



N° 2599

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 octobre 2000.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN (1) *en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle constituée le 22 décembre 1999* (2),

ET PRÉSENTÉ
PAR M. Didier MIGAUD,
Rapporteur général,
Député.

MM. Augustin BONREPAUX et Jean-Pierre DELALANDE,
Présidents

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

(2) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan est composée de :

M. Henri Emmanuelli, *président* ; MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Yves Tavernier, *vice-présidents* ; MM. Pierre Bourguignon, Jean-Jacques Jégou, Michel Suchod, *secrétaires* ; MM. Maurice Adevah-Poeuf, Philippe Auberger, François d'Aubert, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, François Baroin, Alain Barrau, Jacques Barrot, Christian Bergelin, Éric Besson, Alain Bocquet, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Mme Nicole Bricq, M. Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Yves Cochet, Charles de Courson, Christian Cuvilliez, Arthur Dehaine, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Laurent Dominati, Tony Dreyfus, Jean-Louis Dumont, Daniel Feurtet, Pierre Forgues, Gérard Fuchs, Gilbert Gantier, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Edmond Hervé, Jacques Heuclin, Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, M. Michel Inchauspé, Jean-Pierre Kucheida, Marc Laffineur, Jean-Marie Le Guen, Maurice Ligot, François Loos, Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeau, Gilbert Mitterrand, Jean Rigal, Alain Rodet, José Rossi, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Georges Tron, Jean Vila.

*

**

La mission d'évaluation et de contrôle est composée de : MM. Augustin Bonrepaux, Jean-Pierre Delalande, *présidents* ; M. Henri Emmanuelli, *président* de la Commission des finances ; M. Didier Migaud, *rapporteur général* ; Mme Nicole Bricq, MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Francis Delattre, Yves Deniaud, Daniel Feurtet, Jean-Jacques Jégou, Marc Laffineur, Jean Rigal, Michel Suchod, *membres titulaires* ; MM. Jacques Barrot, Gilles Carrez, Yves Cochet, Christian Cuvilliez, Gilbert Gantier, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Gilbert Mitterrand, *membres suppléants*.

*

**

Ont également participé à ses travaux : M. Henry Chabert, rapporteur spécial de la Commission des finances pour les crédits des Services financiers, monnaies et médailles ; M. Alain Claeys, rapporteur spécial de la Commission des finances pour les crédits de l'Enseignement supérieur ; M. Pierre Forgues, rapporteur spécial de la Commission des finances pour les crédits de la Solidarité ; M. Francis Hammel, rapporteur pour avis de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour les crédits de l'Emploi et de la solidarité : action sociale ; M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur spécial de la Commission des finances pour la Communication ; M. Louis Mexandeau, membre de la Commission des finances ; Mme Geneviève Perrin-Gaillard, rapporteur pour avis de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour les crédits de l'Enseignement supérieur.

SOMMAIRE

Pages

—

INTRODUCTION5

I.- LA DÉMARCHE ÉVALUATIVE PROGRESSE EN FRANCE7

- A.- L'évaluation interministérielle 7
- B.- L'évaluation des lois8
- C.- Vers une procédure budgétaire permettant le développement d'une démarche d'évaluation10
- D.- L'évaluation au Sénat13

II.- L'ASSEMBLÉE NATIONALE DOIT CONTINUER À PRENDRE TOUTE SA PART DANS CETTE ÉVOLUTION15

A.- La MEC 1999 : Le suivi des propositions 15

- 1.- La gestion des effectifs et des moyens de la police nationale16
- 2.- Pour un meilleur usage des fonds de la formation professionnelle18
- 3.- La politique autoroutière19
- 4.- Les aides à l'emploi20

B.- La MEC 2000 : la poursuite d'une activité soutenue qui a révélé des dysfonctionnements récurrents de l'administration 23

- 1.- La sous-administration et la faiblesse de l'encadrement des services de l'Etat27
- 2.- L'inadaptation ou la mauvaise utilisation des systèmes informatiques29
- 3.- La dispersion des services publics et la multiplication des interlocuteurs pour les usagers31

C.- La MEC 2001 : un interlocuteur privilégié de la réforme de l'Etat 32

EXAMEN EN COMMISSION35

AUDITION DE MM. Pierre JOXE, Premier président de la cour des comptes, François LOGEROT, président de la première chambre, et François DELAFOSSE, conseiller maître, sur la fonction publique de l'Etat⁶⁷

ANNEXES⁶⁷

Annexe 1 : Documents relatifs à la gestion des effectifs et des moyens de la police nationale⁶⁷

1. Lettre, en date du 27 juin 2000, de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur⁶⁹
2. Lettre, en date du 29 septembre 2000, de M. Tony Dreyfus, rapporteur spécial des crédits de l'intérieur : sécurité⁷⁷

Annexe 2 : Documents relatifs à l'usage des fonds de la formation professionnelle⁸¹

1. Lettre, en date du 21 juin 2000, de M. Jacques Barrot, rapporteur spécial des crédits de la formation professionnelle⁸³
2. Lettre, en date du 31 juillet 2000, de Mme Nicole Pery, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle⁸⁷

Annexe 3 : Document relatif à la politique autoroutière⁹³

1. Lettre, en date du 25 août 2000, de M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement⁹⁵
2. Lettre, en date du 19 septembre 2000, de M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial des crédits de l'équipement et des transports terrestres¹⁰¹

Annexe 4 : Documents relatifs aux aides à l'emploi¹⁰⁵

1. Lettre, en date du 11 juillet 2000, de M. Gérard Bapt, rapporteur spécial des crédits du travail et de l'emploi¹⁰⁷
2. Lettre, en date du 18 septembre 2000, du directeur du cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité.¹¹¹

Annexe 5 : Documents relatifs à la gestion des universités¹¹⁷

Lettre, en date du 21 septembre 2000, de M. Alain Claeys, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur (et pièces jointes)¹¹⁹

Mesdames, Messieurs,

La constitution, en février 1999, d'une mission d'évaluation et de contrôle au sein de la Commission des finances répondait au souci de voir notre Assemblée développer une logique nouvelle dans son appréhension de l'exécution budgétaire et des politiques publiques.

Un premier bilan avait été dressé il y a un an, par votre Rapporteur général, à l'issue des travaux conduits par la mission au premier semestre de 1999 ⁽¹⁾. Il concluait au caractère prometteur de la procédure, qui, de fait, a été reconduite au premier semestre de 2000.

Les développements qui suivent ont pour objet de prolonger ce regard rétrospectif, après maintenant deux années d'expérience.

Après avoir constaté que la pratique de la MEC s'inscrit dans le cadre d'une certaine progression de la démarche évaluative dans notre pays et d'une volonté de promouvoir un meilleur contrôle parlementaire, il conviendra de voir quel a été l'apport de cette mission, sous l'angle, d'une part, des suites données aux conclusions qu'elle a adoptées en 1999, et, d'autre part, des enseignements que l'on peut tirer des travaux qu'elle a réalisés en 2000.

I.- La démarche Évaluative progresse en France

A.- L'évaluation interministérielle

Sous l'impulsion de la construction européenne et sous la pression de la mondialisation qui toutes deux, certes de façon bien différente, remettent en cause la pertinence de l'Etat comme échelon de décision dans certains domaines, ainsi qu'en raison des contraintes budgétaires, l'inéluctable réorganisation de l'Etat est en train de s'accélérer. Au cœur des réformes, on trouve la recherche d'une efficacité maximale des services de l'Etat et des services publics, stimulée par la démarche comparative, dite du « *benchmarking* », qui se répand comme un outil de gestion des administrations.

L'évaluation de l'efficacité de la dépense publique (les objectifs préalablement fixés sont-ils atteints ?), de son efficience (les ressources affectées à la réalisation des objectifs sont-elles adéquates ?) et de l'effectivité (la politique décidée a-t-elle été mise en œuvre ?) doit prendre toute sa place dans cette évolution.

Dans son rapport sur les perspectives de la France, remis le 6 juillet dernier au Premier ministre, le Commissariat général du plan considère que la place de l'Etat doit être repensée pour donner plus de marge aux acteurs et qu'il doit mieux évaluer l'exécution des politiques engagées.

L'évaluation a été relancée, au niveau interministériel, avec le décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, qui a créé le Conseil national de l'évaluation. La circulaire du Premier ministre du 28 décembre 1998, précisant la mise en œuvre des dispositions du décret, insiste sur la transparence, l'accélération des procédures et le souci de clarté qui devront caractériser les analyses à venir. La publication systématique des rapports d'évaluation, assortis de l'avis du Conseil national de l'évaluation sur la qualité des travaux réalisés et des réponses des autorités concernées sur les suites à donner, ainsi que la publication d'un rapport annuel du Conseil national de l'évaluation devraient apporter une contribution importante au débat public sur les choix politiques et leur financement.

En application de ces textes, le Premier ministre, sur proposition du Conseil national de l'évaluation a arrêté, le 13 juillet 1999, un programme d'évaluation, actuellement en cours de réalisation, dont les thèmes sont les suivants :

- La politique de lutte contre le sida (programme de prévention et

de solidarité 1995-2000). L'instance d'évaluation a été installée en janvier 2000 avec l'objectif de déposer son rapport dans les dix-huit mois.

- La politique du logement social dans les départements d'outre-mer. L'instance d'évaluation a été installée en mai 2000 et doit déposer son rapport en mai 2001.
- Les aides à l'emploi dans le secteur non marchand. Les travaux, qui ont commencé en décembre 1999, devraient durer un an.
- Le programme « nouveaux services-emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse et des sports. L'instance d'évaluation présidée par M. Anicet Le Pors s'est mise en place le 3 décembre 1999 pour une durée d'un an.
- La politique de préservation de la ressource destinée à la production d'eau potable. L'instance d'évaluation a commencé, le 9 décembre 1999, des travaux qui doivent s'étendre sur une durée de dix-huit mois.

Signalons enfin que le premier rapport public du Conseil national de l'évaluation devrait être publié cet automne.

B.- L'évaluation des lois

L'inflation normative et l'empilement des 8.000 lois et 80.000 décrets en vigueur, auxquels s'ajoutent les textes internationaux et communautaires, fragilisent le fonctionnement de la démocratie.

Votre Rapporteur général avait déjà regretté, dans son précédent rapport présenté au nom de la Mission d'évaluation et de contrôle, l'absence d'évaluation *ex ante* des projets de loi, l'absence de simulation accompagnant notamment les projets de réformes fiscales et, enfin, l'absence d'évaluation *ex post* visant à mesurer les résultats et l'efficacité d'une loi. Cette pénurie d'évaluation est clairement à l'origine de l'inflation législative, mais également de la difficile maîtrise des dépenses, l'activité normative des parlementaires étant presque totalement déconnectée de ses implications budgétaires.

A-t-on avancé depuis ce constat ?

Seules quelques grandes lois, déjà anciennes, comportaient l'obligation pour le Gouvernement de publier les résultats de l'évaluation des résultats obtenus. La loi du 1^{er} décembre 1988, instituant le RMI, a été pionnière en la matière et les résultats de son évaluation ont largement influencé les modifications introduites par la loi suivante du 29 juillet 1992 relative au RMI et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La loi quinquennale relative au travail à l'emploi et à la formation professionnelle du 20 décembre 1993 prévoyait une procédure spécifique d'évaluation sous forme d'un rapport à mi-parcours, qui a été publié en janvier 1997. S'agissant de la loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme (dite « loi Evin ») du 10 janvier 1991, le Commissariat général du plan, qui avait été chargé d'évaluer son application, a fait connaître ses conclusions le 22 novembre 1999.

Plus récemment, seule la loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail du 13 juin 1998, dite « première loi Aubry » a fait obligation au Gouvernement de présenter au Parlement, après consultation des partenaires sociaux, un rapport dressant le bilan de son application, avant l'examen d'un second projet de loi. Plutôt qu'une véritable évaluation, il s'agissait, en fait, de dresser le bilan de la négociation, déclenchée par la loi, sur la réduction du temps de travail.

Enfin la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions prévoit à l'article 159 que le Gouvernement présentera au Parlement, tous les deux ans à compter de sa promulgation, un rapport d'évaluation de son application en s'appuyant, en particulier, sur les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'**exclusion** sociale. Le premier rapport devrait donc être communiqué très prochainement.

Le bilan de l'évaluation des lois reste donc encore médiocre. Toutefois on peut raisonnablement espérer que la circulaire du Premier ministre, du 26 janvier 1998, relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret va enfin recevoir une application plus substantielle. Dans le cadre des principaux chantiers, en cours, de la réforme de l'Etat, cette circulaire est rappelée comme un des moyens devant permettre d'améliorer la qualité des processus de décision.

Rappelons que la circulaire prescrit la généralisation de l'expérimentation, lancée en 1995, des études d'impact préalables qui doivent accompagner tout projet de loi et de décret en Conseil d'Etat. L'étude d'impact permet de s'assurer que les avantages et les inconvénients des textes que l'administration propose ont bien été mesurés, avant leur adoption, que leurs conséquences pratiques sont cernées et que

l'administration a la capacité réelle de les mettre en œuvre. Les études d'impact des projets de loi doivent être remises au Parlement et peuvent être consultées par le public.

