membres des corps d'inspection, les services du ministère de la réforme de l'État) et des spécialistes du changement provenant du secteur privé. Elle s'accomplit dans la transparence. Les propositions des ministères sont passées au crible d'un comité d'examen composé de personnalités françaises et étrangères, dont la plupart sont issues de la société civile.

Elle permet au Parlement d'exercer son contrôle sur l'action du Gouvernement. Cette démarche favorise la culture de l'engagement dans l'administration. Chaque Ministre a pris des engagements sur la date d'achèvement des projets qui figurent dans sa stratégie ministérielle de réforme, ainsi que sur le bénéfice minimum, qu'il espère en retirer, en termes, soit de gain de productivité, soit d'amélioration de la qualité du service. Cette démarche a un caractère répétitif et progressif. Une actualisation annuelle de chaque SMR est prévue. Il s'agit non seulement de s'assurer que les engagements pris ont bien été respectés mais également de susciter dans les ministères un mouvement permanent de modernisation afin que l'action de l'État contribue de façon plus efficiente à l'épanouissement de la société.

Le résultat de cette concertation a été soumis à l'appréciation d'un comité d'examen indépendant qui s'est réuni le 14 septembre 2004, sous la présidence de M. Francis Mer.

Sur plus de 500 propositions, une sélection de 225 actions prioritaires a été effectuée au terme d'une concertation entre les ministères concernés et le ministère de la réforme de l'État. Ces actions prioritaires ont fait l'objet d'un examen plus approfondi par le ministère de la réforme de l'État. Ces 225 actions se répartissent de manière à peu près égale entre celles qui permettent d'accroître la productivité des administrations et celles qui permettent d'améliorer l'efficacité de l'action publique ou la qualité du service rendu. La plupart de ces 225 actions ont fait l'objet d'un engagement chiffré et daté de la part du ministère concerné afin de faire naître la culture de l'engagement au sein des administrations. Les mesures proposées portent, sauf quelques exceptions, sur les moyens d'action directs de l'administration, qui représentent une assiette économique de 95 milliards d'euros (salaires et frais généraux de l'État). Ces mesures permettront d'améliorer la productivité des administrations et de dégager, à l'horizon 2007, une économie de l'ordre de 1,5 milliard d'euros par an et de 10 000 emplois. Le caractère répétitif et progressif de la démarche des SMR permet de considérer cette économie comme un socle de départ qui se renforcera année après année. Les stratégies ministérielles de réforme ont été communiquées aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat pour la discussion budgétaire. Elles ont été mises en ligne sur le site Internet du Premier ministre ⁽¹⁾.

- Exemples de re-ingénierie de certains processus, en s'appuyant notamment sur le développement de l'administration électronique :

– Rationalisation des achats publics : capitalisant sur l'expérimentation conduite au ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, les ministères de l'Équipement, de l'Agriculture, de l'Écologie, de l'Emploi et de la Cohésion sociale et les services généraux du Premier ministre (SGPM) ont engagé une démarche coordonnée par le Secrétariat d'État à la réforme de l'État. Celle-ci doit dégager 200 millions d'euros/an d'économies d'ici 2007.

⁽¹⁾www.premier-ministre.gouv.fr

– Amélioration du rendement du recours aux professeurs remplaçants : (ministère de l'éducation nationale). En juin 2004, le nombre de journées de suppléance réellement assurées représentait 50 % du potentiel mobilisable auprès des titulaires sur zones de remplacement. Cette proportion s'élèvera à 54 % en juin 2005 et à 60 % en juin 2006.

– Transformation du mode gestion de la redevance audiovisuelle (ministère des finances) ;

– Transfert aux caisses d'allocations familiales (CAF) de la gestion des prestations familiales dues aux agents de l'État (ministère de la fonction publique). Ce transfert sera mis en œuvre dès 2005 et permettra d'économiser près de 600 emplois.

– Nouveau système d'immatriculation à vie des véhicules (ministère de l'intérieur). Celui-ci sera mis en place progressivement à partir de 2006/2007.

– Dématérialisation du journal officiel (services du Premier ministre). La version en ligne du Journal Officiel a désormais acquis valeur légale et peut ainsi remplacer la version papier. Ceci permet de restructurer la direction des journaux officiels.

- Exemples d'externalisations ou la suppression de certaines missions qui n'apparaissent plus comme prioritaires :

– Externalisation de la gestion et de l'entretien des véhicules de la gamme commerciale (ministère de la défense). Le ministère de la défense procédera à cette externalisation par région et à partir d'avril 2005.

– Re-ingénierie du poinçonnage des métaux précieux (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) dont l'objectif est de faire assurer cette activité par des organismes sous le contrôle de l'administration. Les 15 bureaux de garantie métropolitains seront définitivement supprimés en 2005.

- Exemples de réformes de structure :

– Offices agricoles (ministère de l'agriculture). Sept offices agricoles seront regroupés en 3 pôles (grandes cultures, cultures spécialisés, élevages).

– L'ensemble des services régionaux de l'État en région seront regroupés en 8 pôles autour du préfet de région

– Réduction du nombre d'administrations centrales. Le ministère de l'équipement regroupera ces 14 directions d'administration centrale en 7 directions et le ministère des finances en fusionnera 3 (Trésor, DP, DREE).

- Exemples d'amélioration de la qualité du service

- Accueil des usagers. Le 1^{er} janvier 2005, l'ensemble des services de l'État aura adopté un standard minimum en matière d'accueil des usagers et de traitement des réclamations (Charte Marianne).

- Réduction du délai de remboursement aux entreprises des crédits de TVA (ministère des finances). Objectif : 80 % des remboursements sous 30 jours contre 65 % à la mi-2004.

Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État entend poursuivre la revue des SMR à un rythme soutenu. De nouveaux bilans seront établis en décembre 2004 puis en juin 2005.

D.– POUR UNE MEILLEURE COHERENCE ENTRE LA « LOLF » ET LES STRATEGIES MINISTERIELLES DE REFORME

Votre Rapporteur spécial émet le souhait que les deux exercices parallèles de la LOLF et des SMR soient mieux coordonnés. Les deux exercices sont différents mais se soutiennent mutuellement. La LOLF est une nouvelle procédure de décision et d'exécution du budget de l'État. Les SMR indiquent en quoi les processus organisationnel peuvent changer pour améliorer le service rendu en en réduisant les coûts.

Les SMR doivent servir de grille de lecture des demandes de crédits budgétaires lors de la discussion budgétaire. Les ministères devraient plus systématiquement tirer les conséquences budgétaires des SMR. Chaque action de la LOLF doit faire l'objet d'un réexamen critique pour savoir s'il faut la garder, la ventiler, l'externaliser ou la supprimer. Si une SMR conclut à l'abandon d'une mission du ministère, il faudra veiller à ce que les crédits et les personnels correspondants ne soient pas reconduits. La commission des Finances se doit d'exercer son contrôle vigilant : elle pourrait s'interroger sur la possibilité d'auditionner les ministres sur leurs SMR au moment du débat d'orientation budgétaire, puis contrôler leur application une année plus tard et, en cas de non respect, les sanctionner par un vote de réduction de crédits au moment de l'examen du projet de loi de finances.

Il faut tirer les conséquences de la LOLF en termes de gestion des ressources humaines. Le travail sur les plafonds d'emploi et de « fongibilité asymétrique » de la LOLF, qui doit aboutir à une meilleure connaissance des effectifs et à la définition de catégories d'emplois, doit être prolongé dans la gestion des ressources humaines. Les « catégories d'emploi » qui devront être définies dans les programmes annuels de performance pourront servir de base à la définition de métiers ou grandes filières professionnelles, pour dépasser le carcan des corps. Dans le cadre de la marge de manoeuvre dont ils disposent enfin, les responsables de programmes devront mieux utiliser les méthodes de gestion des

ressources humaines. Les PAP et les RAP devront s'appuyer sur le contenu des SMR

La génération 2005 des SMR pourrait être établie selon la structure de la LOLF. La maquette de la LOLF comporte des outils formidables pour les SMR. Les SMR 2005 pourraient être élaborées par mission, programme et action, et non plus par ministère comme c'est le cas actuellement. Il faudra toutefois veiller à ce que les ministres restent directement impliqués. Les indicateurs de la LOLF pourraient être articulés avec les objectifs des SMR. Il pourrait alors être utile de choisir, par programme, les deux ou trois indicateurs de performance de la LOLF les plus essentiels et d'exprimer leurs valeurs cibles en 2007.

II.- UNE REELLE VOLONTE DE REFORME : UNE ADMINISTRATION PLUS EFFICACE ET DE QUALITE

Une vision trop simpliste a tendance à opposer qualité du service et coût du service, exprimé essentiellement en nombre de fonctionnaires. Comme nous l'avons vu, le nombre de fonctionnaires n'a cessé d'augmenter dans les dernières décennies et on peut se demander si le service rendu en a vraiment été meilleur. Même si ce n'est ni le lieu ni le moment de répondre à cette question, cela n'a rien d'évident. Enfin, les fonctionnaires gagnent-ils à cette politique d'accroissement incontrôlé des effectifs ? Non, assurément. Une réforme « gagnant-gagnant » permettrait de rendre plus efficace l'action de l'Etat tout en motivant et en intéressant mieux les fonctionnaires qui en sont en charge.

Votre Rapporteur spécial approuve donc totalement la politique du Gouvernement qui tente de mettre fin à cette spirale infernale. Ce que les fonctionnaires attendent aujourd'hui, c'est d'être davantage responsabilisés et mieux payés. Il faut responsabiliser les fonctionnaires, de manière qu'ils se considèrent comme pleinement associés à la mise en œuvre de la politique gouvernementale. C'est ce qui a été fait grâce à l'instauration de primes, et c'est une bonne chose. Votre Rapporteur spécial souhaite sortir de cette logique quantitative et estime que l'on peut parfaitement améliorer la qualité du service tout en abaissant son coût. C'est devenu une obligation eu égard à la situation budgétaire à laquelle nous sommes confrontés en France. Nous pouvons avoir l'une et l'autre, simultanément, par la LOLF et les SMR, par une gestion des ressources humaines bien maîtrisée, par des efforts de formation, une modernisation de la fonction et par les nouvelles technologies de l'information. C'est la société civile qui demande à son État d'être plus efficace.

A.– LA FONCTION PUBLIQUE

1.– La gestion des ressources humaines et la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

Votre Rapporteur spécial estime que jusqu'à présent les efforts d'instauration de gestion des ressources humaines (GRH) et de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) dans la fonction publique se sont avérés infructueux. Il est grand temps qu'ils soient couronnés de succès.

Confrontées aux attentes des Français demandant une fonction publique plus réactive, plus efficace et de qualité, mais également à « l'urgence démographique », les fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière se doivent d'anticiper afin d'obtenir la meilleure adéquation possible entre les besoins en compétences et les personnels en fonction. Cette question posée depuis maintenant plus de dix ans a fait l'objet de nombreux travaux. Elle a pris toutefois plus d'importance depuis trois ans. Le bilan établi, dans le rapport d'octobre 2002, montrait que l'année 2000 avait marqué un tournant. Le développement des démarches de GPEEC constituait, en effet, l'un des volets d'action essentiels prévus par les protocoles d'accord du 14 mars 2000 « sur l'organisation du service public hospitalier » et du 10 juillet 2000 « sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et sur une meilleure gestion de l'emploi public ». Confirmant cette orientation, le CIRE du 12 octobre 2000 avait conclu que tous les ministères devaient rapidement se doter d'un plan de gestion.

Le débat engagé sur la réforme de l'État a conduit le Gouvernement à accélérer le processus de mise en place d'une gestion prévisionnelle. Par les circulaires du Premier ministre du 2 décembre 2002 relative à la réforme de l'État et du ministre de la fonction publique, du 16 décembre 2002, relative à la gestion prévisionnelle, le Gouvernement a souhaité donner une nouvelle impulsion à la démarche de GPEEC.

Depuis sa création, l'Observatoire de l'emploi public s'est fait l'écho des différentes initiatives prises dans les trois fonctions publiques en termes de GPEEC. Initiées dès le début des années 1990, celles-ci ont été nombreuses mais peu valorisées au cours de la dernière décennie. Une nouvelle étape a été franchie en 2003. Le Gouvernement a fait de la GPEEC et en faire un des éléments fondateurs des stratégies ministérielles de réforme qui ont été présentées au Parlement au mois de novembre 2003.

Trois objectifs étaient assignés à cette politique de gestion prévisionnelle de l'emploi public :

– mieux préparer les recrutements de l'État et sa politique de gestion des ressources humaines dans un contexte démographique qui va renforcer la concurrence avec le secteur privé sur le marché du travail ;

– permettre à l’État de rendre compte plus précisément devant les citoyens de l’évolution des effectifs de la fonction publique ;

– nourrir le dialogue social en ouvrant, dans un cadre et à un rythme qu’il appartenait à chaque ministre de fixer, un débat avec les organisations syndicales.

Chaque ministère devait dans ce cadre se livrer à la fois à un exercice critique de ses missions et à une analyse détaillée de l’impact, de toutes modifications de structure.

Les ministères étaient ainsi invités à formuler de premières orientations en termes de politiques de GRH permettant d’accompagner les mutations envisagées. Celles-ci pouvaient concerner les politiques de recrutement (diversification du recrutement notamment), de formation, de gestion des corps (fusion de corps, repyramidage...) et d’organisation de la gestion.

Les premiers travaux réalisés ont été présentés au Parlement à l’automne 2003 et synthétisés dans le rapport de l’Observatoire de l’emploi public de décembre. Ils comportent une analyse critique par les ministères de leurs missions actuelles et de premiers travaux visant à évaluer l’impact des redéfinitions proposées sur l’évolution du nombre d’emplois budgétaires et la gestion des ressources humaines.

L’intérêt de la démarche engagée est double : l’examen de plusieurs scénarii d’évolution des missions, permet d’apprécier l’impact sur les personnels de toutes modifications dans les modalités d’exercice des missions ; les résultats ainsi obtenus constituent alors autant d’indicateurs permettant de mieux cibler la politique de GRH (recrutement, formation, mobilité, gestion des carrières).

Le dossier demandé aux ministères était ambitieux, les résultats obtenus sont encore partiels et doivent être complétés cette année. Ils feront l’objet d’une publication dans le rapport de décembre 2004 de l’Observatoire de l’emploi public.

2.– La rémunération au mérite

Plusieurs mesures ont été adoptées récemment pour favoriser la mobilité comme la simplification du détachement, la mise en position hors cadre et l’amélioration des conditions de réintégration. Pour votre Rapporteur spécial, la rémunération au mérite des fonctionnaires correspond à deux nécessités.

D’abord tout l’exercice de recherche de performance, dans le cadre de la LOLF et des SMR, doit avoir une motivation au niveau de chaque fonctionnaire. Ensuite le besoin de renouvellement de la fonction publique suite au grand nombre de départs à la retraite dans les prochaines années joint à la concurrence des recrutements avec le privé, nécessitera une plus grande attractivité des carrières de la fonction publique. La rémunération au mérite n’est au fond que la conséquence logique et nécessaire de la gestion de la performance. La LOLF doit se décliner à

tous les niveaux, mission, programme, action, BOP, en allant jusqu'à l'agent public lui-même. Les citoyens sont en droit de demander à chaque agent des comptes sur son activité et sur la valeur qu'il a ajoutée par rapport au coût qu'il a initialement constitué.

La rémunération des fonctionnaires au mérite consiste à mieux récompenser les efforts accomplis par les agents. Elle doit aller de pair avec la réforme de la notation des fonctionnaires, vers plus de sincérité dans des conditions plus strictes d'objectivité. Comme dans le secteur privé, les fonctionnaires doivent être parties prenantes des mutations et des efforts de performance. Votre Rapporteur spécial salue la décision récente du Gouvernement d'appliquer le salaire au mérite pour les directeurs d'administration centrale. Il est sûr que les conclusions de cette expérience seront tirées pour l'étendre aux chefs de bureau, puis plus largement dans toute la fonction publique.

Quelles pourraient être les modalités d'un intéressement des agents aux résultats de leur administration ?