Force est cependant de constater que la méthodologie pourrait être améliorée et que la qualité de ces études reste, pour le moins, inégale.

C.- Vers une procédure budgétaire permettant le développement d'une démarche d'évaluation

Comme cela a été exposé dans le rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire ⁹⁾, notre procédure budgétaire constitue un obstacle à une évaluation satisfaisante de la qualité de la dépense publique. On peut même s'interroger sur le point de savoir si elle ne contribue pas indirectement à la croissance continue de celle-ci.

Plusieurs éléments qui témoignent d'une volonté politique commune de mettre fin à cette situation permettent d'être résolument optimiste.

- Dans sa déclaration à l'Assemblée nationale dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, le 16 mai 2000 M. Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a annoncé rien moins qu'une *glasnost* budgétaire dès le prochain budget. Douze « commandements » ont ainsi été énoncés qui méritent d'être rappelés :

« Premièrement, les lettres de cadrage du Premier ministre seront désormais communiquées aux membres des commissions des finances.

Deuxièmement, nous opérerons une neutralisation des changements de technique et de périmètre en adoptant une charte de budgétisation qui ne sera pas modifiée pour faciliter les comparaisons d'une année sur l'autre

Troisièmement, afin de mieux garantir la sincérité des prévisions de recettes, nous demanderons dorénavant son avis à la Commission économique de la nation sur les prévisions de recettes qui sont celles du Gouvernement, avant même de saisir votre Commission des finances.

Quatrièmement, nous informerons, et nous ouvrirons avec les commissions des finances la discussion, sur les programmes pluriannuels des finances publiques transmis à l'Union européenne, éléments sur lesquels il n'y avait pas lieu jusqu'à présent à discussion.

Cinquièmement, nous fournirons, pour chaque ministère, à partir du budget qui vous sera présenté à l'automne, avec des indicateurs affectés, un résumé lisible, compréhensible, des objectifs, des coûts et des résultats quantifiés.

Sixièmement, nous opérerons une description complète des dépenses publiques et en particulier pour ce qui concerne la lisibilité des relations entre l'Etat et la sécurité sociale ainsi que l'ensemble des emplois publics.

Septièmement, nous enverrons à tous les contribuables, en même temps que la déclaration de l'impôt sur le revenu, une information synthétique sur le budget pour lequel cet impôt sera demandé.

Huitièmement, nous fournirons un compte rendu de l'état réel des finances publiques, qui permettra notamment de connaître le déploiement de la comptabilité d'exercice, les coûts complets et l'utilisation du patrimoine de l'Etat, ainsi que les engagements futurs de l'Etat - je pense en particulier aux garanties. Nous fournirons ainsi une comptabilité hors bilan.

Neuvièmement, nous donnerons un rôle clé à l'efficacité de la gestion à travers le développement du contrôle de gestion, l'évaluation systématique de l'action publique en liaison avec la Mission d'évaluation et de contrôle, et le développement de la contractualisation.

Dixièmement, nous opérerons une accélération des comptes rendus et des contrôles parlementaires en déposant le projet de loi de règlement au mois de juin, avant même la discussion du projet de loi de finances pour l'année suivante. Vous pourrez donc discuter du projet de loi de règlement à l'automne.

Onzièmement, nous améliorerons le suivi de la relation entre les prévisions de la loi de finances et l'exécution en rendant désormais publics des comptes rendus annuels de gestion pour chaque ministère et en publiant les rapports au Premier ministre associés aux décrets de virements ou d'avances pour préciser les mouvements de gestion.

Douzièmement, nous communiquerons aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions des finances la situation budgétaire de l'Etat tous les quinze jours ».

Une première application de ces engagements est visible dans le rapport de présentation du compte général de l'administration des finances pour 1999. Ce rapport comporte, en effet, une présentation améliorée des comptes de l'Etat en ce qui concerne le recensement des participations, la valorisation des immobilisations, la constitution de provisions pour créances fiscales et une description de la dette conforme aux normes européennes. Il contient également des informations relatives aux engagements financiers, hors bilan, de l'Etat. On doit toutefois, sur ce dernier point, regretter que la fiche consacrée aux engagements de retraite ne contienne aucun chiffrage de cette dette de l'Etat envers ses agents à un instant donné, même s'il est vrai que l'exercice est difficile, plusieurs méthodes d'évaluation pouvant être envisagées.

En second lieu, le Gouvernement a, en application d'une circulaire du Premier ministre du 21 février 2000, déposé, à l'appui du projet de loi de règlement, des comptes rendus de la gestion des ministères avec une approche par objectifs (lorsqu'il y en avait) ou au moins par agrégats (actions, missions ou fonctions), ce qui devrait permettre une évaluation de l'action publique en terme d'efficacité socio-économique allant bien au-delà du simple examen de la consommation comptable des crédits.

La rénovation de la procédure budgétaire, qui a connu quelques avancées depuis la circulaire du Premier ministre du 25 janvier 1996, avec une certaine amélioration de la lisibilité du budget, devrait être résolument poursuivie.

La préparation du budget de l'Etat devrait de plus en plus nettement s'inscrire dans une volonté de programmation pluriannuelle des dépenses, qui trouve une traduction particulière dans la concertation relative aux crédits de fonctionnement et aux effectifs, appelés à donner plus souvent lieu à une contractualisation entre le ministère chargé du budget et les autres ministères. Cet objectif de programmation pluriannuelle est explicitement prévu dans la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998 sur les programmes de modernisation.

Outre le cas particulier de la défense, dont les dépenses font l'objet d'une loi de programmation, certaines administrations, comme celles de l'équipement, des affaires étrangères ou des relations économiques extérieures, ont déjà l'expérience de cette contractualisation.

Des travaux ont été engagés à l'automne 1998 entre tous les ministères « dépensiers », la direction du budget, la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, pour préparer une programmation pluriannuelle de l'évolution des effectifs de l'Etat.

L'expérience, engagée à l'automne dernier, tendant à approfondir l'examen en commission de certains fascicules ministériels, a permis de dynamiser le débat budgétaire. La Conférence des présidents a, par ailleurs, décidé, en juin dernier, de renouveler cette expérience pour l'examen du projet de loi de finances pour 2001 et d'en élargir le champ.

Enfin, votre Rapporteur général vient de déposer une proposition de loi organique visant à réformer l'ordonnance du 2 janvier 1959, dans le sens d'un renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement et d'une amélioration des conditions de la gestion budgétaire ⁽¹⁾.

D.- L'évaluation au Sénat

Le Comité d'évaluation des politiques publiques, institué par le Bureau du Sénat, auprès de la Commission des finances, à la suite de la « mise en sommeil » de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques ⁽²⁾ a tenu sa réunion constitutive le 15 juin 2000.

Le Comité, qui se compose des seize sénateurs constituant la délégation du Sénat à l'Office, a récemment entendu M. Jean-Michel Charpin, Commissaire général au Plan, sur l'organisation et les résultats des procédures d'évaluation interministérielle des politiques publiques et a défini son programme de travail pour l'année 2000.

Il a décidé de lancer deux évaluations, qui devraient être menées avec le concours d'experts extérieurs et donner lieu à l'audition des responsables administratifs concernés sur la gestion des personnels de la recherche et des universités et la départementalisation des services d'incendie et de secours.

En outre, le comité a annoncé son intention de procéder à l'audition d'un certain nombre de responsables politiques et administratifs sur les efforts d'évaluation entrepris dans leur administration.

*
* *

Confortée par cette évolution, notre Assemblée, qui peut se réjouir d'avoir contribué à cette dynamique, doit consolider sa propre expérience.

II.- L'assemblée nationale doit continuer à prendre toute sa part dans cette évolution

A.- La MEC 1999 : le suivi des propositions

Dans son premier rapport, précité, sur les travaux de la Mission en 1999, votre Rapporteur général concluait son analyse par une série de suggestions destinées à améliorer sa démarche et son fonctionnement.

Parmi ces suggestions, il en était une essentielle, dont on doit aujourd'hui vérifier l'impact, « *l'obligation d'assurer un suivi des conclusions de la MEC* ». Votre Rapporteur général prévoyait la possibilité de consacrer quelques auditions à ce suivi, voire d'organiser un débat en séance publique sur les résultats constatés.

Il est certain que le dialogue que la Mission sera capable, dans la durée, d'instaurer avec les responsables d'administrations et avec les ministres, afin d'obtenir des réponses à ses questions et à ses propositions, contribuera grandement à renforcer sa crédibilité. Rappelons qu'au Royaume-Uni, le Gouvernement a l'obligation de répondre aux recommandations du *National audit office* (NAO).

Entre le 4 février et le 30 juin 1999, la MEC avait, à raison d'une réunion hebdomadaire, conduit ses travaux sur quatre thèmes, la politique autoroutière, la gestion des moyens et des effectifs de la police nationale, l'usage des fonds de la formation professionnelle et les aides à l'emploi. Rappelons que ces sujets avaient été choisis, de manière consensuelle, par les membres de la MEC, sur la base de quatre critères, leur actualité, leur incidence budgétaire, la motivation des rapporteurs spéciaux et la possibilité de bénéficier du concours de la Cour des comptes.

Chacun des thèmes a donné lieu à un rapport présenté par le rapporteur spécial et à des conclusions ou des propositions de réformes à l'adresse du Gouvernement ().

Afin d'effectuer un premier bilan de l'impact obtenu, il convient, pour chaque thème, de rappeler les conclusions présentées aux ministres concernés et appelant des réponses ou, au minimum, l'amorce d'un échange. A cette fin, votre Rapporteur général a adressé, à la fin du mois de mai dernier, aux quatre ministres concernés, une lettre leur rappelant les conclusions de la MEC et leur demandant quelles suites leur avaient été données.

Les réponses transmises par les ministres montrent que la MEC a pu établir le dialogue avec les responsables des administrations concernées en vue de l'obtention de premiers résultats vérifiables susceptibles, de surcroît, d'avoir une traduction budgétaire.

1.- La gestion des effectifs et des moyens de la police nationale

Notre collègue, M. Tony Dreyfus, Rapporteur spécial, avait soumis à la Mission, plusieurs constats, suivis de propositions. La Mission a adopté les conclusions du rapporteur spécial, rappelées ci-après.

Afin de redonner toute leur importance aux tâches policières *stricto sensu* et de les distinguer des tâches administratives, il était proposé, de redéployer vers la police des fonctionnaires provenant d'autres ministères en situation de sureffectif, afin de leur confier les tâches administratives.

Dans le même esprit, il était proposé d'externaliser certaines tâches de gestion (maintenance informatique, réparation des automobiles...).

La MEC préconisait également d'assurer un meilleur contrôle des horaires et de la durée d'activité des policiers et de favoriser le paiement des heures supplémentaires plutôt que les récupérations, ainsi que de moduler les primes en rapport avec la manière de servir de chaque policier.

Il était enfin proposé de poursuivre les redéploiements entre la police et la gendarmerie, de restructurer les différents services de police et de maîtriser le recours aux adjoints de sécurité en s'entourant de toutes les précautions (clarification des missions, encadrement, formation...).

On trouvera, en annexe au présent rapport, la note technique qui accompagnait la réponse du ministre, note qui appelle quelques commentaires.

La nécessité d'un effort soutenu de réorganisation interne est bien confirmée, mais il est précisé qu'elle devra être accompagnée de moyens supplémentaires.

Or, l'originalité du travail de la MEC sur ce dossier a consisté, en s'appuyant sur le constat qu'il existait des marges de productivité dans la police, à demander que l'efficacité des services soit améliorée à la fois par une meilleure répartition des effectifs sur le territoire et par des redéploiements de personnels entre les services, avant d'avoir recours à des créations de postes et à des dépenses supplémentaires.

Force est de constater que cette approche n'est pas, pour l'instant, celle envisagée par le ministère, sauf en ce qui concerne l'externalisation de la maintenance automobile, qui devrait permettre de réaffecter à des missions opérationnelles, 357 fonctionnaires d'ici la fin de 2001. Une expérimentation plus étendue de cette démarche en vue de l'attribution de marchés à des entreprises privées pour la gestion de la totalité du parc automobile de la police nationale est en cours et devra être suivie avec intérêt.

En réponse à la principale question soulevée par la MEC, relative au renforcement des effectifs présents sur le terrain, notamment pour accomplir des tâches de proximité, la note, davantage que sur les redéploiements, met l'accent sur la création de 6.000 emplois administratifs, scientifiques et informatiques et le recrutement de 20.000 adjoints de sécurité sur l'ensemble de l'année 2000.

Le projet de réforme du régime indemnitaire des agents du corps de maîtrise et d'application, visant à valoriser les tâches de police opérationnelle et les tâches « difficiles », s'il aboutit, peut constituer un premier élément de solution à la constatation de la MEC selon laquelle le régime indemnitaire actuel ne permet aucune modulation des primes en fonction du lieu et du type de travail accompli.

En revanche, les redéploiements entre la police et la gendarmerie nationale, dans le but, notamment, d'éviter les doublons, avancent très lentement. A propos des exemples cités, il conviendra, dans l'avenir, d'obtenir des indications sur l'amélioration du service constatée et sur les secteurs sur lesquels les policiers concernés ont été réaffectés, ainsi que des précisions sur les économies budgétaires réalisées grâce aux transferts et aux réorganisations ainsi conduits, ces économies pouvant être affectées en tout ou en partie à de nouvelles actions.

La Mission et le Rapporteur spécial devront donc prolonger ce travail de suivi, dans l'esprit du rapport de 1999, par exemple en approfondissant l'approche comparative du ratio nombre d'habitants/nombre de policiers en France et chez nos partenaires européens.

Le Rapporteur spécial, M. Tony Dreyfus, a, à cet égard, transmis à votre Rapporteur général une note, que l'on trouvera en annexe au présent rapport, présentant son appréciation sur les suites données aux propositions de la MEC.

Il relève certaines convergences entre les orientations adoptées par

le ministre de l'intérieur et les observations de la Mission, et souligne un début de mise en œuvre, sans dissimuler que l'effort doit être poursuivi avec constance, et annonce qu'il sera vigilant sur ce point.

2.- Pour un meilleur usage des fonds de la formation professionnelle

Le Rapporteur spécial, M. Jacques Barrot, approuvé par la Mission, a formulé plusieurs constats, suivis de propositions.

Il constatait, notamment, l'impossibilité de déterminer le coût global (frais pédagogiques, matériels, et rémunérations des stagiaires) par grande catégorie de formation.

Il dénonçait également l'absence de « contrôle de qualité » des formations délivrées et l'absence de sanctions de la qualité. Constatant l'extrême complexité du dispositif administratif de collecte des fonds, il proposait la création d'un « centre de formalité » unique destiné à gérer les différentes contributions à la formation professionnelle.

Enfin, il était demandé « l'élaboration d'un droit à la formation, individuel et transférable qui permettra de remédier aux cloisonnements et aux déperditions observés par la Mission ».

Notre collègue, M. Jacques Barrot a bien voulu, en réponse à une demande formulée par votre Rapporteur général sur l'impact et les résultats de ses travaux, fournir des éléments d'appréciation. Il reconnaît un certain nombre d'améliorations qui ont fait suite aux préconisations de la Mission, mais considère que les retombées budgétaires et législatives appellent, pour l'instant, de sa part un « jugement mitigé ». Le Rapporteur spécial a bien voulu accompagner sa réponse d'une note qui résume les acquis, notamment sur la modernisation de l'AFPA et l'amélioration de la gestion des organismes paritaires collecteurs agréés. Cette note, que l'on trouvera en annexe au présent rapport, souligne l'intérêt de l'introduction d'une comptabilité analytique à l'AFPA et de l'amélioration de la coopération entre cette dernière association et l'ANPE, mais aussi la persistance de certains dysfonctionnements, comme la faiblesse des contrôles au niveau régional.

Pour sa part, la secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, Mme Nicole Pery, a transmis à votre Rapporteur général un descriptif des différentes mesures qu'elle a prises ou qu'elle s'apprête à prendre afin d'améliorer l'utilisation des fonds de la formation professionnelle, document que l'on trouvera en annexe au présent rapport.

L'élaboration d'une stratégie de rigueur pour l'AFPA, afin d'améliorer les services rendus, quantitativement et qualitativement, est une œuvre de longue haleine, dont il convient de se réjouir qu'elle ait été entreprise, notamment grâce au développement de synergies avec l'ANPE.

L'amorce d'un renforcement du contrôle de la formation répond également aux préoccupations de la Mission.

Enfin, il faut souligner les récentes initiatives tendant à l'amélioration de la qualité, de la formation professionnelle, initiatives dont il conviendra de mesurer, à terme, les effets.

3.- La politique autoroutière

Le Rapporteur spécial, M. Jean-Louis Idiart, concluait à la nécessité d'un changement global de la politique des transports en proposant les mesures suivantes :

Elaborer un schéma national des infrastructures, en définissant des priorités à l'aune des disponibilités budgétaires, dans le cadre de la dernière loi d'aménagement du territoire.

Présenter au Parlement, avant le projet de loi de finances pour 2001, un projet de loi de programmation des infrastructures de transport, aucune autoroute nouvelle ne devant être lancée dans l'attente du vote de cette loi.

Développer le nouvel objet autoroutier, qui permet de construire des liaisons rapides à moindre coût.

Réaffecter la taxe d'aménagement du territoire, assise sur les sociétés d'autoroutes, à son objet initial, en considérant que cette taxe, qui pèse sur les sociétés d'autoroutes, a été créée pour financer des programmes nouveaux d'investissements, en sus de ceux prévus par le budget général et qu'en fait elle a simplement masqué la diminution des crédits budgétaires alloués aux transports.

Réformer les procédures d'instruction et de décision de l'Etat, avec la mise en place d'une instance interministérielle d'instruction des projets autoroutiers, associant les principaux ministères intéressés : Transports, Environnement, Economie et Finances.

Informers le Parlement de la situation financière des sociétés d'autoroutes.

En outre, le rapport s'interrogeait sur la possibilité de supprimer le Fond d'investissement pour les transports terrestres et les voies navigables (FITTVN), ainsi que la taxe assise sur les sociétés d'autoroutes.

Il envisageait, enfin, une nouvelle tarification des péages, orientée vers une plus grande diversification des modes de transports inter ou intra-urbain.

Le ministre de l'équipement, des transports et du logement, a transmis à votre Rapporteur général un document de synthèse que l'on trouvera en annexe au présent rapport.

Si, s'agissant de la programmation des infrastructures et de la politique de péages, des progrès restent manifestement à accomplir, il convient de souligner les initiatives relatives à la « nouvelle voie rapide interurbaine », qui concrétisera la notion de « nouvel objet autoroutier » dont la Mission avait souhaité le développement.

Quelques avancées sont à noter en matière d'affirmation du caractère interministériel des procédures d'instruction et de décision de l'Etat.

Enfin, la suppression du FITTVN est proposée dans le projet de loi de finances pour 2001.

4.- Les aides à l'emploi

Le rapport présenté par M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial, préconisait en premier lieu une redéfinition stricte des publics cibles des politiques d'aide à l'emploi et soulignait la nécessité de définir des agrégats représentatifs de la dépense pour l'emploi, afin de disposer de données stables, exhaustives, permettant des comparaisons dans le temps et entre les différents types de politiques de l'emploi.

Le rapport formulait également des propositions de réformes très précises :

- mettre un terme au financement public de préretraites sans embauches compensatrices et cesser toute participation systématique du Fonds national de l'emploi (FNE) au titre de nouvelles préretraites

organisant la cessation totale d'activité non suivie d'embauches de remplacement (coût total 1999 : 4 milliards de francs) ;

- restreindre les effets d'aubaine et, en particulier, réduire de moitié la durée de l'exonération de cotisations patronales pour l'embauche d'un premier salarié (coût total : 2,5 milliards de francs d'exonérations non compensées pour la sécurité sociale) ;

- systématiser et approfondir l'évaluation des dispositifs d'aides à l'emploi (évaluation des contrats aidés du secteur marchand et non marchand et évaluation coordonnée des aides à l'emploi des collectivités territoriales par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes) ;

- repenser la réglementation communautaire des aides d'Etat en vue d'une approche moins systématiquement défavorable aux aides sectorielles favorisant la modernisation et d'un soutien accru aux activités innovantes ;

- recentrer la définition des aides à l'emploi afin de ne plus inclure dans la dépense pour l'emploi et ne plus considérer comme des aides à l'emploi, la participation financière de l'Etat à des mesures ne concourant pas à la création d'emplois.

Le Rapporteur spécial, M. Gérard Bapt, a bien voulu faire parvenir à votre Rapporteur général, des éléments d'appréciation sur l'impact des mesures proposées par la MEC. On trouvera copie de ce courrier en annexe au présent rapport.

S'agissant tant des préretraites que de la réduction des effets d'aubaine, des initiatives, gouvernementales ou parlementaires, ont permis des progrès significatifs : le budget pour 2000 est marqué par une économie de l'ordre de 700 millions de francs sur les crédits des allocations spéciales du Fonds national de l'emploi, tandis que la suppression du crédit d'impôt pour création d'emploi des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés devrait assurer des recettes supplémentaires de l'ordre de 1.300 millions de francs.

Les autres suggestions de la MEC nécessitent une action de longue haleine qui sera suivie avec attention par le Rapporteur spécial.

Dans la réponse – reproduite en annexe au présent rapport - aux

demandes de votre Rapporteur général, le ministère de l'emploi et de la solidarité apporte trois précisions types.

Cette réponse prend soin de souligner que l'esprit des mesures proposées par la MEC s'est déjà traduit dans les faits pour les plus précises d'entre elles (préretraites et exonération de cotisation sociale du premier salarié).

S'agissant des préretraites, l'effort de recentrage des bénéficiaires est poursuivi depuis plusieurs années. En termes budgétaires, cette approche est concrétisée par la forte diminution du nombre des bénéficiaires. En termes administratifs, cette approche est perceptible dans directives données aux services gestionnaires déconcentrés et relatives à l'instruction des demandes de la part des entreprises. Par ailleurs, le nouveau dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs ayant effectué de longues carrières et faisant face à des difficultés d'adaptation aux évolutions de leur emploi impose aux entreprises de respecter des conditions strictes d'accès, en termes de durée de travail (application des 35 heures), de gestion prévisionnelle des effectifs et de reclassement interne. La part du financement public de ces mesures a, en outre, été diminuée.

S'agissant de l'exonération pour l'embauche d'un premier salarié, le ministère estime que le resserrement intervenu en 1999 (écrêtement du bénéfice de l'exonération au-dessus du SMIC) traduit une réelle correction des effets d'aubaine, dans la mesure où les flux d'entrées dans le dispositif n'ayant pas diminué depuis son intervention alors que le coût global a diminué. L'objectif de la Mission aurait donc été atteint par un dispositif différent : on peut considérer que la mesure garde sa pleine efficacité à un moindre coût.

Sur un autre point, la réponse du ministère peut être considérée comme satisfaisant au souhait de la MEC lorsqu'elle fait état du lancement de deux enquêtes qualitatives sur le devenir des salariés sous contrats précaires. Cette décision répond au souhait de la MEC d'un suivi des conditions dans lesquelles les contrats précaires sont transformés en contrats à durée indéterminée.

En revanche, la réponse du ministère s'apparente à un désaccord sur deux points :

- sans contester l'opportunité des propositions de la MEC, le ministère n'a pas donné suite aux propositions de la Mission tendant à l'approfondissement de l'évaluation des dispositifs d'aides à l'emploi. Le ministère souligne et l'utilité et le coût de réalisation des enquêtes ciblées

sur les bénéficiaires des contrats aidés qui ont été préconisées par la MEC. Il ne fait toutefois état du lancement d'aucune nouvelles études ;

– s'agissant des propositions de la Mission tendant à une nouvelle définition des aides à l'emploi et à la révision de la réglementation des aides d'Etat, le ministère doute implicitement de leur utilité, évoquant, dans le premier cas, l'argument du maintien des comparaisons internationales. Il faut reconnaître qu'il s'agissait là des propositions formulées dans les termes les plus généraux par la MEC.

*
* *

Face à la richesse des propositions et à l'importance des questions posées, les réactions ministérielles peuvent apparaître décevantes. Après ce rapide bilan de l'impact d'une démarche évaluative constructive mais sans concession de notre Mission, un constat s'impose. L'établissement d'un dialogue entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, lorsqu'il s'agit de traduire en actes les résultats d'un travail approfondi et objectif sur les dysfonctionnements d'une action publique est difficile. L'acceptation de la réappropriation par le Parlement de sa fonction de contrôle de l'exécutif et d'aiguillon dans la recherche d'une meilleure efficacité de l'Etat, n'est pas encore totale et relève probablement aussi d'une certaine « révolution culturelle » nécessaire dans les ministères.

La MEC va devoir, bien évidemment, poursuivre le travail entrepris, sans doute en affinant ses méthodes, en s'attachant toujours à préserver son fonctionnement pluraliste dépassant les clivages politiques, garant de transparence, d'efficacité et de crédibilité, et en persévérant dans le travail de suivi avec les administrations, suivi qui peut nécessiter en certaines occasions le recours à des procédures ou des moyens plus volontaristes encore.

B.- La MEC 2000 : la poursuite d'une activité SOUTENUE qui a révélé DES DYSFONCTIONNEMENTS RÉCURRENTS DE L'administration

Forte d'une première expérience, dans l'ensemble plutôt positive quant à sa capacité à conduire avec fermeté des actions d'évaluation, la Mission s'est remise au travail le 20 janvier 2000 sous la co-présidence de nos collègues MM. Augustin Bonrepaux et Jean-Pierre Delalande.

Elle a tenu dix-neuf réunions jusqu'au 11 juillet 2000, en présence

de plusieurs magistrats de la Cour des comptes spécialistes des dossiers abordés et, fréquemment, du Premier président de la Cour, et, conformément à ses engagements de transparence, ces réunions étaient publiques.

Les quatre sujets retenus ont été, cette année :

- la gestion des universités (rapporteur spécial, M. Alain Claeys) ;
- le fonctionnement des Commissions techniques d’orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) (rapporteur spécial, M. Pierre Forgues) ;
- la situation minière en Nouvelle-Calédonie (Rapporteur spécial, M. Philippe Auberger) ;
- le recouvrement de l’impôt, sujet traité par votre Rapporteur général.