- La rémunération au mérite dans les autres pays

La rémunération dite « au mérite » correspond à une part variable de la rémunération qui est attribuée chaque année en fonction des performances de l'agent sur la base d'objectifs préalablement et conjointement définis. Cette partie de la rémunération est généralement attribuée à titre individuel. Il existe toutefois des systèmes où les résultats d'une équipe ou d'un organisme entier peuvent donner lieu à récompense.

Le souci de récompenser les fonctionnaires méritants ne date pas d'hier. Ainsi en France, le statut général des fonctionnaires de 1946 précisait que des primes individuelles ou collectives pouvaient être accordées périodiquement aux fonctionnaires en reconnaissance de performances exceptionnelles. Le Japon a introduit une « indemnité de diligence » pour ses agents publics dans les années 1950. Au Canada, un système d'augmentations au mérite pour les fonctionnaires a été mis en place en 1964. Toutefois, ces dispositifs ne concernaient la plupart du temps que des primes ponctuelles versés à titre exceptionnel et ne permettaient pas la prise en compte systématique du mérite sur le long terme.

Depuis une vingtaine d'années, de nombreux États ont doté leur fonction publique de systèmes de rémunération à la performance. Aujourd'hui, les deux tiers des pays de l'OCDE ont adopté de tels systèmes ou sont en train de le faire. Ce mouvement s'insère dans le contexte de la modernisation de la gestion publique, qui vise à rendre la dépense publique plus efficace en définissant des objectifs et des indicateurs tant dans la gestion des ressources humaines que dans la gestion budgétaire.

L'introduction d'un système de rémunération de la performance peut répondre à des objectifs différents d'un pays à l'autre. Certes la motivation des agents à travers la reconnaissance pécuniaire correspond à un objectif largement

partagé. À partir de là, les pays nordiques mettent l'accent sur le développement personnel des agents, les pays anglo-saxons insistent davantage sur l'incitation par les primes, tandis que d'autres pays tels que la France, le Canada ou l'Italie mobilisent ces deux leviers de manière équilibrée.

– *Allemagne*

Un système de rémunération à la performance a été introduit en 1997. Il comprend des avancements d'échelon plus rapides liés à la performance personnelle et des primes pouvant être accordées à 15 % au maximum des agents d'un service.

– *Espagne*

Une large partie des fonctionnaires de catégorie A et B peut bénéficier de « bonus de productivité ». Ceux-ci sont versés pour des performances exceptionnelles, des travaux supplémentaires ou des initiatives innovantes. L'enveloppe globale dédiée à ces bonus ne peut excéder un certain pourcentage du total des frais de personnel de chaque organisme. Son montant doit être porté à la connaissance des fonctionnaires travaillant dans les autres ministères et organismes, ainsi qu'à celle des syndicats.

– *Italie*

La rémunération à la performance a été introduite en 1993. Dans l'actuel système, les augmentations des traitements n'ont plus aucun lien avec l'ancienneté. Les critères pris en compte pour les augmentations sont le mérite professionnel, l'efficacité individuelle, la productivité du service et la réalisation des objectifs.

– *Royaume-Uni*

Depuis une réforme du 1er avril 1996, la politique du personnel et la politique salariale a été déléguée à chaque ministère/agence. Seuls les hauts fonctionnaires relevant du « *Senior Civil Service* » font l'objet d'une gestion centrale. La réforme de 1996 visait notamment à établir un lien plus direct entre la rémunération et la performance. Celle-ci est désormais appréciée selon des critères propres à chaque agence.

– *Suède*

La rémunération à la performance a été introduite dans les années 1990. Il n'existe pas de système uniforme mais toutes les agences gouvernementales évaluent la performance de leurs agents une fois par an. La rémunération des agents publics est fixée individuellement par contrat. Celui-ci peut prévoir une partie de rémunération modulable en fonction des résultats atteints par rapport à des objectifs fixés au préalable.

- La rémunération au mérite en France

Le système actuellement en phase d'expérimentation et qui a recueilli l'agrément des ministères pilotes institue le principe d'une part variable pouvant aller jusqu'à 20 % de la rémunération totale. La part variable est déterminée pour 80 % de son montant à partir d'objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés sur les missions pérennes de gestion (coefficient 30 minimum base 100), les projets de services (coefficient 20 maximum base 100) et les réformes (coefficient 30 minimum base 100). Elle est déterminée pour 20 % de son montant par une appréciation globale de la performance (« jugement managérial ») non liée à l'atteinte d'objectifs. L'atteinte de 100 % des objectifs donne droit à 70 % du total de la rémunération variable, afin de préserver une possibilité de progression dans le temps de la prime et de susciter le dépassement d'objectifs.

L'attribution de la rémunération au mérite donne lieu à la constitution d'une enveloppe *ex ante* par ministère anticipant le provisionnement des sommes à verser sans préjuger de l'atteinte ou non des objectifs individuels (fourchette indicative entre 8 et 12 % en moyenne).

La rémunération du mérite au sein de l'administration a fait l'objet de deux rapports du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, en août 2001 et avril 2004 et d'un rapport au Premier ministre de Jean-Ludovic Silicani et Frédéric Lenica, en février 2004.

La mise en place d'une rémunération au mérite requiert qu'ait été préalablement établie une procédure d'évaluation claire et objective. C'est dans cette perspective que s'est inscrite la réforme du dispositif de notation et d'évaluation des fonctionnaires, traduite par le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État. Afin de compléter cette réforme, une réflexion est actuellement menée sur le renforcement du lien pouvant exister entre régime indemnitaire et évaluation des résultats obtenus.

Le décret du 29 avril 2002 entend faire de l'évaluation et de la notation les outils d'une gestion renouvelée des ressources humaines. Il vise en effet à simplifier les procédures de notation et d'avancement d'échelon tout en récompensant mieux les fonctionnaires, dont la valeur professionnelle se distingue, par l'octroi de bonifications conséquentes concernant l'ancienneté requise pour l'avancement d'échelon. Les fonctionnaires dont l'appréciation professionnelle est la meilleure voient ainsi leurs mérites récompensés par une accélération de leur carrière et une augmentation de leur rémunération.

Pour établir des bases objectives à ce système, la notation est totalement renouvelée. Elle s'appuie désormais sur une évaluation établie par le supérieur hiérarchique direct de l'agent qui comporte un entretien et donne lieu à un compte rendu. Cet entretien porte principalement sur les résultats obtenus par le fonctionnaire au regard des objectifs qui lui ont été assignés et des conditions d'organisation et de fonctionnement du service dont il relève, sur ses besoins de formation et sur ses perspectives d'évolution professionnelle.

Par ailleurs, la procédure d'avancement d'échelon est modifiée afin que les bonifications d'ancienneté soient ciblées sur les fonctionnaires les plus méritants. Les fonctionnaires dont la note évolue le plus bénéficient du nombre maximal de trois mois de réductions. Les autres fonctionnaires méritants bénéficient d'un mois de bonification d'ancienneté par an. Enfin, des malus peuvent également être appliqués aux agents dont la manière de servir est jugée insuffisante.

De même, en ce qui concerne l'avancement de grade, le décret prévoit que le tableau d'avancement est établi après un examen approfondi de « la valeur professionnelle » au vu des notations, des propositions motivées des chefs de services et, dorénavant, de l'évaluation des agents retracée par les comptes rendus d'évaluation.

La volonté de mieux articuler le niveau des primes et la qualité des résultats obtenus a été nettement réaffirmée par la communication du ministre de la fonction publique en Conseil des ministres du 22 octobre 2003 qui portait sur l'encadrement supérieur. Le principe de rémunération « au mérite » supposant transparence des rémunérations, clarté des objectifs et capacité à évaluer et reconnaître les résultats obtenus, a été adopté pour les emplois à la décision du gouvernement. Ce dispositif doit être étendu dans un second temps à l'ensemble des hauts fonctionnaires, puis poursuivi par la mise en œuvre d'une démarche plus globale pour les autres personnels de l'administration de l'État.

La réflexion engagée sur la mise en place d'une rémunération au mérite a dégagé quelques axes forts, d'abord la nécessité d'afficher la part de la rémunération modulée (l'implication au travail des agents n'est pas uniforme mais la différenciation, équitable et légitime, qui en résulte doit porter sur une part raisonnable de la rémunération afin de ne pas compromettre la nécessaire coopération au sein des équipes de travail), mais également d'assurer une modulation effective. Ensuite la modulation doit s'effectuer sur la base d'objectifs clairs et de critères d'évaluation aussi objectifs que possible des performances. Enfin, l'individualisation des salaires ne peut être réalisée uniformément mais doit tenir compte du niveau de responsabilité atteint et de l'autonomie dont bénéficie l'agent dans un contexte de moyens adaptés.

Une expérimentation a débuté en juin 2004 pour les directeurs d'administration centrale. Une partie de la rémunération des directeurs d'administration centrale pourra être désormais modulée, dans la limite de 20 % de leur rémunération globale de base, en fonction de leur capacité à atteindre les objectifs assignés à leur action et au vu des résultats obtenus. L'expérimentation de cette nouvelle forme de modulation concerne les ministères des Finances, de la défense, de l'équipement, de l'agriculture, de l'intérieur, ainsi que la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Cette réforme sera généralisée en 2005 à l'ensemble des ministères.

Dans chacun des ministères expérimentateurs, puis dans l'ensemble des ministères en 2005, sera mis en place un comité des rémunérations chargé de conseiller les ministres sur le montant de la part variable de la rémunération de leurs directeurs afin qu'elle traduise fidèlement leurs performances respectives. Ce comité sera composé d'au moins trois membres, dont une personnalité extérieure à l'administration.

Le bilan ministériel de la modulation de la rémunération des directeurs devra être transmis à la mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur qui rendra un premier avis sur la phase d'expérimentation avant la généralisation de la réforme.

La simplification de l'architecture des régimes indemnitaires, résultant de la création du dispositif interministériel d'indemnité de fonction et de résultat (IFR), est en cours de finalisation. L'IFR devrait ainsi servir de support juridique à une plus grande modulation, tenant compte des fonctions exercées et des résultats obtenus.

L'instauration d'une rémunération variable liée à la qualité des résultats collectifs constitue aussi une voie prometteuse. Dans le cadre créé par la LOLF, l'instauration d'enveloppes salariales fongibles avec gestion déconcentrée offrira aux gestionnaires une assez grande liberté dans la détermination de leur politique indemnitaire. Sous réserve de respecter les plafonds de dépenses de rémunération du titre II et les limites fixées par les textes, il devrait leur être notamment possible d'opérer une plus grande modulation de prime pour les agents d'un service donné, en fonction des résultats obtenus par celui-ci.

3.- La réforme de la notation des fonctionnaires

La réforme de la notation des fonctionnaires entreprise ces derniers mois établit les conditions d'une évaluation objective des fonctionnaires qui rend possible une rémunération au mérite.

Le système prévu par le décret du 14 février 1959 ne reflétant plus suffisamment la manière de servir des fonctionnaires, il était devenu source de nombreuses dérives. Dès lors, il est devenu nécessaire de réformer en profondeur le système de notation pour le faire évoluer vers davantage de souplesse pour les administrations gestionnaires et conforter ainsi les pratiques existantes qui sont consacrées comme étant les plus performantes. La réforme du système de notation a été entreprise. L'article 2 du décret du 29 avril 2002 institue une procédure de l'évaluation qui devient obligatoire, l'article 3 définissant les objectifs essentiels assignés à l'entretien d'évaluation. Dans un souci d'efficacité, l'entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct de l'agent, celui-ci étant le mieux à même d'apprécier les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés et d'engager une discussion nourrie sur les besoins de formation de l'agent définis, notamment, par rapport aux missions qu'il exerce et sur ses perspectives d'évolution professionnelle. L'entretien d'évaluation peut également porter sur la notation.

La notation est rénovée pour éviter l'écueil de l'inflation des très bonnes notes, rendant difficile l'octroi de réductions d'ancienneté aux fonctionnaires véritablement méritants. L'appréciation générale est fondée sur les critères concertés et prévus dans l'arrêté ministériel. La procédure d'avancement d'échelon est rénovée afin que les réductions d'ancienneté bénéficient aux fonctionnaires appréciés comme les plus méritants.

Des modifications sont introduites concernant le rôle de l'évaluation dans l'avancement de grade. L'évaluation est en effet consacrée dans l'avancement de grade. L'article 18 du décret du 29 avril 2002 précise que l'évaluation est prise en compte, au même titre que les autres critères, pour déterminer la valeur professionnelle des agents susceptibles de bénéficier d'un avancement de grade.

L'examen des arrêtés d'application par ministère fait apparaître des différences de positionnement des administrations vis-à-vis de la réforme, liées notamment aux spécificités de chaque administration. La majorité des départements ministériels semblent toutefois ouverts au nouveau système. Certains ministères ont souhaité voir en la réforme le moyen de valider des expérimentations déjà engagées. Pour d'autres, celle-ci représente une innovation profonde.

Ces différences de positionnement conduisent les ministères à adopter des stratégies variées. Pour certains, le décret de 2002 représente l'occasion de marquer une rupture avec le régime antérieur, telle que l'abandon de la note chiffrée. Pour plusieurs autres ministères, le choix d'une certaine continuité a été fait, avec, en général un déplafonnement de la notation ou une élévation du plafond actuel. À cette différence de stratégie s'ajoute la diversité des points sur lesquels les administrations font porter leurs efforts : ce peut être l'entretien d'évaluation, ou les critères de notation, ou la définition d'un barème fin par exemple.

Toutefois, aux yeux de votre Rapporteur spécial, les marges de manœuvre offertes par le décret du 29 avril 2002 pourraient globalement être mieux utilisées. En effet, malgré des éléments positifs, les administrations semblent réticentes à utiliser complètement les possibilités offertes par le décret : regroupement de corps ou de grades relevant de corps différents (notions de métier et de filière), notation bisannuelle donnant plus d'impact à l'évaluation, déconcentration des chefs de service ayant le pouvoir de notation.

Au terme de ce premier bilan, la réforme apparaît bien engagée mais les potentialités du décret pourraient lui conférer une ampleur supérieure. En tout état de cause, la mise en œuvre du nouveau régime de notation constitue un puissant levier de modernisation de la gestion des ressources humaines.

4.– La mobilité des fonctionnaires

Pour votre Rapporteur spécial, la mobilité des fonctionnaires et l'ouverture sur l'extérieur, monde privé comme Europe, sont des sources de développement et d'apprentissage pour les fonctionnaires. La contradiction est que l'on s'aperçoit que concrètement, dans l'administration, la mobilité a plutôt tendance à nuire à la carrière que l'inverse ; ceux qui sont récompensés, ce sont ceux qui ont occupé le terrain et se sont aventurés à l'extérieur du ministère ou du corps uniquement sur ordre et pour des courtes durées. A l'opposé, il faut encourager et faciliter les passerelles de toutes sortes, dans un mouvement d'enrichissement mutuel. Plusieurs mesures ont été adoptées récemment pour favoriser la mobilité comme la simplification du détachement, la mise en position hors cadre et l'amélioration des conditions de réintégration.

On ne peut nier qu'une mobilité organisée peut être bénéfique tout à la fois au fonctionnaire, à son administration et au corps social. Il faut qu'elle s'exerce pour les bons motifs, sans arrière pensée corporatiste, avec une ampleur géographique et fonctionnelle suffisante. Deux points posent problème :

– la mobilité entre public et privé : elle doit être favorisée sur la base des compétences requises au niveau supérieur des administrations, et non appliquer le principe des chasses gardées, qui aboutit à avoir des cadres moins performants et responsables ;

– la mobilité européenne, internationale : le rapport de M. Yves-Thibaud de Silguy a particulièrement encouragé la réflexion en ce sens, qui pose de vrais problèmes. Là encore, il faut briser les chaînes bureaucratiques et le poids des traditions, pour rendre l'administration plus performante, et plus responsable.

Plusieurs mesures ont été adoptées récemment pour favoriser la mobilité fonctionnelle et géographique tant au sein de la fonction publique française, que dans le cadre de l'Union européenne et auprès des autres États ou organismes internationaux.

Au sein de la fonction publique française, afin de favoriser la mobilité des fonctionnaires de l'État, le décret n°85-986 du 16 septembre 1985 modifié relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions a été modifié par le décret n°2002-684 du 30 avril 2002.

Ces mesures touchent toutes les positions statutaires susceptibles de favoriser la mobilité des fonctionnaires. Par circulaire du 13 mars 2003 du ministère de la fonction publique, les règles relatives à l'amélioration des positions statutaires ont été précisées.