Le choix des sujets est un moment important, qui détermine largement la motivation des membres de la Mission et l’efficacité de ses travaux. Quelques réflexions inspirées par les échanges que nous avons eus au sein de la MEC sur ce problème peuvent trouver leur place dans le présent rapport. Chaque thème choisi doit recueillir l’unanimité ou au moins un large consensus des membres de la Mission. Les sujets sont souvent suggérés par les rapporteurs spéciaux de la Commission de finances. Dans cette hypothèse, il serait souhaitable que ceux-ci puissent présenter un argumentaire et une problématique assortis d’enjeux précis, reposant sur des démarches et des études préalables, notamment de la part de la Cour des comptes, à l’appui de leur proposition. Ce travail faciliterait les choix et, ainsi, la conduite ultérieure des travaux.

A l’issue de nombreuses auditions, toujours conduites avec beaucoup de pugnacité par les coprésidents et quelques membres particulièrement présents de la Mission, et grâce aussi à la pertinence des questions soigneusement préparées, au préalable, avec le concours de représentants de la Cour des comptes, une vision assez précise de la réalité étudiée et des principaux problèmes qu’elle posait, s’est dégagée sur chacun des thèmes choisis. Chaque rapporteur spécial s’est alors trouvé en mesure de présenter son analyse et les propositions qui en résultaient.

Chacun des sujets, à l’exception de celui sur la Nouvelle-Calédonie, sujet sensible sur lequel il a paru nécessaire, aux yeux de la Commission des finances, d’approfondir la réflexion ¹⁰, a fait l’objet d’un rapport d’information retraçant l’analyse et les conclusions du

rapporteur et reproduisant l'intégralité des auditions, rapport approuvé par la Mission et publié avec l'autorisation de la Commission des finances.

Dans chaque rapport d'information, des propositions de réorientation des politiques, de réforme des modes de gestion et ou encore de réexamen de l'affectation des crédits, sont formulées, au nom de la Mission à l'attention du Gouvernement.

Les propositions de M. Alain Claeys ⁽¹⁾, présentées dès le 3 mai dernier, ont été transmises au ministre chargé de l'enseignement supérieur ainsi qu'à la Conférence des présidents d'université, afin de recueillir un avis sur leur mise en œuvre et d'alimenter une réflexion d'ici la discussion budgétaire des crédits de l'enseignement supérieur. M. Alain Claeys a bien voulu faire parvenir à votre Rapporteur général les éléments qu'il a pu recueillir à cette occasion. On trouvera copie de sa correspondance en annexe au présent rapport.

Comme pour les propositions de 1999, un suivi des réponses devra être effectué et votre Rapporteur général propose que ce suivi soit formalisé par l'audition des rapporteurs spéciaux sur les résultats obtenus, ce qui suppose qu'ils auront pu instaurer un dialogue avec leurs interlocuteurs dans les administrations concernées et pris des dispositions pour suivre les évolutions souhaitées. Il faut, à ce stade, rappeler que la tâche des rapporteurs spéciaux et de la MEC sera grandement facilitée, lorsque se généralisera dans les administrations, la gestion par objectif associée à des indicateurs de mesure des résultats préalablement déterminés et associés aux budgets.

Votre Rapporteur général ne reviendra pas sur le contenu des rapports présentés en 2000 ⁽²⁾ se contentant de relever quelques points concernant tout d'abord le fonctionnement de la Mission, mais aussi quelques tendances lourdes, qui entravent l'efficacité de l'action publique, et dont l'analyse des trois actions publiques examinées cette année a révélé le caractère récurrent.

Tout d'abord, le fonctionnement de la Mission est évidemment perfectible, s'agissant d'une activité très récente et d'une démarche restée longtemps étrangère au fonctionnement des assemblées parlementaires.

La présence de tous les membres de la Mission ou de leur suppléant, investis de la confiance de leur groupe politique et de celle de la Commission des finances, est utile, à toutes les réunions, pour garantir l'approche contradictoire, l'équilibre, le pluralisme, et donc la crédibilité des travaux et des conclusions qui en résulteront.

Les députés doivent se persuader qu'ils ont un rôle irremplaçable à jouer dans cette démarche d'amélioration de la gestion publique et de recherche de la meilleure affectation possible de l'argent public. De leur présence nombreuse aux réunions, découlera la force d'un débat contradictoire et la valeur probante des conclusions adoptées.

Il reviendra aussi à la mission de s'efforcer de mieux associer les rapporteurs des commissions saisies pour avis des projets de lois de finances.

Ce problème conduit également votre Rapporteur général à rappeler que la Mission doit s'efforcer de limiter ses thèmes de travail annuels et à en circonscrire très précisément le champ, ce qui facilitera d'autant le déroulement de ses travaux. Sur des sujets écartés, mais présentant malgré tout un intérêt certain où faisant irruption dans l'actualité, il est possible de concevoir une procédure alternative, le Rapporteur spécial concerné pouvant, par exemple, dans le prolongement de ses propres travaux d'investigation, demander à la Mission de consacrer une réunion spéciale au problème qu'il soulève et, le cas échéant, d'auditionner telle personnalité qu'il désignera.

N'oublions pas que les règles de fonctionnement de la MEC ont été définies sur la base des pouvoirs spécifiques des rapporteurs spéciaux de la Commission des finances, pouvoirs qui ont d'ailleurs été complétés par l'article 30 de la loi de finances rectificative pour 2000, confirmés pour les rapporteurs généraux de ces commissions et étendus à leurs présidents. La Mission doit donc à la fois donner une nouvelle vie aux pouvoirs qui découlent de l'article 164 de l'ordonnance du 30 novembre 1958 portant loi de finances pour 1959 et conforter l'action des rapporteurs spéciaux dans l'exercice de leur mission.

Un autre point a été révélé par les travaux de la MEC sur la situation minière en Nouvelle-Calédonie.

Conformément à l'article 145, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale, la publication des rapports d'information de la MEC est, comme il se doit, soumise à la Commission des finances. S'agissant du rapport et des conclusions de M. Philippe Auberger sur la situation minière en Nouvelle-Calédonie, la Commission des finances, au cours de sa réunion du 20 juin 2000, a décidé de surseoir à la publication, dans l'attente d'informations complémentaires, et notamment des travaux de la Cour des comptes sur le même sujet.

Pour faire prévaloir ses conclusions, y compris hors des murs de

l'Assemblée, la MEC ne doit pas hésiter, lorsqu'un sujet complexe techniquement ou politiquement l'exige, à prolonger sa réflexion au-delà de la durée normale de vie de la MEC, fixée à six mois.

Votre Rapporteur général est bien conscient qu'à travers ces difficultés, c'est la question plus fondamentale de la création d'une commission *ad hoc*, qui pourrait concentrer toutes ses forces exclusivement au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques, qui est posée.

*
* *

Au cours du semestre qui vient de s'achever, l'examen successif de la gestion des universités, du fonctionnement des COTOREP et du recouvrement de l'impôt a permis de recueillir beaucoup d'informations. Ces travaux ont, notamment, permis la mise en évidence de problèmes transversaux qui entravent le fonctionnement des administrations et en alourdissent le coût.

1.- La sous-administration et la faiblesse de l'encadrement des services de l'Etat

L'absence de préoccupation « managériale » a été un leitmotiv dans les nombreuses interventions des magistrats de la Cour des comptes à propos des sujets étudiés cette année par la MEC. Il a été, pour cette dernière, loisible de le vérifier tout au long des soixante-douze auditions auxquelles elle a procédé.

Le manque d'autonomie et de responsabilités des structures observées cette année, mais aussi le manque de cadres administratifs de niveau adéquat sont globalement à l'origine de ce constat.

Il est frappant de constater que c'est presque avec les mêmes mots que plusieurs interlocuteurs de la Mission ont décrit cette situation, chacun dans son domaine respectif.

M. André Legrand, président de l'Université de Paris X-Nanterre, répondant à une question sur la gestion des universités a clairement illustré le problème : « *Il y a à la fois une insuffisance quantitative et qualitative de personnels d'encadrement à l'intérieur des universités (...) Revenant à l'université de Nanterre après une très longue absence, j'ai été très surpris de constater que l'UFR de droit qui regroupe 8.000 étudiants était gérée*

par un agent de catégorie A, trois de catégorie B et que les autres personnes étaient de catégorie C ». Ce constat prend toute sa signification rapproché d'autres propos de M. André Legrand : *« nous avons de plus en plus en charge des missions nouvelles pour lesquelles les universités ne sont pas outillées. Je suis très inquiet de tout ce qui se dit sur les problèmes de valorisation de la recherche avec les problèmes de compétences fiscales et de tous ordres que cela exigera »* (1).

M. Claude Allègre, alors ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, entendu par la Mission, a confirmé que les universités souffraient de l'absence d'administrateurs de haut niveau et fait valoir qu'il faudrait revaloriser ces fonctions administratives et introduire des directeurs des ressources humaines (DRH) et des directeurs financiers dans les universités.

Les administrations fiscales connaissent un handicap comparable concernant l'encadrement et l'ensemble des personnels. 50% des effectifs appartiennent à la catégorie C ce qui, en l'état, peut constituer un frein entravant l'adaptation à de nouvelles tâches et, notamment, aux nouvelles technologies. Ce profil convenait sans doute à des pratiques fractionnées et mécaniques ; il n'est plus adapté à une gestion qui va devenir globale.

Les magistrats de la Cour des comptes, de hauts fonctionnaires comme MM Thierry Bert et Paul Champsaur, mais également le nouveau ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, tous ont souligné que les questions de personnels seront décisives dans la mise en œuvre des réformes.

M. Jean-Christophe Royer, responsable du centre des impôts de Dijon Sud a clairement résumé le problème : *« Il est vrai que beaucoup d'agents de catégorie C ont été recrutés ces dernières années. Le problème est aussi, et ceci n'est pas sans lien avec la crise économique et le chômage massif, qu'il y a de plus en plus d'agents de catégorie C surdiplômés. Il y a donc des agents qui sont présents depuis quelques années et qui peuvent avoir des problèmes de compréhension. D'autres sont sous-utilisés. Avec ces deux extrêmes, la gestion du personnel, dans un centre des impôts, n'est pas facile à mener tous les jours. Lors d'actions de formation, nous le constatons, une partie des agents va très bien suivre et réagir, et l'autre aurait presque besoin de cours particuliers. C'est une situation que l'on rencontre quotidiennement ».*

La gestion, fort insatisfaisante, des COTOREP, n'échappe pas à ce problème. Mme Dominique Gillot, secrétaire d'Etat à la santé et aux handicapés a retenu, parmi les problèmes majeurs, le manque de formation

des personnels y compris des médecins, et l'absence d'encadrement supérieur du personnel administratif dans les COTOREP. Ces constatations ont été confirmées par la Cour des comptes.

Lorsque l'on apprend, de surcroît, que la moitié des effectifs administratifs des COTOREP relève des directions départementales de l'emploi et l'autre moitié des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, et qu'au total pas moins de huit directions ministérielles interviennent dans le fonctionnement de ces organismes, on comprend mieux leur fragilité administrative.

Paradoxalement - et c'est ce que la sagesse populaire qualifie de « gestion à la petite semaine » - les finances de l'Etat enregistrent, finalement, un coût élevé, résultant du recrutement de personnels insuffisamment qualifiés, de l'insuffisance de formation adaptée et du faible nombre de cadres administratifs de haut niveau, certes immédiatement plus coûteux, mais des diligences desquels on peut attendre une amélioration de la qualité et de la productivité des services. Plus généralement les modes de recrutement et l'absence de gestion prévisionnelle dans la fonction publique pèsent lourd aujourd'hui.

2.- L'inadaptation ou la mauvaise utilisation des systèmes informatiques

NABUCO, MEDOC, MALTE et les autres ont été dénoncés à de très nombreuses reprises comme ayant gravement perturbé ou retardé la modernisation de nombreux secteurs de l'action administrative. La mauvaise conception initiale d'un système, son manque de convivialité et de souplesse, le cloisonnement étanche des applications et, enfin, les insuffisances de la formation des utilisateurs, ont souvent convergé pour peser sur les performances administratives.

A titre d'exemple citons, à nouveau, M. Jean-Christophe Royer : « *J'ai entendu dire que notre informatique était à l'âge de pierre, cependant des efforts ont été accomplis depuis quelques années. Une grosse difficulté subsiste cependant, c'est l'absence d'interconnexion entre les différents services et encore plus, bien sûr, entre la direction générale des impôts et la comptabilité publique. Lorsque nous désirons un renseignement de notre collègue trésorier, nous ne pouvons que lui téléphoner. Il est certain que sur ce point, l'informatique pose des difficultés.* ».

M. Thierry Bert, chef du service de l'inspection générale des finances, a été plus cruel, indiquant : « *Ce n'est pas la faute des*

informaticiens qui sont des héros, qui mériteraient d'être décorés pour réussir à faire marcher de tels systèmes ; c'est parce que la gestion pluriannuelle est strictement impossible ou qu'elle n'a pas été faite, et que non seulement, l'informatique a été coupée en deux entre la DGI et la DGCP, mais qu'en outre, chaque informatique s'est petit à petit enrichie de quantités de petites excroissances, de petits programmes, dont personne ne comprend la logique globale. Les postes de travail ne se parlent donc pas ; il n'y a aucune uniformisation et aucune norme ».