– Simplification du détachement.

– Disposition visant à préciser les possibilités de mise en position hors cadres.

– Mesure visant à ce que le détachement n’ait pas d’incidence sur la promotion interne dans le corps de détachement.

– Amélioration des conditions de réintégration des fonctionnaires à l’issue d’une mobilité.

– Mesures de renforcement de la mobilité inter fonctions publiques.

Outre ces mesures visant à simplifier et à rendre plus attractive la procédure de détachement, le renforcement de la mobilité inter fonctions publiques passe d’une part par l’introduction, dans les statuts particuliers des corps ou cadres d’emplois qui ne le prévoient pas encore, de la possibilité d’accès, par la voie du détachement, aux fonctionnaires de même niveau des deux autres fonctions publiques et d’autre part, pour les corps déjà ouverts, par des mesures d’assouplissement des conditions à remplir pour se présenter aux concours internes ou pour bénéficier du détachement et ensuite de l’intégration définitive.

Afin de développer davantage la mobilité des fonctionnaires de l’État au sein des États membres de l’Union européenne, une possibilité de détachement a été introduite dans le décret du 16 septembre 1985 et par le décret n°2002-759 du 2 mai 2002 relatif à l’accueil en détachement de fonctionnaires d’un État membre de la Communauté européenne ou d’un autre État partie à l’accord sur l’Espace économique européen autre que la France dans la fonction publique de l’État.

Dans le cadre du principe communautaire de la libre circulation des personnes, il a été procédé à la mise en œuvre de l’article 5 *quater* de la loi du 13 juillet 1983 qui prévoit d’accueillir des fonctionnaires relevant de la fonction publique d’un autre État membre de la Communauté européenne ou d’un autre État partie à l’Espace économique européen dans un corps de la fonction publique de l’État, par la voie du détachement.

En premier lieu, le décret n°2002-759 du 2 mai 2002 précise les conditions permettant d’accueillir en détachement, dans les corps dont les attributions sont séparables de l’exercice de la souveraineté ou ne comportent aucune participation, directe ou indirecte, à l’exercice de prérogatives de puissance publique, des fonctionnaires relevant d’un autre État membre de la Communauté européenne ou d’un autre État partie à l’Espace économique européen.

En second lieu, le décret du 2 mai 2002 prévoit le détachement des fonctionnaires de l’État dans une administration d’un autre État membre de la Communauté européenne ou d’un autre État partie à l’espace économique européen.

Cette possibilité, prévue par l’article 45 de la loi du 11 janvier 1984, a nécessité la modification de l’article 14 du décret du 16 septembre 1985. Ainsi, un

fonctionnaire de l'État peut être détaché auprès de l'administration d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Pendant le détachement, le fonctionnaire français est régi par les règles afférentes à l'emploi de détachement en vigueur dans l'administration l'accueil. Une convention passée entre l'administration d'accueil et l'administration d'origine définit la nature et le niveau des activités confiées au fonctionnaire, ses conditions d'emploi et de rémunération ainsi que les modalités du contrôle et de l'évaluation desdites activités.

Ces mesures ont été étendues à la fonction publique territoriale par le décret n° 2003-672 du 22 juillet 2003 ainsi qu'à la fonction publique hospitalière par le décret n° 2004-449 du 24 mai 2004 dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires de l'État.

La loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a modifié le régime des pensions concernant les détachements prononcés dans une administration ou un organisme implanté à l'étranger ou auprès d'organismes internationaux. Au-delà du sujet des pensions, des réflexions sont actuellement conduites sur les moyens de faciliter la mobilité des fonctionnaires amenés à remplir des missions de coopération internationale. Les nécessités de la coopération institutionnelle internationale et de la présence française dans des situations de gestion des crises internationales requièrent en effet une mobilisation aisée et rapide des experts internationaux. Dans cette perspective, un rapport a été remis en juillet 2003 au Premier Ministre par Julien Boucher, sur ce sujet. Les pistes proposées par le rapport devraient permettre d'adapter le cadre statutaire et financier au cas de figure particulier de la coopération internationale, et d'engager simultanément la mobilisation des administrations sur les opérations d'expertise de cette nature.

5.- Pour une prochaine réforme de la fonction publique

Le Gouvernement devrait déposer prochainement un projet de loi d'orientation de la fonction publique. Cette grande réforme, que votre Rapporteur spécial appelle de ses vœux, doit toucher des sujets aussi différents que la formation initiale et continue, la haute fonction publique ou la nécessité d'un renouvellement du dialogue social. Une question centrale aux yeux de votre Rapporteur est la transformation des quelques 1.000 corps différents pour les transformer en véritables métiers ou filières professionnelles autour desquelles articuler les administrations publiques. Or la gestion de ces corps est coûteuse et peu efficace. Leur multiplicité induit en permanence une gestion administrative écartelée pour l'élaboration de textes juridiques de faible portée.

L'existence des corps est une gêne pour les fonctionnaires eux-mêmes. Le cloisonnement des corps rend très difficile l'évolution professionnelle des fonctionnaires entre les différents emplois et ministères, même lorsqu'ils exercent

le même métier. Certains corps étant propres à une direction, il est plus facile de demander une mutation géographique dans un service d'un même ministère que dans une direction d'un autre ministère implanté dans la même ville. Il n'est quelques fois pas possible de passer d'un service à un autre d'un même ministère sans détachement ! Cette situation ne correspond pas aux attentes des agents d'évoluer autour de leur métier et les près de 80 corps ont déjà été supprimés ces cinq dernières années, mais les ministères doivent poursuivre leurs efforts en la matière en proposant d'autres regroupements. Au-delà le Gouvernement entend regrouper les corps dans de vastes espaces statutaires proches de ceux existants dans la fonction publique territoriale, respectant ainsi la notion de métier et de filières professionnelles. La mobilité voulue et souhaitable des fonctionnaires se heurte souvent aux résistances sociologiques des corporatismes.

a) La réforme de la fonction publique

La fonction publique est aujourd'hui confrontée à de nombreux enjeux. On a vu que le choc démographique va se traduire par des départs massifs en retraite de fonctionnaires dans les dix ans qui viennent. Cette étape majeure doit être l'occasion de repenser l'organisation même de la fonction publique, afin d'éviter la dispersion actuelle en de trop nombreux corps, simplifier certaines règles excessivement complexes, redonner des perspectives aux notions de carrière et de mobilité, permettre le recrutement sans limites d'âge et favoriser la promotion interne.

Pour atteindre ces objectifs, la fonction publique doit parallèlement adapter ses règles aux exigences de gestion des ressources humaines. Celle-ci doit, plus qu'aujourd'hui, se fonder sur une approche personnalisée et une véritable évaluation des compétences, ce qui requiert tout à la fois une évolution des pratiques de gestion mais également du cadre législatif et réglementaire actuel. Il en va non seulement du bon fonctionnement de l'administration, pour assurer les tâches qui lui sont confiées, mais également de son attractivité dans la perspective des recrutements importants auxquels elle sera certainement confrontée.

Au-delà, le dialogue social dans la fonction publique souffre également de maux, qui ont été identifiés à de nombreuses reprises. Il se caractérise notamment par un important formalisme, un manque de portée concrète, le caractère obsolète de certaines de ses règles. Il est aujourd'hui impératif de revivifier cet élément essentiel au bon fonctionnement de l'administration. Ce constat est partagé tant par les administrations que par les organisations syndicales.

D'ores et déjà, de nombreuses mesures ont été prises en matière de fusions de corps, de simplification administrative, de déconcentration de la gestion du personnel, de renforcement de la mobilité, de modernisation de régimes statutaires tels que les positions des fonctionnaires ou la notation. Néanmoins, il est aujourd'hui nécessaire de poursuivre et d'amplifier ces efforts. Dans son rapport public de 2003, le Conseil d'État propose plusieurs pistes de réflexion, dont certaines retiennent toute l'attention du gouvernement, que ce soit en termes

d'assouplissement du cadre statutaire ou d'organisation générale de l'administration. Sur ce dernier point, la haute juridiction définit notamment l'horizon d'une fonction publique structurée par des cadres de fonctions en nombre réduit, déterminés par quelques grandes filières professionnelles. Cette perspective inspire les réformes actuellement menées en matière de fusions de corps et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Ces différentes pistes doivent faire l'objet d'expertises approfondies afin de déterminer les conditions de leur possible mise en œuvre. Elles constituent en tout état de cause une réflexion stimulante pour la réforme administrative, dont le gouvernement entend tirer tout le bénéfice. Le rapport du Conseil d'État constitue dans cette perspective une contribution essentielle aux travaux menés dans le cadre de la préparation du projet de loi d'orientation pour la fonction publique.

En matière de dialogue social, plusieurs pistes de réforme sont également à l'étude, et une concertation a été engagée avec les organisations syndicales sur ce sujet. A cette occasion, plusieurs thèmes ont fait l'objet de discussions approfondies, notamment les comités techniques paritaires (CTP), la place de la négociation ou encore les conditions de validité des accords. Il importe d'abord de donner un nouvel élan aux comités techniques paritaires, qui constituent l'instance suscitant aujourd'hui les plus fortes critiques, relatives notamment à leur composition et leur mode de désignation. La réforme du dialogue social requiert également un renforcement de la négociation, encore insuffisamment présente dans la fonction publique. Son champ doit être étendu au-delà des discussions salariales, et il convient d'envisager les moyens de lui conférer une portée plus importante que dans le cadre actuel.

Par ailleurs, plusieurs perspectives de réforme, visant à préparer la fonction publique aux nouvelles données de son environnement, sont également à l'étude. Tel est le cas en ce qui concerne son adaptation au droit communautaire (conditions d'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique, modalités de recrutement des agents non titulaires, afin de concilier sécurité des parcours professionnels et souplesse de gestion). Tel est également le cas des dispositions relatives à la déontologie des fonctionnaires ou aux cumuls d'activités et rémunérations, face aux besoins d'attractivité de la fonction publique et d'échanges réciproques avec le secteur privé. Tel est enfin le cas de certaines dispositions relatives au recrutement, notamment par la mise en place de la valorisation des acquis de l'expérience et l'actualisation de dispositions parfois obsolètes.

La fonction publique territoriale fait l'objet d'une réflexion spécifique. Elle est aujourd'hui confrontée à des défis nouveaux : l'accélération, dès 2006, des départs en retraite ; l'évolution de plus en plus rapide des méthodes de travail et des qualifications ; l'ouverture européenne et internationale, les échanges plus nombreux entre sphère publique et sphère privée ; la décentralisation enfin. Face à ces enjeux, une réflexion approfondie a été menée depuis deux ans sur les réformes nécessaires à une évolution en profondeur de la fonction publique territoriale. Le volet relatif à la réforme de la fonction publique territoriale, qui

sera inséré dans le projet de loi portant modernisation de la fonction publique, devra mettre à la disposition des acteurs territoriaux les outils de management des personnels qui leur permettront de relever ces défis.

L'adaptation de ces outils contribuera en effet à dynamiser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique territoriale et à répondre aux préoccupations des employeurs, des personnels et des usagers en matière de réactivité, d'adaptation, d'ouverture et de valorisation des compétences. Les travaux qui ont été conduits ont permis d'aboutir à des propositions d'évolution appelant pour une grande part le consensus. Celles d'entre elles relevant du niveau législatif pourraient donc s'intégrer dans ce projet. Parmi les évolutions susceptibles d'être mises en œuvre, il faut évoquer les mécanismes de reconnaissance de l'expérience professionnelle lors de procédures de recrutement ou de promotion, l'assouplissement des seuils de recrutement dans les établissements intercommunaux, la mise en place de nouvelles règles d'avancement, destinées à favoriser le déroulement de la carrière des agents.

S'agissant des évolutions intéressant plus particulièrement le centre national de la fonction publique territoriale, l'adaptation, au profil des agents, des formations obligatoires, l'extension à ensemble des fonctionnaires territoriaux d'une formation initiale, l'organisation d'un nouveau séquençage de la formation, répartie de façon plus harmonieuse sur l'ensemble de la carrière sont envisagés. Une réflexion est par ailleurs poursuivie par le Gouvernement sur l'évolution des institutions territoriales.

b) La haute fonction publique

Dans le prolongement du discours prononcé par le Premier ministre le 11 avril 2003, la réforme de l'encadrement supérieur a été initiée et se poursuivra tout au long de l'année 2005. D'ores et déjà, la mise en œuvre des orientations énoncées dans la communication en conseil des ministres du 22 octobre 2003 s'est traduite par des mesures concernant très directement la haute fonction publique, et notamment par la mise en place d'une formation pour tous les nouveaux directeurs d'administration centrale et la réforme du régime de la mobilité statutaire des corps recrutés par la voie de l'ENA.

L'engagement du Gouvernement dans une réforme de la gestion de l'encadrement supérieur visait notamment à encourager une plus grande mobilité professionnelle, gage d'ouverture et d'aptitude au changement. Le décret du 17 juillet 2004 ouvre largement les champs de la mobilité statutaire, qui peut désormais être accomplie non seulement au sein des administrations de l'État y compris, pour tous les corps concernés, en administration centrale et dans les juridictions nationales, mais aussi dans des entreprises privées, des organismes internationaux et des administrations étrangères.

D'autres travaux, qui devraient s'achever en 2005, ont été entrepris : élargissement de l'accès aux corps recrutés par la voie de l'ENA par la voie du

« tour extérieur » , pour compléter la mesure intervenue le 29 mars 2004 mettant en place une limite d'âge pour présenter une candidature au concours interne de l'ENA. Ces deux éléments doivent permettre le recentrage de chacune des voies de promotion interne sur le public concerné en fonction de son profil. Par ailleurs, l'ouverture du concours externe de l'ENA aux ressortissants communautaires a été pour la première fois mise en œuvre en 2004. L'ouverture progressive des emplois de direction de l'administration centrale, dont l'accès est souvent réservé aux administrateurs civils, sera mise en œuvre dès que les contreparties prévues auront pu se concrétiser.

Ainsi, avec la novation que constituera la construction du système de rémunération au mérite des principaux dirigeants, aujourd'hui en préparation suite au rapport remis en avril 2004 par Jean-Ludovic Silicani, et avec la mise en place de la Mission Interministérielle de Pilotage de l'Encadrement Supérieur, la gestion rénovée de l'encadrement supérieur est concrètement engagée.

À la suite de la communication au Conseil des ministres du 22 octobre 2003, le Gouvernement a arrêté un certain nombre de mesures qui ont commencé à s'appliquer.

Les décisions du gouvernement ont été articulées autour de deux objectifs :

– l'ouverture de la haute fonction publique vers son environnement : la société civile, l'entreprise, les autres fonctions publiques, l'Europe, l'idée étant de diversifier les parcours professionnels pour enrichir les compétences des hauts fonctionnaires

– la mobilisation autour de l'efficacité de l'action de l'État et de sa réforme.

Ces deux objectifs ont conduit à arrêter les mesures suivantes :

– l'ouverture du recrutement. A ce titre, le Gouvernement a notamment décidé de favoriser l'accès des fonctionnaires à la haute fonction publique sur la base de critères professionnels et de l'expérience en renforçant les recrutements par la voie de la promotion interne. A cette fin, le décret sur le concours d'entrée à l'ENA a été modifié (décret 2004-313 du 29 mars 2004). Un autre texte de nature réglementaire le complétera bientôt pour élargir la part réservée au recrutement des hauts fonctionnaires par la voie des tours extérieurs.

– le développement de la mobilité au sein de l'État ainsi qu'entre les fonctions publiques, y compris en dehors de l'administration, dans le respect des règles déontologiques et de l'intérêt du service. Dans cet esprit, le décret qui régissait jusqu'alors la mobilité statutaire de la haute fonction publique (décret 97-274 du 21 mars 1997) a été abrogé et remplacé par le décret 2004-708 du 16 juillet 2004.

– le renforcement du pilotage interministériel de l’encadrement supérieur avec la création d’une mission dont la présidence sera assurée par le directeur du cabinet du Premier ministre et le secrétariat par la DGAFF. Cette mission assurera la gestion prospective de la haute fonction publique. Elle sera chargée par ailleurs de faire chaque année au Premier ministre des propositions sur les flux de recrutement dans les corps supérieurs de l’État, en tenant compte des besoins prévisionnels à dix ans. Elle procédera à l’examen périodique de la politique de rémunération de l’encadrement supérieur mise en œuvre par les comités ministériels de rémunérations et elle accompagnera ces propositions de recommandations sur la gestion de l’encadrement supérieur des fonctions publiques, notamment en matière de mobilité.

– une meilleure préparation de l’accès aux emplois de direction et la définition de leurs objectifs ainsi que leur mode d’évaluation. Le Premier ministre a invité chacun des membres du Gouvernement à mettre en œuvre trois mesures emblématiques : de nouvelles modalités de désignation des cadres dirigeants, la fixation d’objectifs aux directeurs, et la mise en place dès 2004 dans les ministères volontaires, et en 2005 dans tous les ministères, d’une rémunération au mérite des emplois de direction. Une mission, confiée par le Premier ministre à M. Jean Ludovic Silicani, Conseiller d’État, au printemps 2004, visant notamment à préciser les modalités juridiques et financières du nouveau dispositif a permis de mettre en place une expérimentation dans six ministères volontaires dès cette année. Elle sera élargie à tous les ministères en 2005.

Enfin, il a été décidé que tout nouveau directeur d’administration centrale recevrait une formation dans les six mois qui suivent sa nomination. La première session s’est déroulée le 7 avril 2004 et une seconde a été prévue pour le mois d’octobre.

L’amélioration constante de la formation des cadres de haut niveau constitue un élément important de la réforme de l’État. Dans la communication du 22 octobre 2003, le Gouvernement avait retenu trois orientations qui devaient guider la réforme de l’École nationale d’administration (ENA) : la recentrer sur sa vocation première d’école d’application, lui donner une nouvelle perspective en l’ouvrant sur l’administration des territoires et l’Europe, et en faire un centre d’expertise pour la réforme de l’État.

Suite aux travaux confiés en 1997 à M. Francis Beck, inspecteur général des affaires culturelles, un cycle de refonte des statuts des inspections générales a été entrepris. Mise en œuvre en premier lieu à l’automne 1999 pour le corps des inspecteurs généraux de l’administration de l’éducation nationale, la réforme a abouti à une meilleure définition des missions, une amélioration de la qualité des recrutements par un élargissement interministériel des viviers, une nouvelle logique de déroulement des carrières notamment par une structuration en deux grades, et une revalorisation à travers la création d’échelons spéciaux contingentés.

Depuis, la plupart des inspections générales se sont réformées, en s'inspirant largement de ce modèle. Les trois grandes inspections interministérielles, Inspection générale de l'administration (ministère de l'intérieur), Inspection générale des affaires sociales et Inspection générale des Finances, ainsi que l'Inspection générale de l'éducation nationale, l'Inspection générale de l'agriculture, l'Inspection générale de la jeunesse et des sports et l'Inspection générale de la culture ont adopté leurs nouveaux statuts entre 2001 et 2003.

Deux importants chantiers sont en cours :

– la refonte statutaire de l'Inspection générale de l'équipement, dont le statut sera commun aux corps des inspecteurs généraux de l'équipement, de la construction, des transports et travaux publics, du tourisme et de l'aviation civile (0,24 million d'euros au PLF 2005)

– la modernisation des missions de contrôle et d'inspection du ministère des Finances qui devrait aboutir à la création d'un grand service d'audit, d'expertise et de conseil regroupant l'Inspection générale de l'industrie et du commerce, l'Inspection générale des postes et télécommunications et le Contrôle d'État.

Cette réforme devrait aboutir à une clarification des missions de contrôle. Elle reposerait sur trois piliers : le corps des trésoriers payeurs généraux, l'Inspection générale des finances et le nouveau corps des « contrôleurs généraux ». Une première vague de fusions de ces corps techniques supérieurs est intervenue en 2002. Elle a permis la création :

– du nouveau corps des ingénieurs des ponts et chaussées par fusion des corps des ingénieurs des ponts et chaussées, de l'aviation civile, de la météorologie et des géographes

– du nouveau corps des ingénieurs du génie rural et de la forêt par fusion des corps des Ingénieurs du génie rural, des eaux et forêts (GREF) et des ingénieurs d'agronomie.

La prochaine fusion pourrait concerner la création d'un nouveau corps des ingénieurs des mines. Ce corps, dont l'actuel statut date de 1950, devrait permettre d'accueillir, par fusion, les ingénieurs issus du corps des ingénieurs des instruments de mesure (en extinction depuis 1988), et plus substantiellement, les ingénieurs des télécommunications. La mise au point de ce dossier devra s'inscrire dans le cadre d'une vision prospective sur le métier d'ingénieur de l'État. Elle devrait être facilitée par la mise en place, d'une part de la mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur de la fonction publique, et d'autre part par la création d'une mission de réflexion sur l'avenir des corps d'ingénieurs de l'État.

L'année 2005 verra l'ouverture de nouveaux chantiers ou l'achèvement de chantiers déjà en cours :

– le regroupement sous un même statut des fonctions commerciales et financières des services du ministère des finances à l'étranger.

– la réforme du corps des conseillers des affaires étrangères (1,17 millions d'euros au PLF 2005).

– la mise en œuvre de la réforme du statut du corps interministériel des architectes et urbanistes de l'État, sur le modèle du statut du corps des administrateurs civils (0,05 million d'euros au PLF 2005).

– l'achèvement de la mise en place de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) au profit des personnels d'encadrement supérieur.

Ce dernier chantier mérite quelques commentaires plus particuliers. Mesure d'accompagnement de la rénovation de l'encadrement supérieur, le principe de la NBI lie la rémunération à l'emploi occupé. Elle permet de distinguer, au sein d'un même corps, les agents qui occupent des emplois de direction dans les administrations centrales et déconcentrées de l'État ainsi que dans les services à compétence nationale, et de valoriser ainsi l'expérience qui conduit à ces emplois. La préparation du dispositif a été précédée d'une cotation des emplois, dont les modalités ont été précisées dans une circulaire du ministre de la fonction publique diffusée en février 2001.

Les niveaux d'attribution de la NBI encadrement supérieur vont de 70 à 180 points (200 points dans de très rares cas). A ce jour, tous les ministères ont mis en place leur dispositif de NBI pour l'encadrement supérieur. Cette mise en place s'est échelonnée entre novembre 2000 date à laquelle les textes ont été publiés pour le ministère de l'intérieur, et avril 2004 qui a vu la publication des dispositions relatives aux emplois supérieurs du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Dorénavant, seules des mesures complémentaires ou modificatives devraient intervenir ponctuellement afin de prendre en compte des évolutions structurelles.

Au-delà, de façon prospective, une réflexion sur les emplois fonctionnels de direction dans le sens d'une plus grande ouverture des viviers devrait contribuer à faire évoluer encore davantage les profils traditionnels de la haute fonction publique.

Par ailleurs, l'interministérialisation des suivis individuels devrait encore progresser. Une nouvelle bourse des emplois interministérielle, pour l'encadrement supérieur, devrait voir le jour l'an prochain après qu'un audit du prototype mis en place en 2001 aura permis d'identifier les problèmes de gestion du système actuel, qui ne sont pas tous techniques. Le réseau des correspondants » encadrement supérieur » mis en place et animé par la DGAFP continuera dans

le même temps à faciliter les mobilités et la « fluidification » des carrières. Il a été élargi en 2004 à la fonction publique territoriale.

Votre Rapporteur spécial approuve toutes ces réformes dans la haute fonction publique. Il estime cependant qu'il faut passer à la vitesse supérieure, et envisager la fusion des principaux corps d'encadrement de la fonction publique. Comme l'a proposé le ministre de la fonction publique en septembre dernier, on pourrait regrouper autour de quelques grandes filières comme la sécurité, le technique, la santé, le social, l'administration financière, la culture, la formation et l'administration générale. Dans chaque filière seraient distingués cinq niveaux hiérarchiques. Une telle mesure constituerait une mesure emblématique lisible par nos concitoyens. Elle montrerait la dimension véritable de la volonté du Gouvernement et rassurerait le Parlement sur la volonté de réforme.

Plusieurs pays ont supprimé la notion de fonction publique, s'en remettant au contrat de travail de droit commun pour organiser la relation de travail, et garantir la souplesse et l'efficacité des ressources humaines des services publics. En France, nous ne semblons pas aller jusque là, notre fonction publique recèle un dynamisme et une capacité d'adaptation louable. A la suite des rapports de Silguy, de nouvelles idées voient le jour comme la culture du résultat et la possibilité de recourir à des cadres du privé pour certaines missions. Ces mesures ne portent en rien atteinte à la puissance des corps, même si elles exigent plus des individus. L'accès aux postes élevés se fait encore plus en raison de l'appartenance à tel ou tel corps que sur la base des compétences, même si l'établissement de « profils de compétence » a été décidé ; c'est toute une culture de la gestion des hauts cadres administratifs qu'il faut changer.

On est loin du statut d'emploi pour les emplois supérieurs, qui renforcerait la responsabilité des fonctionnaires appelés aux plus hautes fonctions, et ferait correspondre plus étroitement les conditions d'emploi avec les responsabilités et notamment la capacité à atteindre les objectifs fixés. C'est le moment de rompre avec les habitudes anciennes et de mettre en place les instruments d'un véritable changement de culture chez les grands commis de l'État.

c) La réforme de l'ENA

La réforme de l'ENA, largement inspirée par les recommandations du rapport de la commission présidée par M. Yves-Thibault de Silguy, est maintenant engagée et elle comporte plusieurs volets parmi lesquels la limite d'âge à 35 ans et l'augmentation du nombre de postes au concours externe.

La communication sur la réforme de l'encadrement supérieur présentée par le ministre de la fonction publique le 22 octobre 2003 en Conseil des ministres, annonce un ensemble de mesures relatives à l'encadrement supérieur.

Les deux principes qui ont guidé le gouvernement dans son approche de l'évolution de la haute fonction publique sont :

– l’ouverture de la haute fonction publique vers son environnement (la société civile, l’entreprise, les autres fonctions publiques, l’Europe), l’idée étant de diversifier les parcours professionnels pour enrichir les compétences des hauts fonctionnaires ;

– la mobilisation autour de l’efficacité de l’action de l’État grâce à une meilleure définition des objectifs, des critères d’évaluation et des modalités de rémunération.

La réforme de l’ENA, largement inspirée par les recommandations du premier rapport de la commission présidée par M. Yves-Thibault de Silguy, doit donc être appréhendée au sein de cet ensemble, qui concerne tant la formation que la motivation et la responsabilisation des cadres supérieurs, et qui nécessite donc une adaptation et une évolution de cette école.

Elle comporte plusieurs volets parmi lesquels :

– 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 ;

– un nouveau pilotage de l’École à travers la modification de la composition du conseil d’administration (dans un objectif de resserrement et d’ouverture), et la mise en place d’un comité d’orientation pédagogique ;

– un regroupement des activités de formation sur le site de Strasbourg ;

– une réforme du concours d’entrée.

S’agissant de ce dernier point, le décret n° 2004-313 du 29 mars 2004 a ramené la limite d’âge du concours interne de l’ENA à 35 ans au 1^{er} janvier de l’année du concours, et a modifié les proportions d’élèves issus des différents concours. La proportion des postes offerts au concours externe qui était de 50 % du nombre total des postes offerts aux trois concours peut désormais atteindre 60 %. Cette mesure, complémentaire de la fixation d’une limite d’âge de trente-cinq ans, a pour objectif de recentrer le concours interne sur sa vocation initiale : sélectionner de jeunes fonctionnaires de bon niveau, dont le cursus initial n’a pas permis qu’ils s’orientent vers la voie externe. La condition d’ancienneté requise pour se présenter au concours interne a d’ailleurs été ramenée de 5 à 4 ans.

Elle aura pour corollaire l’élargissement du recrutement par la voie du tour extérieur dans tous les corps recrutant à la sortie de l’ENA, sur la base d’une sélection prenant particulièrement en compte les critères professionnels et tenant bien évidemment compte de la clarification des différents viviers induite par la mise en place d’une limite d’âge pour le concours interne. Cet élargissement est actuellement à l’étude et devrait faire prochainement l’objet de textes qui viendront ainsi compléter le décret du 31 mars 2004. Il convient de préciser que la nouvelle limite d’âge s’applique sans préjudice des dispositions en faveur des

candidats ayant accompli les obligations du service national ou ayant des charges de famille.

Par ailleurs, lorsque aura abouti la procédure parlementaire relative à la proposition de loi tendant à supprimer les limites d'âge pour les concours de la fonction publique, il conviendra de s'assurer de la parfaite compatibilité des dispositions du décret du 31 mars 2004 avec celles de la nouvelle loi, notamment au regard de la possibilité de maintenir, à titre exceptionnel, des limites d'âge pour le recrutement dans les corps soumis à une formation spécifique. Si cet examen en faisait apparaître la nécessité, un nouvel aménagement de l'actuelle limite d'âge pour le concours interne de l'ENA serait engagé.

Le décret du 29 mars 2004 a par ailleurs ouvert l'accès aux concours de l'ENA aux candidats originaires des pays de l'Union européenne autres que la France, sous réserve des dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-1294 du 24 octobre 2002 relatives aux emplois de souveraineté. L'ENA a ainsi enregistré trois candidatures au titre du concours 2004. Il s'agit de deux citoyens britanniques et un citoyen portugais.

Par ailleurs, les politiques d'aide à la préparation des concours d'entrée à l'ENA se poursuivent. S'agissant de la préparation du concours externe, deux mesures récentes ont été prises : d'une part, les bourses de mérite, instituées en 1999 et attribuées sur critères universitaires et sociaux à des diplômés du deuxième cycle de l'enseignement supérieur inscrits dans les centres de préparation au concours externe ; d'autre part, la procédure de recrutement sur entretiens engagée en 2001 par l'Institut d'études politiques de Paris, dans le cadre de conventions signées avec des lycées classés en ZEP. Fin 2003, 18 conventions avaient été signées et 87 lycéens recrutés.

S'agissant de la préparation du concours interne, il convient de souligner l'importance du cycle préparatoire dans le taux de réussite des candidats : en moyenne 80 % des lauréats ont bénéficié de cette préparation – qui vaut également d'ailleurs pour l'ensemble des concours internes de catégorie A - pendant laquelle les fonctionnaires, diplômés ou non, sont détachés pour une durée de une ou deux années, avec maintien de leur traitement.

En ce qui concerne la nature des épreuves des concours, il convient de rappeler que la réforme mise en œuvre à partir de 2000 a visé notamment à diversifier davantage les origines géographiques, sociales et universitaires des candidats au concours externe et à valoriser l'expérience professionnelle acquise par les candidats au concours interne et au troisième concours en généralisant dans ces concours les épreuves sur dossiers ou portant sur la résolution d'un cas pratique.

La commission présidée par M. Yves-Thibault de Silguy a conduit dans son second rapport « *Moderniser l'État : l'encadrement supérieur* » une réflexion susceptible de répondre à court et à long terme à plusieurs questions cruciales pour

l'avenir de la fonction publique. Elle apporte, en particulier, des éclairages intéressants sur les aspects suivants :

- l'identification des stocks et des flux de l'encadrement supérieur,
- le regroupement des fonctions de l'État en trois catégories, orientation et régulation, protection, évaluation et contrôle,
- la répartition des recrutements entre les anciens élèves de l'ENA et de l'École polytechnique,
- la question des grands corps,
- le rapprochement des écoles scientifiques,
- le suivi personnalisé des talents dans la haute fonction publique.

Plusieurs mesures de court terme préconisées dans le rapport ont d'ores et déjà été décidées et mises en place par le gouvernement. D'autres, correspondant à des problématiques de plus long terme, seront envisagées dès la rentrée.

Sur l'amélioration des conditions de recrutement, la mise en place de la mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur, présidée par le directeur de cabinet du Premier ministre, dont la vocation sera d'assurer la cohérence interministérielle des recrutements, des mobilités et des rémunérations devrait permettre une globalisation rapide des recensements quantitatifs et qualitatifs nécessaires à une gestion prévisionnelle plus efficace des effectifs et des emplois de l'encadrement supérieur. Par ailleurs, elle devrait favoriser une ouverture encore plus grande des recrutements sur le plan social et géographique, tout en anticipant l'arrivée prochaine de hauts fonctionnaires originaires de toute l'Union européenne.