Le préalable évident à toute réforme consiste à résoudre ce problème, ce qui va prendre beaucoup de temps et aura un coût élevé.

Le logiciel NABUCO, mis en place dans les universités en 1994, a été maintes fois décrié en tant que « *produit mauvais et peu convivial* », même si l'on peut penser, comme l'a dit M. Michel Dellacasagrande, directeur des affaires financières au ministère de l'éducation nationale, que « *quand quelque chose ne fonctionne pas ou ne fonctionne pas bien, la tentation est forte de dire que la responsabilité en revient à l'informatique* ». Mme Francine Demichel, directrice des enseignements supérieurs au ministère, a également souligné ce point : « *il y a eu un réel problème lié au fait que les personnels n'étaient pas formés à l'informatique de gestion* ».

Les personnes entendues sur le fonctionnement de COTOREP ont également fait état des failles de leur système informatique, qui ne permet pas, par exemple, de recenser finement les types de handicaps et leurs origines.

3.- La dispersion des services publics et la multiplication des interlocuteurs pour les usagers

L'existence, en France, de plusieurs administrations fiscales, avec pour chacune, des statuts du personnel spécifiques, le cloisonnement étanche entre le calcul de l'impôt et le recouvrement et la dispersion des guichets et des centres accessibles aux redevables, ont amplement démontré leur impact budgétaire élevé, qui se conjugue avec certaines insuffisances du service public de l'impôt.

Votre Rapporteur général renvoie, sur ce point, aux développements qu'il a consacrés à ce sujet dans son rapport d'information précité.

Les étudiants des universités sont confrontés à des problèmes de même nature avec la dispersion des services auxquels ils ont recours. Les services sociaux du CROUS, les centres de sécurité sociale, les services responsables des aides au logement et du traitement des bourses sont le plus souvent à l'écart des campus et dispersés dans les villes. L'amélioration du service public de l'enseignement supérieur devrait tendre, là aussi, vers un système de guichet unique, si possible sous la responsabilité d'un unique gestionnaire, responsable de la qualité de vie des étudiants.

Enfin s'agissant des COTOREP, ce qui est apparu à votre Rapporteur général n'est pas tant la difficulté d'accès au service public et la dispersion des interlocuteurs que l'inégalité devant le service public. Tous les interlocuteurs de la Mission ont souligné la grande disparité de fonctionnement de ces organismes d'un département à l'autre. La divergence d'interprétation et d'application des textes qui fondent les droits des demandeurs, la très grande diversité des pratiques dans la qualité de l'accueil et le fait que, selon les lieux, les demandeurs seront ou non convoqués, révèlent un grave défaut de coordination générale.

Quelques autres traits communs aux dossiers examinés, bien que moins marquants, méritent également d'être relevés. Il s'agit, tout d'abord, de la persistance à vouloir faire coexister des logiques inconciliables et qui rendent illisibles les politiques suivies tant pour les gestionnaires que pour les usagers. L'exemple le plus frappant est celui des universités, qui sont appelées à concilier quatre logiques de gestion : centralisée, décentralisée, déconcentrée et autogérée. Même lorsque le défi n'atteint pas ce niveau, la difficulté à concilier service public national et gestion autonome des structures apparaît presque toujours comme paralysante.

Il s'agit, enfin, de la contradiction, souvent relevée, entre rationalité budgétaire et maintien des services publics sur tout le territoire. Ce dernier choix a un coût qu'il faut accepter ou rejeter, mais qu'il faut connaître et dont l'évaluation doit constituer un élément du débat. On citera, à cet égard, l'exemple des centres de perception des impôts ou la multiplication des pôles universitaires et des IUT.

Ce bilan 2000 aura permis de souligner quelques aspects perfectibles dans l'action de la MEC, mais votre Rapporteur général souhaite ajouter un regret concernant les travaux conduits cette année. Il aurait, en effet, été très souhaitable que la Mission puisse mieux exploiter le rapport de la Cour des comptes sur la fonction publique ⁽¹⁾. L'inscription à l'ordre du jour de la MEC d'une ou deux séances de travail d'approfondissement, en présence des rapporteurs spéciaux concernés et des magistrats de la Cour aurait incontestablement contribué à enrichir le prochain débat budgétaire. La lourdeur de la tâche liée à l'ampleur des sujets abordés ainsi qu'une actualité législative qui a largement sollicité la Commission des finances, expliquent ce manque de réactivité de la MEC. Il faudra donc veiller par la suite, sans doute en réduisant le nombre de thèmes retenus, à préserver les disponibilités nécessaires pour ce type de travail.

C.- La MEC 2001 : un interlocuteur privilégié pour la réforme de l'Etat

Lors d'un colloque sur « l'Etat et la gestion publique », organisé le 16 décembre 1999 par le Conseil d'analyse économique, M. Jérôme Vignon, directeur à la DATAR, a déclaré que la crise de la réforme administrative en France, « *vient de l'inachèvement de la décentralisation, du corporatisme administratif et d'une tradition rebelle au partage du savoir* ».

La MEC peut contribuer à réduire ces obstacles à la modernisation de la vie publique, tout particulièrement en favorisant une meilleure connaissance du fonctionnement des services publics.

En France, les responsabilités sont éclatées et les rapports entre l'Etat et les établissements publics sont souvent opaques, chacun ayant un morceau de pouvoir mal identifié.

La MEC peut et doit se donner les moyens de reconstituer une vision d'ensemble du système administratif, d'identifier les responsabilités et les véritables lieux de pouvoir, ainsi que les principaux obstacles à l'optimisation de la gestion. C'est en cela qu'elle apportera sa pierre à

l'édifice de la modernisation de l'Etat et donnera au Parlement les moyens et les arguments pour réduire quand cela est nécessaire les coûts de fonctionnement. Elle doit également donner des « coups de projecteurs » sur certaines réalités inconnues ou ignorées par les ministères et jouer pleinement son rôle de relais de l'information, introduisant, dans certain cas, le point de vue de l'utilisateur. L'évaluation est, en effet, une composante d'un processus global de modernisation de l'action publique et un outil de partage de l'information avec le Gouvernement.

Le suivi de la réforme de l'Etat ou de certains de ses chantiers, visant à l'amélioration des services publics et au renforcement de l'efficacité de l'Etat, pourrait devenir la toile de fond des travaux de la MEC au cours des années à venir.

La MEC doit se donner, également, pour objectif de mieux exploiter les travaux de la Cour des comptes, mais aussi ceux d'autres corps de contrôle et suivre les résultats des évaluations interministérielles réalisées sous l'égide du Commissariat général du plan, tous documents qui contribuent à faire émerger les « bonnes questions ». Afin d'affiner son analyse, la Mission doit aussi pouvoir, sur certains sujets complexes, s'adjoindre l'assistance d'un consultant ou d'un organisme indépendant, spécialiste du problème étudié, même s'il est vrai que de telles procédures d'externalisation s'accommodent mal des délais brefs qui caractérisent les travaux parlementaires.

Quoi qu'il en soit, le travail de la MEC est légitime et indispensable. C'est dans la continuité et dans la durée que l'on pourra porter un jugement sur la qualité et l'efficacité de ses travaux.

*
* *

Si, face au développement d'instances supranationales, le Parlement national veut conserver, voire renforcer son rôle, c'est à travers une démarche objective et pluraliste de contrôle et d'évaluation des politiques publiques qu'il peut y parvenir.

Le développement de cette culture commune de l'évaluation, à l'opposé d'une certaine inclination de l'administration pour le secret ou l'opacité, et d'une non moins certaine inclination des élus à une politisation excessive de problèmes incontestables, peut modifier en profondeur les pratiques et donner un sens nouveau à l'action des élus.

Mais pour y parvenir, le travail d'évaluation ne doit pas se contenter de dresser un état des lieux descriptif des situations observées décrivant des points forts et des points faibles, identifiant des problèmes. Il doit déboucher sur des changements d'orientation lorsque le constat est probant et surtout devenir un outil d'aide au débat budgétaire et au débat législatif en général.

Consolider cet instrument tout en sachant que son perfectionnement prendra du temps, mais aussi que cette action contribue au renforcement de la démocratie et trouve sa force dans le dépassement des clivages politiques, tel est l'objectif de la MEC, qui doit poursuivre et amplifier son action novatrice, qui commence à porter ses fruits.

*

*

*

examen en commission

La Commission des finances, de l'économie générale et du plan a examiné le présent rapport d'information au cours de sa séance du mardi 3 octobre 2000.

Après l'exposé de votre **Rapporteur général, M. Augustin Bonrepaux** a souhaité que les rapporteurs spéciaux s'impliquent fortement dans le suivi des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle et veillent à ce qu'il soit donné des suites satisfaisantes aux conclusions de ses travaux.

Il a, cependant, considéré qu'il n'était pas raisonnable d'espérer qu'il soit donné suite aux conclusions formulées en juillet dans le cadre du projet de loi de finances déposé en septembre. Par contre, il s'est félicité de ce que les conclusions de l'été 1999 aient eu, par exemple, un impact sur le régime de financement des autoroutes dans le projet de loi de finances pour 2001.

Il a également souhaité une préparation précoce du programme de travail de la mission d'évaluation et de contrôle pour 2001.

Le **Président Henri Emmanuelli** a relevé qu'une récente correspondance émanant du ministre de l'éducation nationale avait pris acte des travaux de la mission sur la gestion des universités.

M. Jean-Pierre Delalande a souhaité que la Mission d'évaluation et de contrôle exerce son droit de suite auprès de l'administration elle-même, en particulier par l'audition de directeurs d'administration centrale. Il a considéré que les échéances électorales tendaient à affaiblir la présence des ministres auprès de l'administration, ce qui justifiait encore davantage l'audition de certains directeurs par la mission. Il a jugé inqualifiable le comportement désinvolte d'un directeur du ministère des affaires sociales qui n'avait pas jugé utile de se rendre à l'invitation de la Mission d'évaluation et de contrôle, pour envoyer à sa place un sous-directeur, manifestement incapable de répondre aux questions des députés présents.

Il a conclu sur la nécessité d'insuffler aux directeurs d'administration centrale une culture de respect des pouvoirs de contrôle du Parlement.

Le **Président Henri Emmanuelli** a souhaité la manifestation d'une

grande fermeté face à ce type de comportement.

M. Jean-Jacques Jégou a approuvé les propos tenus précédemment et insisté sur la capacité de la MEC à « aiguillonner » les rapporteurs spéciaux, comme l'ont prouvé ses derniers travaux, qui ont incité les rapporteurs spéciaux à être plus audacieux dans leurs propositions. Il serait d'ailleurs souhaitable que tous les rapporteurs spéciaux sachent que la MEC peut les aider dans leur mission, ce qui éviterait qu'une certaine presse puisse dénoncer une prétendue incapacité des parlementaires à remplir leur mission de contrôle.

Votre **Rapporteur général** a tenu à rappeler l'apport de la Cour des comptes aux travaux de la MEC et a souhaité que cette collaboration se poursuive.

Le **Président Henri Emmanuelli** a indiqué qu'il souhaitait que chaque rapporteur spécial ne se contente pas de son rapport annuel et mette à profit l'ensemble de l'année pour approfondir un sujet, grâce aux pouvoirs importants dont il dispose et dont l'administration doit avoir conscience.

M. Michel Bouvard a observé qu'il conviendrait d'améliorer les moyens administratifs mis à la disposition des rapporteurs spéciaux et que ces derniers seraient en droit d'attendre, de la part du Gouvernement, une information spécifique lorsque des annulations de crédits sont décidées.

M. Jean-Jacques Jégou a jugé indispensable de développer les capacités d'expertise de l'Assemblée nationale, en s'inspirant de l'exemple du Sénat.

M. Jean-Pierre Delalande a rappelé qu'en Grande-Bretagne le contrôle de l'administration est confié à des parlementaires de l'opposition et a estimé que la France pourrait suivre cet exemple.

La Commission a *autorisé*, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport d'information.

Audition de MM. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des comptes, François Logerot, président de la première chambre, et François Delafosse, conseiller maître, sur la fonction publique de l'Etat.

(Extrait du procès-verbal de la séance du mercredi 8 mars 2000)

*Présidence de M. Jean-Pierre Delalande,
Président*

Le Président Jean-Pierre Delalande : Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin le Premier président de la Cour des comptes qu'accompagnent M. François Logerot, président de la première chambre et M. François Delafosse, conseiller maître, pour examiner, sur la base du rapport de la Cour des Comptes, les problèmes que pose la fonction publique de l'Etat.

Comme il est d'usage, il n'y a pas d'exposé introductif. Nous passons aux questions et je donne la parole à M. Didier Migaud, rapporteur général.

M. Didier Migaud, Rapporteur général : Monsieur le Premier président, messieurs les présidents, ma première question sur le rapport public de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'Etat est simple. Ce rapport fait apparaître que les documents budgétaires fournis au Parlement sur le nombre des emplois ou leur répartition - entre autres exemples - comportent des informations incomplètes ou inexactes. Vous insistez sur l'écart entre les documents budgétaires et la réalité, sur le nombre de postes, mais aussi sur le montant des rémunérations. Selon vous, cette situation résulte-t-elle d'une volonté délibérée ou d'une incapacité pour les ministères eux-mêmes d'établir des informations fiables ?