Sur le nécessaire rééquilibrage entre formation initiale et continue, d'importantes avancées ont pu déjà être constatées. Le premier séminaire interministériel obligatoire de formation pour les nouveaux directeurs d'administration centrale a été organisé par la DGAFP et l'ENA en mars 2004. Le second est déjà programmé. Ce premier élément d'une remise à plat générale des perspectives de formation tout au long de la carrière doit favoriser d'autres initiatives du même type, notamment pour les nouveaux sous-directeurs. Pour les formations initiales, le souhait que puissent être généralisées des dominantes dans toutes les écoles de l'encadrement supérieur a déjà connu une réponse dans le cadre de la réforme de l'ENA. Par ailleurs, l'École polytechnique, notamment dans le cadre de la mise en place du *master* qu'elle souhaite pouvoir délivrer, s'est inscrite dans la même perspective. Dans toutes les écoles enfin, les ouvertures vers l'entreprise et vers l'étranger sont devenues des constantes dans l'élaboration des projets stratégiques pour les prochaines années.

Sur l'adoption de nouvelles pratiques de gestion, la communication du 22 octobre 2003 a déjà indiqué de nombreuses pistes qui donnent lieu depuis le

début de l'année à l'ouverture de plusieurs chantiers. Le réseau des correspondants « encadrement supérieur » mis en place et animé par la DGAFP a été élargi à la fonction publique territoriale : il contribue à faciliter les mobilités et la « fluidification » des carrières. La généralisation de liste restreinte pour les emplois de direction devrait par ailleurs faciliter la transparence des processus de nominations. Concernant l'ouverture aux ressortissants de l'Union européenne, la sortie 2004 de l'ENA a déjà permis à quelques élèves d'origine communautaire, notamment allemands, d'intégrer sur un contrat, l'administration française. Plus généralement, une réflexion sur les emplois fonctionnels de direction dans le sens d'une plus grande ouverture des viviers pouvant se porter candidat et les possibilités qui pourraient être offertes à d'anciens parlementaires de pouvoir accéder à des emplois de l'encadrement supérieur devraient contribuer à faire évoluer encore davantage les profils traditionnels.

Sur l'individualisation des suivis et la poursuite de la fusion des corps, les perspectives ont également beaucoup évolué en quelques mois. L'expérimentation en cours en 2004 dans six ministères sur la mise en place d'une rémunération à la performance pour les directeurs d'administration centrale qui devrait, dans les prochaines années, être étendu à tous les emplois de l'encadrement supérieur, conduit à la mise en place de structures (comités ministériels de rémunération, généralisation des postes de secrétaires généraux...) et d'outils de gestion prévisionnelle qui facilitent dès à présent la mise en place de suivis individualisés, au-delà des instances gestionnaires classiques des corps.

La révision des dispositions relatives à la mobilité statutaire des corps issus de l'ENA est par ailleurs effective depuis la parution du décret n° 2004-708 du 16 juillet 2004 ; elle permet d'envisager des carrières beaucoup plus diversifiées qu'aujourd'hui.

Dans le même temps, le mouvement de fusion des corps d'encadrement supérieur devrait se poursuivre à la suite de la fusion envisagée de plusieurs corps de contrôle du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. De nombreuses réflexions sont également en cours, notamment concernant les corps techniques recrutant à la sortie de l'École polytechnique dans le prolongement de l'élargissement du corps des Ponts et Chaussées en 2000. Elles devraient conduire à une nouvelle réduction du nombre de corps qui s'inscrira en tendance dans les perspectives souhaitées par la commission.

B.- LA REFORME DE L'ÉTAT

La réforme de l'État passe concrètement par l'utilisation des nouvelles technologies de l'information, par la simplification administrative et par le processus en cours de décentralisation et de déconcentration.

Même si cela dépasse le cadre du présent rapport budgétaire, la réforme de l'État passe aussi par une meilleure gestion du patrimoine de l'État, comme le montre le rapport de l'inspection générale des finances du 23 décembre 2003 sur

les logements de fonction des agents de l'État. Selon ce rapport, les quelques 137 000 logements de fonction gérés par les ministères ont une valeur locative de 1,4 milliard d'euros, alors que le montant total des loyers perçus ne dépasse pas les 30 millions d'euros... Environ 20 % des logements sont inoccupés aux ministères de la culture, de la justice et des finances. Malheureusement la gestion de ce patrimoine dépend pour ce qui le concerne de chaque ministère et ne fait l'objet d'aucune politique systématique de valorisation ni même de bonne gestion.

1.- Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'administration

a) L'Agence pour le développement de l'administration électronique

Le gouvernement a décidé de donner une forte impulsion en matière d'administration électronique, initiée par la création de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) en février 2003. L'ADAE a pour mission d'assurer la concertation entre les administrations, et notamment entre les départements ministériels, en matière de systèmes d'informations et d'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Elle doit également piloter des projets de nature à améliorer les services aux usagers et à obtenir des gains de productivité. Elle peut également proposer au Premier ministre des référentiels permettant d'assurer l'interopérabilité des systèmes d'informations. Elle porte elle-même des projets d'intérêt collectif (services ou de nature infrastructurelle). Elle représente enfin la France au niveau international sur les sujets relatifs à l'administration électronique.

Dans le cadre de ses missions, l'ADAE est amenée à proposer des évolutions des textes juridiques, des procédures administratives ou encore des méthodes de travail.

Après une concertation de six mois avec l'ensemble des acteurs concernés, le gouvernement a arrêté en réunion interministérielle le 28 janvier 2004 le programme gouvernemental ADÈLE 2004-2007. Ce programme constitué d'un plan stratégique de l'administration électronique pour les quatre prochaines années, d'un plan d'action de 140 mesures et d'un plan de communication décliné par cible (citoyens, entreprises, associations, agents publics, administrations), a été présenté par le Premier ministre le 9 février 2004.

L'ADAE assure le suivi de la mise en œuvre du programme gouvernemental ADÈLE. Elle est chargée de piloter ou de co-piloter 40 des 140 mesures, les autres étant de la responsabilité d'un ou de plusieurs ministères.

Ce programme traduit la nécessité de donner un cadre pluriannuel, cohérent et coordonné au développement de l'administration électronique en France. Il repose sur un objectif simple : mettre en œuvre une administration électronique pour tous et passer ainsi d'une administration de l'information à une

administration interactive. Il n'a pas pour vocation d'être au service des seuls internautes, et s'adresse à l'ensemble des usagers, citoyens, entreprises, associations ou collectivités en s'articulant autour des exigences suivantes :

Les nouveaux services seront accessibles à tous, aussi bien par le réseau internet que par les moyens traditionnels :

– téléphone : par exemple le « 3939, *Allo service public* » ou les numéros spécifiques de renseignements administratifs ;

– guichet : les postes des agents publics seront progressivement mis en réseau pour permettre à un agent de répondre à un large éventail de questions concernant l'utilisateur ;

– courrier : les formulaires, qui sont traités actuellement sous forme papier, seront disponibles en ligne.

Sur le territoire, le déploiement des bornes multiservices et des guichets d'accueil et d'information sera encouragé. Il en résultera une amélioration de l'accessibilité des services publics, notamment dans les zones périphériques ou rurales peu peuplées.

Les démarches administratives seront simplifiées. La présentation des formulaires sera harmonisée, de manière à avoir une présentation homogène, par exemple du nom et de l'adresse. Les travaux de simplification du droit et de la langue seront poursuivis.

L'accessibilité des services aux personnes souffrant d'un handicap sera assurée. Les administrations devront respecter un cahier des charges favorisant l'accessibilité aux services proposés par l'administration électronique.

La confiance des usagers constitue un des enjeux majeurs du développement de l'administration électronique. Le Gouvernement s'engage sur des principes qui vont constituer un pacte de confiance avec les usagers. La CNIL veillera, dans le respect de ses attributions, à l'observation de ces principes : le respect de la vie privée, le libre choix de la manière de s'identifier, la sécurisation des démarches, la maîtrise des données personnelles par l'utilisateur.

Un premier bilan du programme ADELE peut être dressé sur les projets prioritaires. Les projets phares, retenus par le Gouvernement pour incarner la nouvelle étape du développement de l'administration électronique ainsi que la simplification de la vie des citoyens, ont été initiés en 2003 et mis en œuvre parallèlement au processus d'établissement de la nouvelle stratégie, dont ils ont permis de préciser et d'affiner les grandes orientations. Les actions les plus structurantes concernent :

– « *Allo service public* » : Il s'agit de la mise en place d'un numéro de téléphone unique, le 3939, permettant à tout citoyen d'obtenir, en moins de trois

minutes, une réponse ou une orientation à toute demande de renseignement administratif. Le 3939, baptisé « Allo, service public » est expérimenté, depuis novembre 2003, sur 10 % du territoire, en région Rhône-Alpes. Ouvert, depuis juillet 2004, en région Aquitaine, ce service sera progressivement généralisé à l'ensemble du territoire d'ici fin 2004.

– « *La carte de vie quotidienne* » : L'objectif est d'offrir aux usagers particuliers sur un territoire (ville, département, région) un bouquet de services publics locaux facilement accessibles à partir d'une carte de vie quotidienne (accès à la bibliothèque, au service des sports, au cinéma local, aux transports, à la cantine, à la crèche, etc.). Un an après le lancement de l'opération, le bilan global est positif. Malgré un niveau de déploiement variable au sein des 14 projets sélectionnés, l'impact des différentes initiatives a fait émerger une demande des projets non retenus qui souhaitent obtenir un label carte de Vie Quotidienne.

– Le service personnalisé « mon.service-public.fr » : Sur le portail de l'administration française www.service-public.fr, ce service permettra d'offrir aux usagers un accès personnalisé à l'ensemble des services électroniques mis en place par les administrations. Ce projet se déroulera en trois étapes, de 2004 à 2006.

– Le service unique de changement d'adresse permettant à l'utilisateur de ne communiquer qu'une seule fois sa nouvelle adresse à l'administration, à charge pour elle d'en informer les autres.

– La dématérialisation et la modernisation des procédures d'achat public : la dématérialisation des marchés publics répond à une contrainte réglementaire imposée par le code des marchés publics qui spécifie, dans son article 56, qu'un avis de publicité ne peut interdire la réception des réponses électroniques des soumissionnaires à compter du 1^{er} janvier 2005.

b) Les nouvelles technologies dans l'administration pour une meilleure productivité et un meilleur service aux usagers

L'accès à l'Internet est devenu en l'espace de quelques années l'un des éléments cruciaux du fonctionnement des entreprises. Ainsi la mise en réseau des entreprises et plus généralement de l'ensemble des institutions est désormais l'une des constantes de l'évolution des activités économiques. Mais avec la montée en puissance des dépenses liées à l'informatique se pose aussi la question du « retour sur investissement » et avec elle la mesure de la productivité des entreprises dans la société de l'information.

S'il est encore difficile de mesurer l'impact quantitatif des technologies sur le prix des produits et services, les bénéfices qualitatifs (sur la nature des prestations fournies ainsi que sur la coordination des équipes de production) sont en revanche maintenant clairement établis. Mais nous manquons encore d'outils permettant de mesurer globalement l'impact de ces technologies sur la productivité, en raison de leur grande diversité et de leur évolutivité.

Les entreprises et les administrations partagent désormais les mêmes outils technologiques et il existe d'évidentes similarités dans leurs approches en particulier lorsqu'il est question de rechercher une plus grande efficacité dans le fonctionnement interne des administrations ou encore de simplifier les démarches pour les usagers des administrations. Ainsi l'analyse des « meilleures pratiques » issues des entreprises sera prise en compte par l'ADAE dont le rôle est notamment de coordonner et d'accompagner les projets publics en matière d'administration électronique.

Comme dans le secteur privé, l'utilisation des NTIC dans les administrations permet d'améliorer la qualité de la production, d'améliorer le service rendu à l'utilisateur et de mieux maîtriser les coûts de production.

L'administration électronique induit une amélioration de la qualité de la production des administrations car elle permet : la diminution des erreurs de saisie ou de re-saisie : l'utilisation de formulaires pré-remplis permet de limiter le nombre d'informations à saisir par l'utilisateur et à ressaisir par l'agent public, le « décloisonnement » des administrations : l'application de nombreuses règles juridiques nécessite la connaissance d'informations détenues par d'autres institutions. Des systèmes d'information performants facilitent les échanges et favorisent l'application correcte du droit, la mise en place d'instruments de pilotage et d'évaluation et la transformation des procédures administratives : la mise en place de la télé-déclaration de revenu par internet, par exemple, a amené le ministère des finances à ne plus exiger que les pièces justificatives soient jointes à la déclaration de revenu. Chaque mission, chaque procédure va ainsi être l'objet d'une remise à plat et d'une rationalisation à l'occasion de la mise en œuvre de l'administration électronique.

L'administration électronique induira des délais d'instruction raccourcis. Le temps administratif n'est pas le temps citoyen. Il est en général beaucoup plus long et peut avoir des conséquences importantes sur les situations individuelles. L'administration électronique agit sur ce facteur et tend à faire coïncider les capacités de l'administration avec les attentes des administrés. Elle intervient tout d'abord du fait des traitements de masse : la télé-transmission des feuilles de soins (SESAM-Vitale) a réduit les délais de remboursements de plusieurs semaines à moins de cinq jours.

Les circuits internes de traitement sont également plus rapides, induisant une accélération de certains processus. Alors que la messagerie électronique a commencé à être introduite au sein de l'État il y a moins de dix ans, elle fait à présent partie intégrante de la vie administrative et permet une réactivité beaucoup plus importante qu'auparavant. Le courriel s'est inséré dans la palette des outils administratifs, entre le courrier officiel sur support papier et l'appel téléphonique, par définition informel. Il est perçu comme un outil semi-officiel de réaction rapide et de diffusion simultanée d'informations à un nombre d'acteurs qui peut être important.

La gestion de crise constitue un autre domaine dans lequel l'administration électronique devient incontournable. La détection d'une situation de crise et sa gestion nécessitent de disposer dans des délais très brefs d'informations précises et agrégées, émanant d'entités variées. Seuls des systèmes d'information s'appuyant sur les technologies de l'information récentes permettent d'obtenir l'information et la réactivité nécessaires.

L'administration électronique induira des réductions de coût de production. Contrairement au secteur privé, l'administration n'a pas la culture de l'évaluation des coûts de production et des retours sur investissements. Elle n'a pas l'habitude de prendre en compte ses coûts de structure dans l'évaluation d'un projet. L'état actuel des finances publiques et la contrainte budgétaire importante qui en découle induit cependant une évolution des mentalités et une recherche de rationalisation de la dépense publique.

Dans ce contexte, l'administration électronique est un formidable vecteur de gains de productivité, avec des économies directes et indirectes.

Parmi les économies directes, on peut citer les coûts d'affranchissement. Ils disparaissent quasiment avec les échanges dématérialisés, l'émetteur payant uniquement un droit forfaitaire d'accès au réseau d'échange. Ainsi, si les flux sortants de l'État étaient totalement dématérialisés, cela se traduirait par des économies de plusieurs centaines de millions d'euros par an, proportionnel au nombre de plis postaux expédiés par l'État (le coût d'édition et d'affranchissement d'un courrier étant estimé à environ un euro).

Un autre exemple d'économies directes peut être fourni par les coûts téléphoniques. En effet, l'évolution de la téléphonie vers la « Voix sur IP » (VoIP) et la « téléphonie sur IP » (ToIP), va bouleverser le mode de tarification des communications téléphoniques, qui ne seront plus facturées selon la durée et la distance d'appel.

Un troisième type d'économies directes provient du différentiel de coût de traitement entre les formulaires papiers et les formulaires dématérialisés. La Caisse nationale de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV) a montré que le coût total de traitement des déclarations annuelles de données sociales (DADS) adressées par internet lui coûtaient 100 fois moins cher qu'une déclaration sur support papier. L'assurance maladie (projet SESAM-Vitale) a évalué de son côté les coûts de traitement d'une feuille de soins électronique à quelques centimes d'euros alors que celui d'une feuille de soins papier varie entre 1,5 et 3 euros. Pour l'ensemble des administrations, on peut estimer entre deux et trois milliards le nombre de documents échangés avec les usagers. Les économies potentielles liées à la dématérialisation des échanges sont donc très importantes.

Le gouvernement a décidé, dans le cadre du programme gouvernemental ADELE 2004-2007, de rationaliser la dépense publique en matière de systèmes

d'information grâce au principe de mutualisation. Ce principe peut être traduit par deux règles : réutiliser ce qui existe, et faire ensemble ce qui peut l'être.

Les économies indirectes sont un des effets de l'augmentation de la qualité et de la vitesse de traitement des processus administratifs. Qu'il s'agisse de la baisse du nombre des litiges due aux contrôles automatiques, de la simplification des procédures ou encore de la plus grande rapidité dans le traitement des dossiers, l'administration électronique permet une diminution importante du nombre des personnes nécessaires à l'exécution du même volume de tâches.

Au-delà, votre Rapporteur spécial compte sur les progrès des NTIC pour dégager des économies grâce aux gains de productivité ainsi générés sur les effectifs de fonctionnaires. Certes le retour sur investissement est difficile à évaluer, mais le Parlement entend veiller à ce que toutes les conséquences soient tirées et souhaiterait être rassuré sur les intentions du Gouvernement en la matière. L'utilisation des NTIC aura alors réussi sa double fonction, telle que dans le secteur privé, à savoir une meilleure qualité du service pour un moindre coût.

2.— La simplification administrative

Plusieurs initiatives ont été mises en œuvre par la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) pour simplifier les démarches administratives, au premier rang desquelles les lois d'habilitation autorisant le Gouvernement à simplifier le droit par voie d'ordonnance.

La loi du 2 juillet 2003 a permis d'engager un vaste mouvement de simplification selon cinq axes majeurs : moderniser les relations entre l'administration et les Français, simplifier les démarches administratives de la vie quotidienne, simplifier la vie des entreprises, moderniser l'organisation et le fonctionnement du système de santé, alléger les procédures de la commande publique.

Les thèmes principaux du deuxième projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit comportent des mesures de simplification en faveur des usagers, des mesures spécifiques en faveur des entreprises, des mesures de modernisation de l'administration, des mesures de simplification et de réorganisation dans le domaine sanitaire et social ainsi que la ratification d'ordonnances et l'adoption ou la rectification de la partie législative de 14 codes. L'exercice des lois d'habilitation étant annuel, une troisième loi d'habilitation doit être préparée. Différents thèmes sont à l'étude ou envisagés tels que les sanctions pénales et le dossier de l'attractivité de la France. Ce projet de loi a été examiné par la commission mixte paritaire le 26 octobre, en vue de sa prochaine adoption définitive.

La DUSA coordonne la politique d'allègement des formalités administratives et concourt à la clarté et l'intelligibilité du langage administratif. La simplification doit en effet s'étendre au langage. C'est la mission du Comité

d'orientation de la simplification du langage administratif, simplifier les expressions et les mots utilisés par les fonctionnaires. Le Comité a examiné en 2004 un certain nombre de formulaires, et notamment la demande de RMI, les feuilles de soins maladie, la réécriture du permis de construire ainsi que la réécriture de formulaires relatifs à la taxe d'habitation.

Sur la proposition du Secrétaire d'État à la réforme de l'État, le Premier ministre a souhaité que soit élaborée une charte générique de l'accueil des usagers destinée à tous les services administratifs de l'État accueillant du public, dite « Charte Marianne ». La charte est un cadre générique d'engagements adaptable à la diversité des situations et des missions comprenant des engagements obligatoires et optionnels, des standards de qualité modulables. Elle est complétée par un guide méthodologique pour sa mise en œuvre.

Le Gouvernement s'est appuyé sur les préconisations formulées par le rapport de M. Dieudonné Mandelkern pour une amélioration de la qualité réglementaire. Ce point a fait l'objet de deux circulaires du Premier ministre, en août et septembre derniers. De hauts fonctionnaires chargés de cette question participeront à l'élaboration d'une charte de la qualité de la réglementation et veilleront à sa mise en œuvre effective au sein de leur ministère.

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, s'inscrit dans la continuité des textes précédents. L'adoption des principaux textes d'application démontre que la loi est aujourd'hui opérationnelle. Plusieurs décrets d'application ont été pris en vertu des articles 21 et 22, qui, après avoir défini le principe du « silence vaut rejet », permettent d'en aménager les modalités ou au contraire d'y faire exception par l'instauration d'un régime particulier de « silence vaut acceptation », dans certains cas. La plupart des procédures administratives de la loi reprennent des règles qui figuraient déjà dans l'ordre juridique. C'est par exemple le cas du droit, pour les citoyens, de connaître l'identité de l'agent chargé d'instruire leur demande ou de traiter leur affaire.

La loi du 12 avril 2000 réaffirme ainsi l'obligation pour l'administration d'accuser réception des demandes. La loi reprend également la sanction prévue par le décret : l'inopposabilité des délais de recours au cas où l'accusé de réception ne les aurait pas mentionnés ou n'aurait pas été transmis (article 19 de la loi). Elle confirme également l'obligation pour toute autorité administrative recevant une demande par erreur de la transmettre à l'autorité compétente (art. 20). Elle reprend enfin, dans son article 24, les dispositions du décret du 28 novembre 1983 concernant l'obligation pour l'administration d'organiser une procédure contradictoire en cas de décision défavorable.

Bien que la loi ne concerne pas les services publics industriels et commerciaux, l'extension du champ d'application aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale constitue une avancée importante. D'un point de vue plus concret, on peut relever plusieurs améliorations dans trois domaines

principaux. Le premier concerne les recours gracieux et hiérarchiques, qui sont désormais assimilés à des demandes et doivent donc donner lieu à un accusé de réception et, le cas échéant, être retransmis aux autorités administratives compétentes. La deuxième avancée renvoie à la règle de la décision implicite de rejet. Hormis les cas définis par décrets en Conseil d'État, le délai est réduit à deux mois au lieu de quatre. Le troisième progrès est la rationalisation des trois lois relatives à la transparence administrative dont le réaménagement aboutit notamment au renforcement du rôle de la CADA, qui reçoit la compétence pour se prononcer sur la communicabilité des archives publiques et aussi sur celle des documents existant sur support informatique.

Un autre domaine de simplification concerne le nombre impressionnant de commissions administratives de toutes sortes dans notre pays. Un rapport de l'inspection générale de l'administration du ministère de l'Intérieur en a pu compter jusqu'à 20 000 auprès de préfets (200 commissions pour un préfet), à comparer aux 645 commissions consultatives auprès des ministres ! La liste de ces commissions figure dans le fascicule jaune annexé à la loi de finances pour 2005 « *liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres* ». La circulaire du Premier ministre du 9 décembre 2003 charge le secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, d'une part, de préparer le document parlementaire recensant ces organismes et de proposer des suppressions ou regroupements, et d'autre part, de supprimer les commissions obsolètes ou qui n'ont plus de raison d'être. A la suite de cette circulaire, les ministères se sont engagés sur la suppression de 215 commissions sur 645 et les préfets sur la suppression de 133 commissions sur 200.

Votre Rapporteur spécial approuve évidemment ce travail intense du engagé par le Gouvernement pour la simplification administrative. Il rappelle que cette simplification du droit a été voulue par le Président de la république et qu'elle va plus loin que tout ce qui a été fait précédemment.

3.- Les conséquences de la décentralisation et de la déconcentration sur les effectifs de fonctionnaires de l'État

L'« Acte II » de la décentralisation, réalisé par la loi du 13 août dernier, sera riche de conséquences pour la réforme de l'État. Le transfert des compétences de l'État aux collectivités locales sera l'occasion d'une réorganisation des processus au sein de l'administration centrale comme des administrations territoriales. Il faudra veiller à ce que cette opération s'accompagne d'une diminution globale du nombre de fonctionnaires en charges de ces compétences, l'augmentation des fonctionnaires locaux devant logiquement être inférieure à la réduction des fonctionnaires de l'État. Sur la période 1980-2001, la fonction publique d'Etat avait augmenté de 15 % et la fonction publique territoriale de 38 %, et il faudra éviter de renouveler cette dérive. L'idée d'un observatoire de la décentralisation pourrait remplir cette fonction. Votre Rapporteur spécial reconnaît la nécessité de mener ces mutations progressivement, en prenant en compte la situation individuelle de chaque fonctionnaire.

a) La loi de décentralisation du 13 août 2004

Le titre V de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 organise les modalités de transfert des services et des personnels exerçant des missions transférées aux collectivités locales. Ces opérations vont se dérouler en plusieurs étapes pour concilier d'une part l'effectivité et l'immédiateté des transferts de compétences et d'autre part la continuité du service public et les garanties statutaires des agents. On peut estimer à environ 130 000 le nombre d'agents de l'État susceptibles de relever des dispositions de cette loi, dont 92 000 personnels techniciens, ouvriers et de service affectés dans les collèges et les lycées et 30 000 agents chargés de l'entretien des routes nationales. Les transferts relatifs aux personnels concernent des missions en matière de développement économique, formation professionnelle, voirie et grands équipements, action sociale et santé, éducation et culture. Les transferts en matière d'action économique, de formation professionnelle, d'action sociale (gestion du RMI) et de tourisme concernent essentiellement des cadres administratifs et des personnels d'inspection issus des ministères des Finances, des affaires sociales, de l'emploi et de l'équipement ; leur nombre est d'environ 2 500.

Le transfert de routes nationales et de grands équipements (ports, aéroports) concerne environ 30 000 agents, essentiellement de la filière exploitation du ministère de l'équipement et qui relèvent des corps d'agents et chefs d'équipe d'exploitation, de contrôleurs et ingénieurs des travaux publics de l'État.

Les plus importants transferts en nombre d'agents sont ceux du ministère de l'éducation nationale. Le transfert aux collectivités territoriales des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) porte sur environ 92 000 agents relevant de quatre corps du ministère de l'éducation nationale et des corps équivalents du ministère de l'agriculture, s'agissant des lycées agricoles. Il s'agit du corps des ouvriers d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement, des corps d'ouvriers professionnels et de maîtres ouvriers des établissements d'enseignement et de celui de technicien de l'éducation nationale.

Les transferts s'effectueront en deux étapes. La première étape consiste en une mise à disposition des services et des agents affectés dans ces services. Pendant cette période, les agents continuent d'être gérés administrativement et rémunérés par leur ministère d'appartenance qui conserve les emplois budgétaires correspondants. En revanche, ils dépendent fonctionnellement de la collectivité à laquelle la compétence a été transférée. Toutefois, une situation particulière existe déjà et sera maintenue pour les personnels des établissements scolaires : ils sont placés sous l'autorité du chef d'établissement. Cette première étape débute à la date d'entrée en vigueur de la loi de décentralisation, début 2005, et se termine lorsque, après un travail concerté entre l'administration de l'État, la collectivité et les personnels, la répartition des services et des agents est définitivement arrêtée.

La deuxième étape comporte la création des emplois aux budgets des collectivités et leur suppression concomitante au budget de l'État. Pour les agents, elle consiste en l'exercice, dans un délai de 2 ans à partir de la publication du décret de partition des services, d'un droit d'option. Chaque fonctionnaires choisira soit de demander son intégration dans la collectivité d'accueil ; il sera alors placé à équivalence de grade et d'échelon dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, soit de conserver son statut de fonctionnaire de l'État en demandant un détachement dans la collectivité d'accueil. Les agents non titulaires verront leur contrat maintenu, la collectivité se substituant à l'État en tant qu'employeur.

Le statut général des fonctionnaires territoriaux et les statuts particuliers des cadres d'emplois ayant été élaboré suivant le principe de parité entre les fonctions publiques, les fonctionnaires de l'État pourront être accueillis dans des cadres d'emplois équivalents sans que des modifications réglementaires importantes ne s'imposent. Les adaptations statutaires qui s'avèreraient néanmoins utiles tant pour ce qui concerne les corps de l'État que pour les cadres d'emplois territoriaux pourront être apportées dans le délai correspondant à la première phase du transfert.

Par ailleurs, les effectifs transférés se répartissent entre les régions, les départements et des communes et groupements de collectivités, qui sont des structures dont la taille leur permettra d'assurer la reprise de la gestion des personnels transférés dans de bonnes conditions. Pour les administrations de l'État, les transferts de personnel auront une incidence sur l'organisation des services et sur la gestion des corps dont les effectifs deviendront pour certains d'entre eux extrêmement faibles. La décentralisation devrait ainsi conduire à un renforcement de la déconcentration et à une plus grande mutualisation de la gestion des ressources humaines, avec, en particulier, la fusion des corps à faibles effectifs.

b) Le processus de déconcentration

La nouvelle étape de la décentralisation, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ont offert l'opportunité de donner une réalité plus grande à la déconcentration : recentrage des compétences de l'État, réforme de l'organisation territoriale, renforcement de la responsabilité des autorités déconcentrées, meilleur pilotage et mesure de la performance des politiques menées au niveau local.

Les travaux interministériels menés depuis avril 2003 ont abouti à une réforme qui a fait l'objet de la communication au Conseil des ministres du 28 janvier 2004 et à permis la refonte des décrets relatifs aux pouvoirs des préfets (décret 2004-375 du 29 avril 2004).

Les grandes lignes de cette réforme sont les suivantes. La région devient l'échelon majeur de l'organisation territoriale de l'État. Si le niveau départemental

demeure essentiel pour la mise en œuvre des politiques de proximité, notamment la sécurité, le niveau régional est celui de la stratégie et de la mise en cohérence des politiques de l'État et des interventions des collectivités décentralisées. Cette réforme conduit à un élargissement des compétences du préfet de région. Désormais ce dernier est 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, qui fixe, pour trois ans, les priorités de l'État dans la région. Il prend une part active au processus budgétaire, 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 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. Toutefois, on peut s'interroger sur sa cohérence avec l'économie générale de la LOLF : un tel découpage déroge aux règles habituelles de définition des missions et de spécialité des crédits.

Les structures territoriales de l'État seront rationalisées. Certains services comme les directions régionales du commerce extérieur, les délégations régionales au commerce et à l'artisanat, les délégations régionales au tourisme, sont supprimés ou intégrés dans d'autres services. Les autres services régionaux et interrégionaux sont regroupés en huit pôles concernant respectivement : l'éducation et la formation, la gestion publique et le développement économique, les transports, le logement et l'aménagement, la santé publique et la cohésion sociale, l'économie agricole et le monde rural, l'environnement et le développement durable, le développement de l'emploi et l'insertion professionnelle, la culture. Votre Rapporteur spécial note que ces huit pôles de compétence existent de fait actuellement et que leur reconnaissance ne bouleversera pas fondamentalement l'administration territoriale. Il souhaiterait que la réforme aille jusqu'au bout et permette à terme de descendre de huit à cinq grands pôles de compétence. Les chefs de pôle qui animent et coordonnent l'action des services membres du pôle, reçoivent une lettre de mission du préfet qui peut leur déléguer sa signature.

La réunion des préfets de département et des chefs de pôle forme le comité de l'administration régionale (CAR), instance collégiale appelée par le préfet de région jouer un rôle de conseil d'administration de l'État en région, notamment en établissant le projet d'action stratégique de l'État en région (PASER) et débattre de tout sujet d'intérêt régional concernant l'action, le fonctionnement et les moyens des services. Les préfets de région favoriseront les économies d'échelle et une meilleure synergie entre les services par la mise en commun de certains de leurs moyens, notamment en matière de recrutement de fonctionnaires et de formation. Cette mutualisation sera facilitée par l'utilisation d'outils de coopération interministérielle rénovés (les délégations interservices), ou nouveaux

(les mandats de gestion) et par la constitution de plates-formes logistiques régionales.

Cette réforme ne constitue qu'une première étape. Elle se poursuivra au niveau régional, par des expérimentations pour préparer les évolutions futures dans la voie d'un rapprochement, et au niveau départemental, par la préparation d'une réforme des services de l'État. L'objectif est de parvenir à une administration de proximité plus performante, plus lisible et plus simple, sans reproduire au niveau départemental la réorganisation en pôles décidée pour le niveau régional.