M. Pierre Joxe : Monsieur le Président, la question du Rapporteur général est très directe. Je ferai une réponse quelque peu complexe : je crois qu'il y a un peu des deux.

Il y a une tradition ancienne maintenant - hélas ! - d'acceptation de l'ignorance des effectifs de la fonction publique. Les ministères, particulièrement ceux qui sont des gros employeurs, comme l'éducation nationale, gèrent les crédits au mieux de leurs besoins ; finalement, les emplois sont parfois plutôt une résultante qu'une décision budgétaire et

parlementaire. Mais vous-mêmes, voulez-vous connaître ces informations ?

Le Président Jean-Pierre Delalande : Ma réponse est clairement oui.

M. Pierre Joxe : Pas vous personnellement, mais les parlementaires ? Si le Parlement le veut, il les aura. Une habitude très ancienne a été prise de voir des tableaux d'effectifs inexacts, de le constater année après année et de ne pas exiger de rectification... En ce moment même, savez-vous qu'une partie des adjoints de sécurité, qui représentent des effectifs non négligeables d'une dizaine de milliers, ne sont pas budgétés en emplois dans le budget du ministère de l'intérieur, mais dans le budget des affaires sociales comme emplois-jeunes ! Vous retrouvez l'image financière de ces emplois d'adjoints de sécurité dans le budget du ministère de l'intérieur, mais vous ne trouvez pas les effectifs. Il en résulte que le tableau d'effectifs pour ce qui est des personnels de police au sens large, y compris les adjoints de sécurité, est inexact.

Alors, vous dire s'il y a une volonté délibérée du ministère de l'intérieur dans ce cas précis de masquer ces adjoints de sécurité, non ! Mais la procédure budgétaire, les pratiques budgétaires font qu'il n'est pas de tradition d'exiger qu'un budget d'un ministère soit assorti des crédits correspondant à des tableaux d'effectifs conformes à la réalité des personnels employés.

Dans l'éducation nationale, l'ignorance du nombre d'emplois et ses conséquences, par exemple, sur les concours de recrutement, résultent de ce que les recteurs d'abord, les chefs d'établissement ensuite, reçoivent en réalité des enveloppes transformées en heures de service, transformées ensuite en professeurs. Il n'y a pas de volonté délibérée d'avoir des chiffres inexacts ou incomplets ni une incapacité à produire des chiffres précis et complets ; il y a une habitude qui a été prise de gérer la fonction publique de façon approximative.

C'est vrai aussi pour les rémunérations. Pour élargir votre question, les deux éléments les plus importants portent certes sur le nombre de fonctionnaires : combien y a-t-il de fonctionnaires ? Combien y a-t-il de policiers ? Combien y a-t-il d'agréés d'histoire ? Mais l'autre aspect du contrôle parlementaire porte sur le montant des crédits votés et sur les sommes distribuées. Comme vous ne votez pas une partie de crédits de rémunérations, puisqu'une partie de ces crédits résulte de fonds de concours - le Gouvernement a commencé à améliorer cela -, vous ignorez aussi les sommes distribuées, puisqu'un certain nombre des rémunérations versées à des fonctionnaires ne résultent pas de crédits inscrits dans des lignes

budgétaires, parfois complexes, mais résultent de fonds qui apparaissent comme des fonds de concours.

Parlant de lignes budgétaires compliquées, je fais allusion à la fameuse ligne « souple » qui, à côté des tableaux budgétaires classiques, apporte - selon la formule consacrée - « des crédits nécessaires à l'ajustement et aux besoins des services. » Cette ligne « souple » qui peut représenter une masse assez importante est votée et figure dans vos tableaux.

En revanche, s'agissant des indemnités, il faudrait parler au passé, car cela a été largement corrigé dans les principaux ministères concernés, à commencer par le ministère des finances, une grande partie des indemnités n'apparaissait pas dans les documents budgétaires et n'était soumise ni à votre examen, ni à votre discussion, ni à votre vote, ni à votre contrôle. C'est pourquoi il faut une exigence convergente du Parlement et du Gouvernement pour obtenir des informations écrites, préalables, fiables et, ensuite, contrôlables concernant les effectifs et les rémunérations.

Le Président Jean-Pierre Delalande : Dans les rapports annuels qu'elles doivent fournir, on demande aux entreprises un état sur leur politique des ressources humaines, sur leurs effectifs, sur les négociations annuelles, sur le respect des lois et de la législation du travail. Pour avoir une meilleure connaissance des effectifs et des rémunérations, ne pourrait-on s'orienter vers quelque chose de semblable pour l'administration ? C'est-à-dire que les départements ministériels seraient obligés annuellement de nous donner un état précis des effectifs, des rémunérations et du respect de la législation sociale dans les ministères. Ce serait pour nous un outil qui, sur longue période, nous permettrait d'aider ces administrations à mieux cerner leurs propres problèmes.

M. Pierre Joxe : C'est prévu, mais ce n'est pas appliqué : le « jaune » de la fonction publique donne des tableaux, mais ceux-ci sont inexacts. En revanche, l'orientation du Gouvernement consistant à demander des rapports d'activité par ministère prévoit une annexe qui répond exactement à votre souhait. Pour le moment et depuis des décennies, ce n'est pas appliqué.

Le Président Jean-Pierre Delalande : Notre problème est que nous n'avons pas le moyen d'imposer aux administrations de nous donner ces documents. Il y a un effet d'inertie qui fait que nous avons du mal à obtenir des résultats.

M. Didier Migaud, Rapporteur général : Monsieur le Premier président, je vous poserai deux questions complémentaires sur le système de

rémunération et sur les débudgétisations que vous venez d'évoquer.

Sur les rémunérations, vous mettez en évidence la très grande disparité du système de rémunérations de la fonction publique malgré la volonté uniformisatrice du mécanisme de la grille indiciaire. Cette disparité est-elle selon vous vraiment surprenante ? Ne pensez-vous pas que la diversité des métiers et des tâches effectives dans la fonction publique rend illusoire un système trop uniforme, ce qui peut expliquer certaines pratiques.

Sur les budgétisations vous venez d'évoquer les progrès réalisés par le Gouvernement ces dernières années. Quelles appréciations portez-vous sur ces budgétisations concernant les crédits d'articles et certains comptes de tiers qui correspondent en grande partie à des crédits de rémunération ? Pouvez-vous préciser si les montants budgétés ont bien été équivalents aux dépenses constatées les années précédentes ? On ne peut pas le faire sur la loi de finances 2000, mais sur un certain nombre de rebudgétisations faites au cours de ces dernières années. S'agissant en particulier des rémunérations, les budgétisations ont-elles entraîné des changements dans les modalités d'attribution des primes par individu ou par grade ou ont-elles conduit à reproduire fidèlement le système antérieur ?

M. Pierre Joxe : Je commencerai par la question plus générale sur la disparité et l'uniformité.

L'une des raisons pour lesquelles, cette étude inscrite au programme de travail de la Cour des comptes il y a quatre ans, n'aboutit que maintenant, est que l'extrême diversité des situations dans la fonction publique rendait nécessaire d'avoir une méthodologie pour faire un travail utile. Je ne parle pas de la problématique de ce qu'est un agent public. Je ne parle pas des problèmes de temps partiel ou des ouvriers de l'Etat ; je prends le fonctionnaire au sens le plus classique du terme.

Si l'on se rappelle l'histoire de la fonction publique française, il y avait un système qui voulait être clair : à chaque métier, une perspective de carrière avec un indice de début, un indice de fin. La rémunération était le produit de l'indice par le point d'indice : un jeune inspecteur de police étant à un indice X et la valeur du point d'indice étant Y, on pouvait calculer son traitement annuel ou mensuel.

Dans ce cas, on sait ce que gagne un fonctionnaire des impôts, de l'intérieur, un instituteur, un ingénieur des ponts, etc. On n'a qu'à lire le tableau. En fonction du grade, du corps, il est à tel indice. Connaissant la valeur de l'indice, on sait qu'il gagne tant. Dès lors qu'il y a des indemnités spécifiques qui s'ajoutent - je ne parle pas des indemnités familiales, de

résidence - mais des indemnités spécifiques à certaines fonctions, et que ces indemnités atteignent 100 % du traitement de base pour certains corps, mais sont inférieures à 10 % pour d'autres, nous arrivons à des situations - et nous y sommes ! - où quand on lit l'indice d'un fonctionnaire, on ne sait absolument pas ce qu'il gagne. On sait qu'il gagne cela, mais il faut connaître son système indemnitaire pour savoir s'il gagne cela plus 5%, 10% ou 17 % ou même plus 98 %.

Le système des indices devient alors illisible. On peut même dire qu'il devient trompeur. Il n'est pas trompeur, car tout le monde sait qu'il y a ces systèmes de rémunération. Quand je suis devenu président d'un conseil régional, j'ai voulu embaucher un ingénieur des ponts expérimenté, d'une quarantaine d'années. On m'a dit qu'un ingénieur des ponts, cela valait tant. A l'époque, j'étais jeune et naïf, je ne savais pas qu'en réalité, il fallait prévoir de le payer le double. Quand j'étais ministre de l'intérieur, j'ai très vite été prévenu par Gaston Defferre, homme expérimenté s'il en est, que j'allais me perdre dans le maquis des primes et que je devais commencer par prendre des cas précis pour savoir combien gagnait telle ou telle catégorie.

J'ai découvert que le système de rémunérations du ministère de l'intérieur ne pouvait absolument pas se fonder sur le système indiciaire créé après la Libération, en 1948, avec un but de clarté et de contrôle parlementaire. La clarté se justifiait par des raisons syndicales : quand on discute sur les salaires en général dans la fonction publique, on sait qui va gagner quoi.

Ce n'est donc pas le problème de la disparité ou de l'uniformité qui est posé. Il peut y avoir beaucoup de corps, même si c'est difficile à gérer, mais les systèmes indiciaires qui leur sont appliqués décrivent-ils la réalité financière ou non ?

Si oui, même si ces systèmes sont nombreux, du moment que c'est clair, on pourra savoir à tout moment ce que gagne tel type de fonctionnaire, de tel grade, avec telle ancienneté, indépendamment de problèmes annexes relevant des indemnités de résidence, de supplément familial, qui sont marginaux par rapport à l'extrême ampleur des variations.

Je mettrai à part également les primes modulées par rapport à la manière de servir, ce qui, en France, est extrêmement faible. Juridiquement et théoriquement, le système de rémunération repose sur un système indiciaire clair et public, mais est en fait totalement transformé par le système d'indemnités qui théoriquement, d'après les textes fondateurs, devraient toutes être autorisées par un texte législatif ou réglementaire et donc être publiées. En fait, dans la plupart des cas, elles ne sont pas

autorisées par les textes et ne sont pas publiées.

Voilà le principal problème sur lequel nous avons travaillé et travaillons encore puisque nous n'avons abordé pour l'instant que quelques domaines.

Sur la budgétisation, peut-être que le président Logerot, président de la première chambre qui s'est précisément occupé de ce point, pourra donner les détails que vous souhaitez. Il faut retenir que fin 1998, dans la loi de finances pour 1999, ont déjà été réintégrés 14 milliards de francs. A l'époque, je n'ai pas triomphé. Je n'en ai pratiquement pas parlé. C'est passé assez inaperçu. C'était le début de la réintégration dans un cadre légal, par le ministère des finances, d'un certain nombre d'indemnités pour des montants assez importants.

Cela a continué en 1999 avec deux types de mesures. La circulaire commune du ministre des finances et du ministre de la fonction publique, publiée au *Journal officiel* en octobre 1999, a rappelé les règles d'élaboration et de publicité applicables aux rémunérations des fonctionnaires. C'est-à-dire que notre rapport sur la fonction publique a commencé à avoir des effets non seulement avant de paraître, mais encore avant d'être soumis à la contradiction. La loi de finances 2000, a permis la budgétisation d'un certain nombre de rémunérations accessoires, des primes, pour des personnels de corps techniques, de l'équipement, du ministère de l'agriculture, des finances. Cela continue et porte sur plusieurs milliards cette année : un milliard deux cents millions de francs pour les corps d'ingénieurs et pour les finances, c'est en cours. C'est une question technique très complexe. Le président Logerot pourra vous en parler, car nous suivons cela aussi, maintenant.

M. Henri Chabert : Je ciblerai mes questions sur le ministère des finances. Pour poursuivre dans la voie que vous venez de tracer à propos de la réintégration des fonds de concours, des fonds extra-budgétaires, il reste tout de même quelques fonds extra-budgétaires, notamment les recettes des produits d'activité bancaire du Trésor public. Le ministre et le Gouvernement se sont engagés à pratiquer cette réintégration en 2001, mais cela pose le problème de l'activité bancaire même du Trésor public.

Ma question est la suivante : quelles préconisations faites-vous quant à cette activité et à ses évolutions, dont vous dites qu'elle pose des problèmes de concurrence par rapport à d'autres systèmes ?

D'autre part, comment vous semble-t-il possible de faire en sorte que le ministère des finances ne soit pas - selon les termes de votre rapport -

juge et partie dans l'examen de sa propre activité ? Quel type de contrôle financier à la fois externe, indépendant et permanent suggérez-vous de mettre en œuvre de manière à éviter cette double position de juge et partie du ministère des finances concernant son propre contrôle ?