Selon le Gouvernement, le transfert de certaines compétences aux collectivités locales, les suppressions ou réductions de services qui en découlent, le resserrement des structures en pôles et la mutualisation des moyens de fonctionnement, les réflexions menées aujourd'hui relatives à l'organisation départementale, tous ces éléments peuvent laisser penser qu'une réduction de l'ordre de 10 % des effectifs déconcentrés de l'Etat (hors éducation nationale) est possible ; par contre les conséquences en termes de répartition géographique sont difficilement appréciables.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 9 novembre 2004, la Commission a examiné les crédits de la Fonction publique et de la réforme de l'État.

Votre **Rapporteur spécial** a expliqué que les crédits du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État passent de 223 millions d'euros en 2004 à 155 millions d'euros en 2005 et sont donc réduits de 68 millions d'euros. Ce budget, mesuré mais important par le poids de la fonction publique et par la politique menée, présente un effort de rationalisation.

La réforme importante du transfert aux caisses d'allocation familiales (CAF) de la gestion des prestations familiales dues aux agents de l'État permettra d'économiser 55 millions d'euros et près de 600 emplois. À l'heure actuelle certaines prestations familiales sont gérées par les services de paie de l'État, et d'autres par les CAF. Il y a là une redondance absurde qui aboutit à d'importants surcoûts.

Le Gouvernement propose également une réforme de la politique interministérielle de réservation de logements pour les agents de l'État (- 1,6 million d'euros), qui sera reprise par les différents ministères et surtout par les préfetures dans le cadre de la déconcentration. Les priorités ont été clairement données à l'insertion des handicapés (1 million d'euros maintenus en 2005) et à la rénovation des restaurants inter-administratifs (2,4 millions d'euros en 2005). Ce budget tire les conséquences de la récente réforme du code de la construction et de l'habitation, où trois voies sont possibles pour réserver des logements pour les fonctionnaires : la voie ministérielle, la voie interministérielle et le 5 % préfectoral. Dans le cadre de la déconcentration, cette dernière voie, dont la vocation interministérielle devra être renforcée, permettra sans doute d'assurer un volume important de réservation de logements.

Les comptes de la Mutualité fonction publique, organisme qui gère les crédits d'action sociale, sont réduits de 9,5 millions d'euros, correspondant à un fonds de roulement inutilisé, sans répercussion sur les prestations, dans un effort de sincérité budgétaire.

Les autres crédits d'action sociale interministérielle financent des actions comme l'aide à l'installation des jeunes fonctionnaires, l'aide à domicile ou le chèque-vacances.

S'agissant des actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans l'administration publique, la subvention de l'ENA sera réduite de 755.000 euros en raison de la réduction du nombre de postes offerts au concours d'entrée. Les surcoûts liés au transfert de l'école à Strasbourg seront couverts dans la prochaine loi de finances rectificative. Il serait alors logique que les locaux parisiens de l'ENA, une fois le transfert achevé, soient mis en vente afin de financer sa réimplantation ; il y va de la bonne gestion du patrimoine de l'Etat. Le Centre d'études européennes de Strasbourg développe ses activités, avec

notamment, pour la première fois, une préparation aux concours de recrutement des institutions européennes ; il se rapproche de l'ENA dans un processus « d'adossement » affirmant ainsi la priorité donnée à la formation aux questions communautaires. Pour la première fois également cette année le concours de l'ENA a été ouvert aux ressortissants des autres États membres de l'Union européenne. La réforme de l'ENA, largement inspirée par les recommandations du rapport de la commission présidée par M. Yves-Thibault de Silguy, est maintenant engagée et elle comporte plusieurs volets parmi lesquels la limite d'âge à 35 ans et l'augmentation du nombre de postes au concours externe.

Pour les opérations de réimplantation d'administrations, depuis 1991, ce sont désormais 43.243 emplois dont le transfert a été approuvé en CIADT, dont 14.237 depuis le 18 mai 2000. Au 1er juillet 2004, 31.938 emplois sont d'ores et déjà transférés et 3 008 sont en cours de transfert.

La réforme du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État passe, comme pour les autres ministères, par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et une actualisation de sa stratégie ministérielle de réforme (SMR).

Pour la LOLF, une mission unique intitulée « *Direction de l'action du Gouvernement* » a été instituée au ministère. Elle comporte deux programmes « coordination du travail gouvernemental » et « fonction publique, réforme de l'État et prospective ».

La nomenclature proposée pose un problème de cohérence dans le sens où les deux programmes retenus par le Gouvernement correspondent en fait à une séparation entre, respectivement, moyens en personnel et moyens d'intervention. Comme M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial des Services généraux du Premier ministre l'a également noté, cette présentation devra être revue, car elle est contraire aux objectifs de la LOLF qui consistent à suivre une politique publique à coût complet.

Quelques neuf objectifs sont proposés pour le programme relatif à la fonction publique et à la réforme de l'État ; il vaudrait mieux en resserrer le dispositif, notamment sur la formation des fonctionnaires, pour le recentrer sur les priorités.

L'objectif visant à soutenir la mise en œuvre des SMR figure certainement parmi ces priorités ; son indicateur pourrait utilement inclure une pondération prenant en compte le respect du calendrier de réalisation. L'objectif de connaître l'emploi public et promouvoir une gestion prévisionnelle des effectifs est également prioritaire. L'objectif visant à accroître le recours à l'administration électronique dans les relations avec les usagers est très utile ; il faudrait aller plus loin et tenter de mesurer les économies que l'utilisation des technologies de l'information permet de générer dans l'administration française à qualité de service égale ou supérieure.

Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État pourrait également réfléchir à la définition d'objectifs et d'indicateurs relatifs à la mobilité des fonctionnaires, la rémunération au mérite, le processus de déconcentration et la simplification des démarches administratives.

Dans la mise à jour de sa SMR, le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État s'est engagé dans la voie d'une réorientation de son activité par un recentrage sur les actions suivantes : pilotage de la cohérence statutaire, approfondissement du dialogue social et définition et pilotage des ressources humaines, pilotage des systèmes d'information, développement des cohérences et passerelles entre les trois fonctions publiques, la gestion stratégique de l'encadrement supérieur et la rénovation de la politique de formation. Ces actions sont constitutives de la réforme de l'État, en ce sens qu'elles rationalisent certaines activités, ainsi le transfert aux CAF du paiement des prestations familiales et application du droit commun ou le versement des pensions de retraite.

Comme dans d'autres pays qui nous ont précédé, la réforme de l'Etat est, en France, une impérieuse nécessité. Le groupe de travail « Ariane » du Plan dans son rapport sur « l'État stratège » s'est intéressé à la méthode idoine pour mettre en oeuvre la réforme de l'État. Il faut sortir de la logique quantitative consistant à toujours demander des crédits et des fonctionnaires. Nous sommes quasiment en l'« An I » de la réforme de l'État. La situation démographique actuelle de la fonction publique, avec les prochains départs massifs à la retraite, constitue une opportunité unique de redéploiement pour repenser une administration qui n'a cessé de croître. Environ la moitié des économies ainsi réalisées doit concourir à la réduction du déficit de l'État ; l'autre moitié doit cependant pouvoir être affectée à l'augmentation des rémunérations des fonctionnaires, par exemple avec un système de primes au mérite.

Si l'on prend le champ de l'emploi public retenu par l'Observatoire de l'emploi public, les trois fonctions publiques ont vu une inflation stupéfiante de leurs effectifs de 23 % entre 1980 et 2001. Comparativement, la population active n'a augmenté sur cette période que de 14 %. Quelques 45 % du budget de l'État vont aux fonctionnaires. On compte entre 5 millions et 5,7 millions d'agents publics en France, selon que l'on prend l'approche économique de comptabilité nationale ou l'approche juridique de l'Observatoire. Le projet de budget pour 2005 prévoit la suppression de 10 211 emplois, soit 14 % des départs en retraite totaux et 20 % des départs en retraite des ministères non prioritaires. 3 023 emplois sont créés dans les ministères prioritaires. Le solde total de 7 188 suppressions représente un non-renouvellement de 10 % des départs en retraite.

Nous vivons actuellement une véritable situation d'« urgence démographique » où près de la moitié des fonctionnaires présents en 2003 seront partis à la retraite en 2016, soit 76.000 départs par an en moyenne sur l'ensemble de la fonction publique d'État. Cette situation impose une gestion prévisionnelle et pose un problème général d'attractivité de la fonction publique. Le ministère de la

fonction publique et de la réforme de l'État se donne pour objectif ambitieux de limiter les flux de recrutement à 40.000 jusqu'à cette date, ce qui correspond à un objectif de gain de productivité de + 2,25 % par an. Or, on sait que 20.000 fonctionnaires en moins c'est 1 % des effectifs, donc c'est la possibilité de donner un point de pouvoir d'achat en plus.

Cela doit nous inciter encore plus à fournir l'effort pour se doter d'outils plus performants. Or le ministère de la fonction publique n'est pas en mesure de fournir une estimation du nombre de fonctionnaires qui ne sont touchés ni par des mesures de GVT ni par des mesures catégorielles, et c'est un problème réel de transparence. Sans cela, on ne peut comprendre la signification de l'augmentation de la « rémunération moyenne des personnes en place » qui sera de 2,6 % en 2005, soit un gain de pouvoir d'achat de 0,8 %.

La LOLF permet l'introduction d'une culture de la performance et de la gestion par objectif et résultat. La mise en oeuvre progressive de ses dispositions en matière de plafond d'emploi est le pendant d'une nouvelle politique de ressources humaines.

L'article 7 de la LOLF instaure une limite aux effectifs d'emploi par ministère et prévoit que les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature. Les gestionnaires de programme ne pourront donc pas utiliser les nouvelles marges de manoeuvre dont ils disposent pour rémunérer des agents sur des crédits de fonctionnement et ainsi détourner l'autorisation parlementaire. Les articles 51 et 54 de la loi organique prévoient que les rapports annuels de performance rendent compte de la répartition effective des emplois par programme et par « catégorie » et des coûts correspondant. La budgétisation des dépenses de personnel sera donc très proche du coût réel, par l'intégration d'un taux de cotisation implicite représentant les dépenses sociales et de pensions de retraite. Avec la mise en place des budgets opérationnels de programme, et la nomination de leurs responsables, les ministères sont invités à déconcentrer les responsabilités de gestion, y compris celles des ressources humaines.

A la demande du Premier ministre, les stratégies ministérielles de réforme doivent procéder à un réexamen critique et systématique de toutes les missions des ministères. Le Gouvernement a transmis aux commissions des Finances des assemblées ces SMR. Mais les ministères jouent le jeu de façon plus ou moins appliquée ; ainsi les ministères sociaux, l'outre-mer, l'éducation nationale, l'agriculture, l'écologie ont-ils un effort à fournir pour rattraper le niveau des autres ministères, comme les Finances ou la Défense.

Les résultats ont été soumis à l'appréciation d'un comité d'examen indépendant qui s'est réuni le 14 septembre 2004, sous la présidence de M. Francis Mer. Une sélection de 225 actions prioritaires a été effectuée, dont la plupart ont fait l'objet d'un engagement chiffré et daté de la part du ministère concerné. Ces mesures permettront d'améliorer la productivité des administrations

et de générer, à l'horizon 2007, une économie de l'ordre de 1,5 milliard d'euros par an et de 10.000 emplois. Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État entend poursuivre et approfondir la revue des SMR à un rythme soutenu. De nouveaux bilans seront établis en décembre 2004 puis en juin 2005.

Les deux exercices de la LOLF et des SMR devraient être mieux coordonnés. Les SMR doivent servir de grille de lecture des demandes de crédits budgétaires lors de la discussion budgétaire. Les ministères devraient plus systématiquement tirer les conséquences budgétaires des SMR. Chaque action de la LOLF doit faire l'objet d'un réexamen critique. Si une SMR conclut à l'abandon d'une mission du ministère, il faudra veiller à ce que les crédits et les personnels correspondants ne soient pas reconduits. La commission des Finances se doit d'exercer son contrôle vigilant : elle pourrait s'interroger sur la possibilité d'auditionner les ministres sur leurs SMR au moment du débat d'orientation budgétaire, puis contrôler leur application une année plus tard et, en cas de non respect, les sanctionner par un vote de réduction de crédits au moment de l'examen du projet de loi de finances.

La génération 2005 des SMR pourrait être établie selon la structure de la LOLF. Les SMR 2005 pourraient être élaborées par mission, programme et action, et non plus par ministère comme c'est le cas actuellement. Il faudra toutefois veiller à ce que les ministres restent directement impliqués. Les indicateurs de la LOLF pourraient être articulés avec les objectifs des SMR. Il pourrait alors être utile de choisir, par programme, les deux ou trois indicateurs de performance de la LOLF les plus essentiels et d'exprimer leurs valeurs cibles en 2007. Ainsi la Représentation nationale pourra connaître les ministères qui jouent réellement le jeu.

Dans la continuité de l'action des gouvernements précédents, la réforme de l'administration doit s'accélérer. Les trois fonctions publiques se doivent d'obtenir la meilleure adéquation possible entre les besoins en compétences et les personnels en fonction, dans le cadre d'une véritable gestion des ressources humaines. Le Comité interministériel pour la réforme de l'État du 12 octobre 2000 a conclu que tous les ministères devaient se doter d'un plan de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

La rémunération au mérite des fonctionnaires est le pendant de l'exercice de recherche de performance dans le cadre de la LOLF et des SMR au niveau de chaque fonctionnaire. Une expérimentation a débuté en juin 2004 pour certains directeurs d'administration centrale. Elle sera généralisée en 2005 à l'ensemble des ministères, et pourrait ensuite l'être aux chefs de bureau et à tous les agents. Le système retenu comporte une part variable n'excédant pas 20 % de la rémunération totale, elle-même déterminée pour les 4/5^{èmes} par des objectifs quantitatifs et qualitatifs et pour 1/5^{ème} par un « jugement managérial ».

Une mobilité des fonctionnaires bien conçue et organisée peut être bénéfique au fonctionnaire, à son administration et au corps social. Plusieurs mesures ont été adoptées récemment pour favoriser la mobilité comme la simplification du détachement, la mise en position hors cadre et l'amélioration des conditions de réintégration.

Le Gouvernement devrait déposer prochainement un projet de loi d'orientation de la fonction publique. Cette réforme doit toucher des sujets aussi différents que la formation initiale et continue, la haute fonction publique ou la nécessité d'un renouvellement du dialogue social. Dans le prolongement du rapport public du Conseil d'État de 2003, une question centrale est la transformation des quelques 1.000 corps différents pour en faire de véritables métiers ou filières professionnelles, autour desquelles articuler les administrations publiques. Or la gestion de ces corps est coûteuse et peu efficace.

Près de 80 corps ont déjà été supprimés ces cinq dernières années. Comme l'a évoqué le ministre de la fonction publique, on pourrait passer à l'étape supérieure et regrouper les corps de la fonction publique autour de huit grandes filières comme la sécurité, le technique, la santé, le social, l'administration financière, la culture, la formation et l'administration générale.

La réforme de l'État passe aussi par une meilleure gestion du patrimoine de l'État, comme le montre le rapport de l'inspection générale des finances sur les logements de fonction des agents de l'État. Selon ce rapport, les quelques 137.000 logements de fonction gérés par les ministères ont une valeur locative de 1,4 milliard d'euros, alors que le montant total des loyers perçus ne dépasse pas les 30 millions d'euros... Environ 20 % des logements sont inoccupés aux ministères de la culture, de la justice et des finances. Malheureusement la gestion de ce patrimoine dépend de chaque ministère et ne fait l'objet d'aucune politique systématique de valorisation ni même de bonne gestion.

Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'administration a été favorisé par la création de l'Agence pour le développement de l'administration électronique en février 2003. Les nouvelles technologies dans l'administration permettent une meilleure productivité et un meilleur service aux usagers. Les entreprises et les administrations partagent désormais les mêmes outils technologiques et il existe d'évidentes similarités dans leurs approches.

L'« Acte II » de la décentralisation constitué par loi du 13 août dernier sera l'occasion d'une réorganisation des processus au sein de l'administration centrale comme des administrations territoriales. Sur la période 1980-2001, la fonction publique d'État avait augmenté de 15 % et la fonction publique territoriale de 38 %, et il faudra éviter de renouveler cette dérive.

On peut estimer à environ 130 000 le nombre d'agents de l'État susceptibles de relever des dispositions de la nouvelle loi, dont 92 000 personnels techniciens, ouvriers et de service affectés dans les collèges et les lycées et 30 000 agents chargés de l'entretien des routes nationales. Les transferts s'effectueront en deux étapes, avec d'abord des mises à disposition, puis la création des emplois aux budgets des collectivités et leur suppression concomitante au budget de l'État. Pour les agents, elle consiste en l'exercice d'un droit d'option dans un délai de deux ans.

La nouvelle étape de la décentralisation offre l'opportunité d'une relance simultanée de la déconcentration : recentrage des compétences de l'État, réforme de l'organisation territoriale, renforcement de la responsabilité des autorités déconcentrées, meilleur pilotage et mesure de la performance des politiques menées au niveau local.

Les travaux interministériels menés à un rythme soutenu depuis avril 2003 ont abouti à une réforme. La région devient l'échelon majeur de l'organisation territoriale de l'État ; elle fixe pour trois ans la stratégie et la mise en cohérence des politiques. Les structures territoriales de l'État seront rationalisées. Certains services comme les directions régionales du commerce extérieur, les délégations régionales au commerce et à l'artisanat, les délégations régionales au tourisme, sont supprimés ou intégrés dans d'autres services. Les autres services régionaux et interrégionaux sont regroupés en huit pôles concernant l'éducation et la formation, la gestion publique et le développement économique, les transports, le logement et l'aménagement, la santé publique et la cohésion sociale, l'économie agricole et le monde rural, l'environnement et le développement durable, le développement de l'emploi et l'insertion professionnelle, la culture. Il serait souhaitable que la réforme aille jusqu'au bout et permette de descendre à cinq grands pôles de compétence. Selon le Gouvernement, une réduction de l'ordre de 10 % des effectifs déconcentrés de l'État (hors éducation nationale) est possible.

Le Rapporteur spécial a exprimé sa conviction que tous les outils de la réforme de l'État sont maintenant disponibles. La Représentation nationale exercera son contrôle pour une meilleure gestion de la fonction publique et un meilleur service aux usagers, grâce à des fonctionnaires plus motivés.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que face « aux résistances de plomb » que peut susciter la réforme de l'État, il est nécessaire d'avoir un Rapporteur aussi énergique que peut l'être Georges Tron.

M. Michel Bouvard a indiqué qu'il faudrait 32 ans pour revenir au niveau d'effectifs de la fonction publique de 1983, si on continue sur le rythme actuel. S'agissant de la mise en œuvre de la loi organique, on peut regretter la pratique très contestable de certains ministères qui transfèrent les emplois dans des établissements publics afin de faire apparaître une baisse de leurs effectifs, baisse qui n'est en réalité qu'artificielle. Ceci est évidemment en complète contradiction

avec la loi organique, alors même qu'elle n'est pas encore entièrement en vigueur. Il a donc indiqué qu'il déposerait un amendement pour que soit fixé un plafond d'autorisations d'emplois pour les établissements publics.

M. Pascal Terrasse a souligné qu'il était convaincu qu'aucune réforme des institutions n'était possible sans que soit posée la question des missions régaliennes de l'État. Cette question a été posée durant le débat sur la décentralisation. Aucune réponse n'a été apportée. À l'heure de la décentralisation et du renforcement de l'Union européenne, ce débat doit être ouvert pour éviter que chaque niveau de pouvoir neutralise les autres. S'agissant de la mise en œuvre de la loi organique et des stratégies ministérielles de réforme, le rapporteur spécial a indiqué que certains ministères ne jouaient pas le jeu de la réforme. Cette situation n'est pas acceptable. Il faut que la commission des Finances et chacun des rapporteurs spéciaux vérifient la façon dont se passe ces réformes dans les ministères.

Le Président de la République a fait de la politique en faveur des handicapés une priorité. Or rien n'apparaît dans le projet de budget en faveur des handicapés au sein de la fonction publique. Des réformes sont-elles prévues cette année ? Quel est le coût, pour le budget de la fonction publique, de la suppression du jour férié destiné au financement de la caisse nationale de la solidarité pour l'autonomie ? Une augmentation de 400 millions d'euros est prévue pour financer les traitements des fonctionnaires, mais, compte tenu de ces mesures annexes, cette augmentation bénéficiera-t-elle vraiment à leur pouvoir d'achat ?

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Michel Piron** a indiqué que les stratégies ministérielles de réforme se font généralement à organisation constante. Le lien avec la loi organique pourrait donc aller jusqu'à une proposition de réorganisation. La réforme de la fonction publique avec un regroupement en sept ou huit corps de métiers va dans ce sens. Par ailleurs, la réforme de l'État ne sera possible que si l'État accepte de ne pas garder une compétence sur la totalité du champ réglementaire et normatif. L'absence d'évolution dans ce domaine empêchera certainement toute évolution des effectifs de la fonction publique.

M. Denis Merville a cité la note de présentation de votre Rapporteur spécial : « *Cette réforme doit permettre d'avoir un État plus réactif et en phase avec les attentes des Français en allégeant et en clarifiant ses structures et ses méthodes de travail, et un État plus efficace, mieux géré, modernisant ses services administratifs et réduisant ses coûts de fonctionnement* » et a souligné qu'il partageait parfaitement ce constat. Les réimplantations d'administration en province représentent, aujourd'hui, 31.000 emplois, soit un emploi sur mille dans la fonction publique et un emploi sur cent des 300.000 emplois créés depuis 1983. Il est nécessaire de donner une nouvelle impulsion à cette pratique. S'agissant de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, on ne peut que critiquer le fait que 20 % des logements de certains ministères soient aujourd'hui vacants. Des améliorations dans ce domaine sont indispensables.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que la gestion du patrimoine immobilier de l'État était un des futurs sujets de la mission d'évaluation et de contrôle. Il n'y aura pas de réforme de l'État si le périmètre des ministères change sans cesse. Il faut qu'en France, comme c'est le cas partout en Europe, soient déterminés une quinzaine de grands ministères et que leur périmètre ne soit pas modifié. Concernant la mise en œuvre de la loi organique, les contournements de cette loi sont déjà nombreux. Or il est nécessaire que le Parlement ait enfin une connaissance exacte du nombre de fonctionnaires pour chaque action de l'État. C'est pourquoi il est envisagé de déposer un amendement sur le projet de loi organique pour fixer un plafond d'emplois par programme et non plus par ministère. Il faut, certes, protéger le pouvoir d'achat des fonctionnaires. Cependant, compte tenu du poids que représentent les retraites, il ne sera pas possible dans l'avenir de garder les mêmes effectifs dans la fonction publique et de préserver en même temps leur pouvoir d'achat. Il est irresponsable de parler « d'assassinat de l'Éducation nationale » ou de « casse » du service public, lorsqu'on ne supprime que quelques postes. Sur tous les bancs de l'Assemblée, il faut qu'un travail pédagogique soit entamé pour bien faire comprendre à l'opinion publique que c'est pour préserver le service public qu'il faut absolument en baisser les effectifs.

En réponse aux différents intervenants, votre **Rapporteur spécial**, a fourni les éléments suivants :

– les transferts d'emploi vers des établissements publics constituent, effectivement, un contournement de la loi organique ;

– il faut approuver le discours de M. Pascal Terrasse sur le lien entre réforme de l'État et réforme des institutions. Une proposition de loi a été déposée par le Rapporteur spécial, il y a quelque temps, visant à ce que le Premier ministre présente chaque année, devant chacune des trois fonctions publiques, les objectifs de l'action de l'État ;

– il convient d'étudier, dans les fascicules budgétaires, ce que chaque ministère met en œuvre en faveur des handicapés ;

– 438 millions d'euros sont prévus cette année pour l'évolution des salaires. Il faut arrêter ce débat surréaliste consistant à dire qu'on peut augmenter les rémunérations en gardant le même nombre de fonctionnaires. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication et la gestion des ressources humaines devraient permettre au moins des redéploiements, voire des suppressions de postes ;

– la politique de réimplantation des emplois publics a démarré lentement. Mais elle connaît aujourd'hui une phase d'accélération : 3.000 emplois sont en cours de transfert et 31.000 transferts ont été effectués ;

– la gestion du patrimoine immobilier de l'État présente de grandes lacunes. Le parc locatif de l'État, qui comprend 137.000 logements, représente une valeur de 1,3 milliard d'euros et ne rapporte, à l'État chaque année, que 32 millions d'euros. Est-il toujours nécessaire que ce soit l'État qui assure la gestion de ce parc immobilier ?

M. Michel Bouvard a indiqué que la mise en place d'un plafond d'autorisation d'emplois par programme faisait aujourd'hui débat. La préparation de la mise en œuvre de la loi organique a révélé que fixer un plafond d'emplois au niveau de la mission n'était pas assez précis. La mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique réfléchit à cette idée et pourrait faire des propositions lors de la prochaine révision de la loi organique.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à réduire de 1.242.879 euros les crédits du chapitre 36-10 du budget des Services généraux du Premier ministre.

M. Louis Giscard d'Estaing a expliqué que la situation de l'École nationale d'administration (ENA) constituait une sorte de « cas d'école » des remarques formulées par M. Georges Tron au cours de son exposé. Quelques phrases ou expressions clefs du rapport qui vient d'être présenté sont particulièrement marquantes : réduire les structures administratives, moderniser l'État, mieux gérer les crédits publics, éliminer les gaspillages, développer la démarche d'objectifs et de résultats, y compris pour la fonction publique, généraliser les actions « gagnant / gagnant », renforcer la qualité du service, etc. Que donnent-elles, appliquées à l'ENA ? Un simple rappel permet de voir que l'ENA reste à l'écart de ces problématiques neuves : les crédits ouverts en 2002 s'élevaient à 26,3 millions d'euros ; ils ont été majorés de 4,5 millions d'euros en 2003 et portés à 30,9 millions d'euros ; ils ont été à nouveau majorés, de 1,2 million d'euros en 2004 et portés à 32 millions d'euros. En 2005, une réduction symbolique de 755.000 euros est demandée. Sur l'ensemble des trois années, la dotation de l'ENA s'affiche en hausse très sensible par rapport à celle ouverte en 2002. Est-ce là un exemple de la réforme administrative et de la nouvelle logique de l'action publique ? Cet amendement vise à revenir à un niveau des crédits équivalent à celui de 2003.

Une initiative similaire, l'an dernier, avait permis d'entendre des arguments selon lesquels la fin du service militaire justifiait un gonflement des promotions, le déplacement de l'école à Strasbourg générait des besoins supplémentaires ou encore la sécurité financière de l'établissement obligeait à une augmentation du fonds de roulement. Ces arguments ont été entendus par l'Assemblée nationale et le Gouvernement a pris des engagements sur l'ENA. Aujourd'hui, il est temps de concrétiser ces engagements : cet amendement vise à ce que soit respectée la parole donnée et à ce que soit confirmé le rôle du Parlement dans la réduction des dépenses publiques. Il tire également sa portée de la dimension symbolique qui s'attache à l'ENA. C'est pourquoi il est proposé de revenir à la situation prévalant avant les augmentations de crédits postérieures à 2002.

Dans cette affaire, la Commission des finances doit jouer son rôle et rappeler que l'on ne peut pas impunément demander des crédits supplémentaires tous les ans.

Votre **Rapporteur spécial**, a remarqué la continuité de pensée de M. Louis Giscard d'Estaing, qui consacre chaque année à l'ENA une partie de son attention. La Commission des finances l'avait suivie au cours de la discussion du projet de loi de finances 2003. Cet amendement considère que l'année 2005 est l'occasion de réduire la demande de crédits de 755.000 euros, en raison de la diminution du nombre des élèves. Ce mouvement s'effectue dans le cadre de la réforme de l'école adoptée par la commission présidée par M. Yves Thibault de Silguy, qui affecte divers paramètres essentiels de fonctionnement de l'école, comme les limites d'âge. Or, chacun sait que toute réforme génère des surcoûts avant de procurer, éventuellement, des économies. Par ailleurs, la direction de l'ENA a exprimé sa préoccupation face aux charges exceptionnelles supplémentaires qui pourraient résulter du déménagement à Strasbourg. Ce déménagement est, en soi, une réponse positive aux positions adoptées par la Commission des finances, qui a toujours affirmé qu'il fallait rationaliser l'implantation géographique de l'ENA. Le déménagement sera effectif en 2005 : les surcoûts pourraient nécessiter une ouverture de crédits dans le prochain collectif. Le devenir de l'immeuble actuellement occupé par l'ENA est également un sujet intéressant, en termes de gestion publique. Il est clair qu'un rachat par un autre organisme d'enseignement – fût-il un prestigieux établissement d'enseignement supérieur ayant quelque affinité avec l'ENA – ne serait pas un bon exemple de dynamisation de la gestion immobilière des administrations.

En définitive, cet amendement est tout à fait fondé, dans son principe, mais son adoption pourrait causer des perturbations alors que l'ENA vit actuellement une période charnière de son existence. On peut souhaiter des économies, mais il faut accepter l'idée d'un surcoût initial, pendant la transition.

M. Jean-Michel Fourgous a indiqué que l'université a désormais pris le relais des écoles dans la formation des élites administratives. Il faut donc réduire les moyens de l'ENA.

M. Louis Giscard d'Estaing a affirmé que la commission pour la réforme de l'ENA avait achevé son travail et qu'il convenait que la réforme soit désormais effective. Lors du débat provoqué par la Commission des finances en 2003, le ministre avait indiqué qu'un objectif de maîtrise de la dépense serait assigné à l'ENA. On en est loin aujourd'hui. Par ailleurs, le Gouvernement a indiqué que l'ouverture de crédits dans le prochain collectif ne concernerait que les surcoûts liés au déménagement à Strasbourg. Cela n'ôte donc en rien sa pertinence au principe selon lequel il convient de revenir, en niveau, au montant des crédits ouverts en 2003, année de référence.

M. Pascal Terrasse a indiqué que le groupe socialiste s'oppose à l'amendement. En effet, cette proposition vise à réduire le budget de l'ENA, alors

même que cet établissement est confronté, comme de nombreux établissements d'enseignement supérieur, à de nouvelles charges. Il paraît plus utile de définir ce que l'on attend de cette école avant d'en définir les moyens. Notre pays ne peut pas stigmatiser régulièrement l'ENA et ses anciens élèves, sans poser la question du rôle de la puissance publique, de la République, et de l'évolution de ses institutions.

Votre Commission a *adopté* cet amendement.

Votre Commission a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat, *et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

ANNEXE

RAPPORTS ET OUVRAGES RÉCENTS SUR LA FONCTION PUBLIQUE ET LA RÉFORME DE L'ÉTAT

- « *Rapport d'activité ministériel 2003* » ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État
- « *Fonction publique : faits et chiffres 2003* » ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État
- Rapport public 2003 du Conseil d'État « *Perspectives pour la fonction publique* » (sous la direction de M. Marcel Pochard)
- « *Rapport 2003* » Observatoire de l'emploi public, ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État
- « *Moderniser l'État : le cas de l'ENA* » Yves-Thibault de Silguy, 2003
- « *Moderniser l'État : l'encadrement supérieur* » Yves-Thibault de Silguy, 2003
- « *La notation et à l'évaluation des agents dans l'administration* », Jean-Ludovic Silicani et Frédéric Lenica, juillet 2001.
- « *La gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes* », Jean-Ludovic Silicani et Frédéric Lenica, avril 2004.
- « *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement* », Jean-Ludovic Silicani et Frédéric Lenica, février 2004.
- « *Pour une administration électronique citoyenne : méthodes et moyens* » Thierry de Carcenac, 2000
- « *Gestion des ressources humaines dans l'administration : rapport au ministre* », Serges Vallemont, 1999
- « *Notre État, le livre vérité de la fonction publique* », Roger Fauroux et Bernard Spitz, 2001
- « *État d'urgence, réformer ou abdiquer : le choix français* » Roger Fauroux et Bernard Spitz, 2004
- « *Regard prospectif sur l'État stratège – Ariane : prospective de la conduite du changement dans le secteur public* » Commissariat général au plan, 2004
- « *Emploi public* » Economie et statistiques, n° 369-370, INSEE, 2003
- « *Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique* », fascicule jaune annexé au projet de loi de finances pour 2005
- « *Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées auprès du Premier ministre ou des ministre* », fascicule jaune annexé au projet de loi de finances pour 2005

N° 1863 – annexe 36 – Rapport spécial au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2005 sur la fonction publique et la réforme de l'Etat (M. Georges Tron)