M. Pierre Joxe : Sur les activités bancaires du Trésor public, il faut dire que, pour des raisons extérieures à tout ce dont nous parlons aujourd'hui, c'est une activité qui doit être remise en cause pour des raisons liées à l'Europe. Les règles européennes mettent en cause cette activité traditionnelle du Trésor public et font pression pour la faire évoluer.

Le président Logerot pourra vous répondre en joignant votre question, Monsieur le Rapporteur spécial, à celle du Rapporteur général.

Je voudrais simplement dire un mot sur la façon de faire en sorte que le ministère des finances ne soit pas juge et partie. Le ministère de l'économie et des finances est inévitablement un peu juge et partie lorsqu'il s'agit de son propre budget. Vous faites sans doute allusion au fait que le contrôleur financier du ministère des finances est dans une situation anormale, car il est sous les ordres d'un ministre auquel il ne peut que dire : « vous me demandez de faire ce que vous m'avez interdit de faire » ! Quand on est un ministre d'un autre portefeuille, le contrôleur financier ne connaît que son maître qui est à Bercy. Quand on discute avec le contrôleur financier, il arrive un moment où l'on est obligé, si l'on veut passer outre, d'aller discuter avec le ministre du budget.

Il est vrai que dans sa réponse qui paraît dans le rapport, le ministre des finances dit que ce contrôleur financier a un statut très spécial, que c'est un haut fonctionnaire et qu'il a rang de directeur. Cela lui donne certainement du prestige, mais il n'en reste pas moins que la question reste posée.

Je ne sais pas s'il y a une réponse technique ; elle est avant tout politico-juridique. Le jour où il y aura un véritable contrôle sur les rémunérations de la fonction publique, qui doit passer par l'administration des finances, sans doute par la Cour des comptes, évidemment par les commissions parlementaires, ce genre de contradiction sera atténué, mais restera toujours, sauf à inventer une sorte d'autorité de contrôle externe.

Sur la budgétisation, sur les activités bancaires du Trésor public et leurs conséquences passées, présentes et à venir, je suggère que vous donniez la parole au président Logerot.

Le Président Jean-Pierre Delalande : M. Chabert complétera sa question auparavant pour permettre au président Logerot de répondre de manière encore plus appropriée.

M. Henri Chabert : A-t-on connaissance d'expériences ou de pratiques étrangères qui pourraient inspirer éventuellement la France dans sa gestion de ce problème de juge et partie et de situation particulière du contrôleur financier ?

Je complète également ma question par un autre aspect qui concerne les inspecteurs des finances. Leur rôle est directement lié à Bercy. Il existe dans d'autres pays des fonctionnaires qui ont un statut identique aux inspecteurs des finances, mais qui sont indépendants par rapport au ministère des finances. Quelle est votre sentiment sur cette question et votre avis sur cette évolution possible des inspecteurs des finances ?

D'autre part, la saisine des inspecteurs des finances est pour le moment du domaine réservé de Bercy. Ne serait-il pas logique que le Parlement, par des moyens qui restent à préciser, puisse également avoir un pouvoir de saisine des inspecteurs des finances ?

M. Pierre Joxe : Je vais commencer par traiter la question concernant l'inspection des finances. La saisine de l'inspection générale des finances n'est pas réservée au ministre des finances. C'est un service du ministre des finances mais beaucoup de ministres demandent et souvent obtiennent, soit une mission de l'inspection générale des finances, soit une mission conjointe de l'inspection de leur ministère, par exemple l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur et de l'inspection générale des finances, ou de l'inspection générale des affaires sociales etc. Ces missions sont généralement extrêmement fertiles parce qu'elles combinent la technicité de chaque inspection. C'est une possibilité qui existe et qui est employée assez souvent.

Votre question a déjà été posée en France et dans d'autres pays. Il arrive que le ministère du budget, ou ce qui lui correspond, soit rattaché au Premier ministre et que la fonction de préparation et de contrôle du budget ne soit pas confiée au ministre de l'économie et des finances, mais au Premier ministre, c'est-à-dire à un secrétaire d'Etat ou à un ministre délégué qui lui est rattaché ou à un haut fonctionnaire. C'est le cas dans certains pays d'Europe. C'est une question qui a toujours été soulevée en France, mais à laquelle aucune solution n'a jamais été apportée. Je livre cela à votre appréciation. Je crois que cela correspond à des goûts ou à des traditions.

En revanche, en ce qui concerne les habitudes en Europe, je m'inspire beaucoup des pratiques néerlandaises où le Parlement exerce des pouvoirs étendus en matière de contrôle financier. Aux Pays-Bas, le traitement des fonctionnaires, du plus petit jusqu'au plus élevé est connu ; et ce que gagne tel fonctionnaire, c'est ce qui est affiché là. Il est hors de

question de toucher un florin de plus.

C'est la situation française qui est exceptionnelle. A travers l'Europe, le plus souvent, les barèmes de rémunérations des fonctionnaires sont publics. S'il arrive qu'il y ait de petites indemnités ou primes, en particulier liées à la manière de servir, qui, elles, ne sont pas publiées nominativement, elles ne correspondent pas du tout au système français, dans lequel, par construction, pour tel corps, le mode de rémunération est la base indiciaire plus en gros 50, 40, 20, 80 % du traitement de base.

Je ne peux donc pas vous dire de façon assurée que la France est le seul pays où ce système est appliqué. Pour l'Europe du Nord, entre les pays scandinaves, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, cela n'existe pas. Pour des raisons diverses, je n'ai pas approfondi mes investigations dans le sud de l'Europe.

En ce qui concerne la budgétisation et les activités financières du Trésor public, je passerai la parole au président Logerot qui préside la première chambre de la Cour des comptes, c'est-à-dire celle qui est vraiment branchée sur le ministère des finances.

M. François Logerot : En ce qui concerne les questions du Rapporteur général sur la budgétisation en général, il est vrai qu'un effort important a été fait. La plus grosse partie a concerné ce que l'on nomme techniquement les crédits d'article, c'est-à-dire les fonds de concours ou pseudo fonds de concours assis sur le service rendu aux collectivités territoriales en matière d'imposition locale - c'est un supplément à l'imposition qui pèse sur le contribuable - et également des fonds de concours reliés aux activités de contrôle fiscal. Le total fait 11 milliards.

D'après ce que nous avons pu constater, la rebudgétisation a été conforme aux masses versées les années précédentes. Simplement, on peut remarquer que ces masses avaient augmenté de façon importante entre 1997 et 1999, d'environ 14 %.

La plus grosse partie des ressources qui restent à budgétiser sont effectivement celles qui proviennent de l'activité d'épargne des services du Trésor public, c'est-à-dire environ 1,46 milliard de francs. Nous avons d'ailleurs eu du mal à établir le montant exact de ces ressources et parallèlement le montant de leur emploi.

A ce sujet, je voudrais signaler que le ministère des finances a transmis à M. le Rapporteur spécial, au moment de son rapport sur le projet de loi de finances 2000, un tableau portant seulement sur l'exercice 1996, les données étant connues avec beaucoup de retard dans cette matière du fait

des centralisations et des vérifications qui sont faites par la direction générale de la comptabilité publique. Ce tableau qui a été fourni par la direction générale de la comptabilité publique, en fait, c'est le rapporteur de la Cour qui l'a établi et l'a fourni au ministère des finances ; celui-ci n'en disposait pas auparavant. C'est nous qui avons fait ce travail et je voulais le préciser pour que ce soit clair.

Nous avons maintenant le résultat 1997 qui se monte à 1,458 milliard de francs. Pour 857 millions, il s'agit de compléments de rémunérations, notamment au réseau comptable, et 600 millions correspondent à d'autres emplois, dont 345 millions de frais de fonctionnement et 114 millions de dépenses directes du service de l'épargne.

Evidemment, il est plus difficile de rebudgétiser ces masses, parce que la partie la plus importante de ces ressources d'activité d'épargne provient du groupe de la Caisse des dépôts et consignations et de la Caisse nationale de prévoyance, puisque les produits d'épargne de ces établissements financiers sont commercialisés pour une partie par le réseau du Trésor. Cela ne concerne pas uniquement l'administration des finances. C'est l'une des raisons qui a été mise en avant par le ministère pour justifier les délais mis à appliquer l'article 110 de la loi de finances pour 1996.

Cela dit, le ministre s'est engagé à ce que ces fonds soient réintégrés dans la loi de finances en 2001. La décision du Conseil constitutionnel est très claire sur cette obligation qui est faite à l'administration des finances. Donc, nous pouvons penser que cela sera fait.

M. le Rapporteur spécial a demandé de façon plus précise quelles étaient les recommandations de la Cour sur l'activité d'épargne. Cela fait déjà six ans que la Cour a fait part au ministère des finances de ses critiques sur l'existence même de cette fonction d'épargne.

Historiquement, on comprend très bien que l'Etat ait eu recours à son propre réseau financier pour placer les produits d'épargne qui alimentaient son budget : les titres d'Etat. C'était historiquement une raison valable, mais cette raison a disparu avec la banalisation des produits financiers. En outre, les raisons juridiques qui ont été longuement défendues par le ministère des finances pour justifier ces opérations ne sont plus valables.

On a opposé à la Cour, jusqu'à ces toutes dernières années, le caractère privé de l'activité d'épargne des trésoriers payeurs généraux en les présentant comme autant de banquiers dans leurs trésoreries générales. Il fut un temps où dans les halls des trésoreries générales, une affiche indiquait au

public que les activités d'épargne étaient placées sous la responsabilité personnelle des TPG et non pas sous celle de l'Etat. Cette affiche a depuis très longtemps disparu, et les chéquiers que l'on donne aux déposants de fonds particuliers comme dans n'importe quel établissement bancaire portent le logo du Trésor public. Je crois que le déposant peut donc légitimement penser que c'est bien le Trésor public qui garantit son dépôt.

Nous avons fait ces objections d'ordre juridique ; nous avons également fait des objections tenant à l'opacité de cette activité, parce que, bien entendu, il n'y avait pas de comptabilité analytique et personne n'était capable de dire si oui ou non cette activité était rentable pour l'Etat.

Le ministère des finances a longuement défendu l'idée que ces dépôts de fonds au Trésor sont autant de fonds que le Trésor n'aura pas à se procurer pour financer ses besoins en trésorerie et notamment l'impasse budgétaire. C'était peut-être exact quand les taux d'intérêt étaient très élevés et que le Trésor devait se fournir sur le marché financier, soit à court terme, soit à moyen terme, à des coûts très importants. Mais cette justification a largement disparu depuis une dizaine d'années.

Par ailleurs, nous nous sommes efforcés d'évaluer le coût de cette activité car ce sont le personnel, le matériel de l'Etat et un certain nombre de dépenses directes de fonctionnement qui sont en cause. Il y a déjà cinq ans, nous avons fourni au ministère des finances une évaluation qui montrait qu'au mieux, l'opération était légèrement bénéficiaire. Le ministère des finances n'a pas pu contredire nos évaluations. Il n'y avait donc pas vraiment d'intérêt financier.

Il y avait aussi des risques du point de vue de la concurrence avec les activités bancaires. Le système bancaire français n'a pas violemment mis en cause le système d'épargne du Trésor, probablement parce que, dans l'activité bancaire en général, cette activité reste marginale, puisque l'encours moyen des fonds particuliers du Trésor est de 25 milliards de francs. C'est sans commune mesure avec les fonds recueillis par d'autres réseaux, y compris des réseaux publics comme celui de la Poste.

Néanmoins, il y a eu des alertes provenant en particulier de banquiers étrangers qui demandaient des explications sur ce régime dérogatoire. Je pense que le ministère des finances a pris conscience que dans les conditions nouvelles, en particulier européennes, le maintien de cette activité d'épargne ne se justifiait plus.

Je crois donc que les décisions de principe sont prises. Techniquement, ce sera assez compliqué à réaliser. L'activité de gestion de

fonds particuliers sera remplacée par la centralisation exhaustive - alors qu'avant, le Crédit agricole en assurait une partie - des fonds des notaires à travers le réseau du Trésor public, pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations.

Ce qui est envisagé, d'après les informations qu'a pu recueillir la Cour, c'est que le système, notamment de rémunérations, réintégré dans le budget, soit dans le budget général, soit dans un compte spécial du Trésor - le point n'est pas absolument tranché pour l'instant - soit assis désormais sur les commissions, ou les redevances qui seraient versées par le réseau de la Caisse des dépôts au Trésor public.

Le ministre a pris l'engagement qu'à cette occasion, il n'y aurait pas de remise en cause des situations personnelles des niveaux de rémunération. On peut même penser que des dépenses supplémentaires seront nécessaires, puisque dans notre rapport, nous avons établi que, grâce à ce système assez opaque, dont n'a pas connaissance en détail de façon précise le Parlement, un certain nombre de dérives se sont produites. C'est-à-dire que le montant des rémunérations accessoires versées au réseau du Trésor n'a cessé d'augmenter. Parallèlement, une autre dérive s'est produite qui paraît réellement grave à la Cour, à savoir qu'une part croissante de ces rémunérations accessoires ont été défiscalisées.

S'agissant des trésoriers-payeurs généraux, la défiscalisation représente presque le quart de la rémunération globale. Cela nous a paru irrégulier en soi et poser un grave problème d'affichage...

M. Henri Chabert : C'est le moins que l'on puisse dire.

M. François Logerot : Le ministre a dit que sur ce point, la régularité serait rétablie, mais vraisemblablement, il sera amené à consentir une augmentation pour atténuer l'effet fiscal. On ne peut pas le compenser complètement mais on peut pour le moins l'atténuer. Globalement, on peut s'attendre à ce que les rémunérations accessoires du réseau du Trésor public soient au moins maintenues, sinon augmentées.

M. Jean-Jacques Jégou : Monsieur le Premier président, je voudrais revenir sur la pertinence de l'indice dans la fonction publique. Lorsque l'on est amené, comme j'ai pu l'être comme maire, à découvrir les formes de rémunération, on s'aperçoit qu'il y a d'abord le régime indiciaire auquel viennent s'ajouter des primes. On a parlé des primes non transparentes, mais il y a aussi des primes tout à fait officielles.

Quand l'administration territoriale a découvert l'informatique, on a fait des primes informatiques ; quand les agents de voirie étalaient du

goudron sur la route, c'était d'autres primes. J'ai supprimé moi-même la prime de bicyclette, ce qui m'a été reproché à l'époque. Il y a eu la N.B.I. (nouvelle bonification indiciaire). En ce moment, la mode est à la prime de préfecture. Les agents travaillant en préfecture ont une prime et maintenant certains agents de la fonction publique territoriale peuvent en bénéficier.

Alors, le régime indiciaire est-il vraiment pertinent ? N'y a-t-il pas une sorte de tromperie dans le débat public - en raison peut-être des revendications des agents de la fonction publique et de la sécurité de l'emploi - sur le fait que le fonctionnaire n'a pas un salaire très élevé ? On s'aperçoit qu'en ajoutant certaines choses, les salaires deviennent beaucoup plus intéressants et beaucoup plus élevés qu'on ne le pense. Si l'on y ajoute les heures supplémentaires, quand elles sont pratiquées, c'est aussi une façon de rémunérer un peu mieux les agents. Le chef d'entreprise que j'étais avait voulu donner une augmentation à un bon employé. On m'a répondu qu'il ne fallait pas l'augmenter mais lui donner des heures supplémentaires. Pour un agent titulaire, les heures supplémentaires ne sont pas grevées de charges sociales. C'est aussi une exception que l'Etat s'accorde.

Pensez-vous qu'en matière de rémunération de la fonction publique le débat est transparent et honnête vis-à-vis du contribuable ou du citoyen ?

D'autre part, en tant que membre du conseil de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, je souhaite poser une autre question sur les rémunérations de l'Etat. D'abord, le Trésor a d'autres activités purement financières. Le président Logerot doit savoir qu'il y a des SCPI du Trésor public, c'est-à-dire que le Trésor public est propriétaire d'immeubles de bureaux et se comporte comme une société foncière.

S'agissant de la Caisse des dépôts et consignations et de la rémunération que l'Etat prend au titre de la garantie de la gestion des fonds d'épargne, il y a ce fameux prélèvement qui se décide souvent nuitamment dans l'hémicycle et qu'aucun parlementaire ne regarde de près, sauf peut-être les trois représentants de la Commission des finances au Conseil de surveillance de la Caisse. Ainsi quelque 400 milliards ont été prélevés en quinze ans sur l'épargne des Français.

Le Président Jean-Pierre Delalande : C'est devenu une variable d'ajustement du budget.

M. Pierre Joxe : Quelques précisions : la N.B.I. (nouvelle bonification indiciaire), est une mesure prise par un gouvernement dans lequel j'ai eu l'honneur de siéger et qui est destinée à donner à certains fonctionnaires, quand ils occupent tel emploi, une bonification en indice.

C'est très bien, car c'est clair. Vous avez 5, 10 ou 30 points d'indice de plus. On est bien dans le système indiciaire et on l'applique de façon intelligente.

Pour des raisons de technicité (les informaticiens), ou de responsabilité (un chef de secrétariat), on a une bonification indiciaire. La difficulté est que, si l'on quitte la fonction, théoriquement on perd la N.B.I.. Là, beaucoup de gens ne l'entendent pas ainsi, ni les bénéficiaires de la N.B.I., ni leurs chefs de service qui ne veulent pas leur faire de peine. Le système a du bon et du moins bon.

Vous avez raison d'évoquer les heures supplémentaires que nous n'avons pas abordées systématiquement dans notre rapport, mais nous le ferons. Les heures supplémentaires sont très souvent fictives ou forfaitaires, ou les deux, ce qui est pire. Il est normal de payer les heures supplémentaires des fonctionnaires qui restent jusqu'à 3 heures du matin les nuits d'élection. Mais quand il est admis que tel ou tel fonctionnaire a droit à 20 heures supplémentaires, c'est moins normal. Or, cela devient un élément stable de la rémunération et il n'est plus question d'y toucher.

J'ai lancé cette enquête sur la fonction publique qui a mobilisé une fraction importante des effectifs de la Cour des comptes pendant plusieurs années, parce que les crédits de paiement des fonctionnaires représentent environ 40% du budget de l'Etat si l'on prend les enseignants, les policiers, les militaires, et j'ai pensé que cela méritait une attention spéciale et permanente. Année après année, nous allons continuer à vous fournir ce travail, puisque nous travaillons surtout pour les commissions parlementaires. La lumière et la connaissance vont progresser, y compris la connaissance de ce qui est réformé. C'est ce à quoi faisait allusion le président Logerot. Beaucoup de choses ont commencé à se transformer par le simple fait que nous commençons l'étude.

Finalement, le problème qui se pose est le suivant : ne faudra-t-il pas un jour revoir la grille ? Le système de la grille veut que, par exemple, une directrice d'école maternelle doit être payée comme tel type de fonctionnaire de la direction des affaires sanitaires et sociales et comme tel technicien des ponts et chaussées. Nous sommes d'accord, mais attention, il y a une différence : les primes de la directrice d'école maternelle seront de 3 % les bonnes années, alors qu'elles seront de 15 % au service des affaires sociales et entre 70 % et 97 % aux ponts et chaussées. Le système d'indice ne veut plus rien dire.

C'est la problématique à laquelle nous nous trouverons confrontés progressivement soit entre corps, soit à l'intérieur des corps. Souvenez-vous du mouvement des instituteurs, alors que M. Jospin était ministre de

l'éducation nationale et que le corps des professeurs des écoles a été créé. On a changé le corps ; on a dit que les instituteurs sont les professeurs des écoles, qui aujourd'hui ont des carrières alignées sur les titulaires du CAPES. On a reconnu qu'un professeur des écoles, compte tenu de l'importance de sa fonction et de son utilité sociale, devrait être mis à égalité avec un professeur de collège.

Rappelez-vous auparavant comment on avait recruté des PEGC, parmi les instituteurs. On a fait la démarche inverse : où a-t-on été chercher des professeurs de collège ? Parmi les instituteurs les plus qualifiés. Tant que ces problématiques sont publiques, tant qu'il y a des indices et des lois disant qu'à partir de maintenant un professeur des écoles, ex-instituteur aura tel indice et gagnera autant qu'un enseignant des collèges, c'est parfait. Il vaut mieux faire cela, et c'est possible, plutôt que d'avoir des systèmes de primes, d'heures supplémentaires fictives, etc.

Evidemment, le faire au niveau de l'ensemble de la fonction publique de l'Etat - Monsieur le député, je n'oublie pas que vous avez fait allusion au problème de la fonction publique territoriale dans lequel nous commençons seulement à mettre le nez - sera plus compliqué.

Cet objectif de clarté s'impose et il s'imposera à la France en tout état de cause, Cour des comptes ou pas Cour des comptes, parce qu'il commence à y avoir des communications entre fonctions publiques européennes, que nous commençons à avoir des fonctionnaires allemands ou britanniques qui viennent dans nos services. Ils ont des yeux écarquillés quand ils découvrent dans quelles conditions on pratique le système de paye. Par conséquent, le problème est de savoir si cela mettra cinq ans, dix ans, vingt ans ou cinquante ans, mais cela se fera un jour.

Quant à la fonction publique territoriale, quand elle a été créée - vous avez été élu maire après cette création - il y avait une aimable pagaille. C'était la libre initiative et l'arbitraire assez général. Il est vrai que comme elle a été créée à partir de ce qui existait, un certain nombre de fonctionnaires de l'Etat, souvent parmi les meilleurs, ont été aspirés par de grands élus, des maires de villes importantes, des présidents de conseils généraux. On a commencé - je l'ai vu - à voir se vider les préfectures de leurs meilleurs fonctionnaires, de leurs meilleurs agents, qui trouvaient très valorisant de se trouver dans une mairie ou un conseil général avec des responsabilités plus grandes et souvent des indemnités supérieures.

Cette fameuse prime de préfecture dont vous parlez a peut-être été instaurée dans les préfectures pour garder certains agents. Si les agents de la fonction publique territoriale réclament la prime de préfecture, on va se

retrouver dans la situation de départ, d'où l'intérêt de la transparence, à savoir que les indices soient clairs et respectés, que les indemnités soient fixées par des textes et soient publiques. Plus le système est simple, plus son contrôle démocratique est possible. Mais un système complexe et public serait déjà un grand progrès par rapport à un système complexe et caché. Actuellement, il est à la fois extrêmement complexe et en très grande partie caché. Je crois que c'est ce qu'il faut progressivement modifier.

M. Didier Migaud, Rapporteur général : Je voudrais revenir sur les effectifs.

Vous observez dans votre rapport que l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, qui est souvent considérée comme la Bible - en tout cas, on l'oppose souvent à nous, parlementaires, pour nous brider dans notre capacité à nous intéresser au budget - n'est pas respectée en matière d'emploi.

Normalement, seul le Parlement peut autoriser la création d'un emploi. Comment se fait-il qu'en cours d'année, des ministères puissent procéder à ce qui apparaît comme des créations d'emplois sans avoir fait l'objet d'une autorisation du Parlement ? Avez-vous pu, à travers votre étude, constater ce genre de pratique ? Et pourriez-vous nous en dire plus là-dessus ?

Avons-nous, ou les ministères ont-ils, une connaissance précise du nombre de leurs fonctionnaires ? Normalement avec le tableau d'effectifs, on appréhende la fonction publique ; on peut dire qu'il y a tant de fonctionnaires, mais les chiffres que nous avons sont-ils fiables ? Avez-vous pu les vérifier ?

Ensuite, Monsieur le Président, j'aurai à revenir sur d'éventuelles propositions que pourraient faire la Cour des comptes par rapport à ces constats.

M. Pierre Joxe : A tout moment, un ministre peut obtenir l'autorisation du ministre des finances ou de celui du budget d'avoir des agents en surnombre. Mais par rapport à quel nombre situer le surnombre ? C'est le grand mystère de la cuisine... Est-ce un surnombre par rapport à ce que l'on a ? C'est généralement comme cela qu'on le comprend. Est-ce un surnombre par rapport à ce qui apparaît dans les tableaux budgétaires ? Généralement, ils sont déjà dépassés.

Pourquoi n'est-ce pas clair ? Parce qu'il y a cette fameuse « ligne souple », c'est-à-dire cette ligne d'ajustement de chaque disposition budgétaire. La ligne souple peut-elle servir à ajuster les besoins des services

? Lorsqu'il y a eu des promotions ou des changements de grades, il peut y avoir des gens qui coûtent beaucoup plus cher. On peut imaginer qu'à la Cour des comptes, tous les jeunes conseillers référendaires s'en aillent travailler dans des ministères, des administrations ou des entreprises et que tous les conseillers maîtres qui sont à l'extérieur rentrent, du jour au lendemain, avec le même effectif : si ceux qui rentrent sont payés 30 % de plus que ceux qui sortent, je me trouve devant un problème. La ligne souple est censée en partie répondre à cela. Mais elle peut aussi répondre à tout ce que l'on veut, y compris à des recrutements en surnombre.

Au fond, un ministre peut toujours obtenir ce qu'il souhaite à partir du moment où le pouvoir du ministre du budget - le président de la Commission des finances est bien placé pour le savoir - permet d'obtenir des mesures individuelles, parce que l'on joue sur des sommes assez faibles ou sur de petits effectifs. Ce n'est que lors de la discussion budgétaire que peut se poser le problème de savoir combien, par exemple, il peut y avoir de fonctionnaires de police. Je vous ai donné un exemple tout à l'heure avec les adjoints de sécurité : l'effectif des personnels de police est théoriquement à l'instant « T » de 94 949. En réalité, avec les emplois en surnombre et les adjoints de sécurité budgétés ailleurs, il y en a 2000 de plus.

Vous ne pourrez pas échapper à ces situations tant que vous n'aurez pas demandé et obtenu d'abord la simple application de la loi : c'est-à-dire que le « jaune » fonction publique soit présenté fidèlement. A savoir : quel est l'effectif présent à un moment donné ? Ce n'est que si vous l'exigez que vous l'obtiendrez. Cela rendra service aux administrations elles-mêmes ; cela rendra même service à des ministres, car c'est vrai que cette situation est embarrassante.

Je peux vous parler de la police en connaissance de cause. On parle de créer 300 emplois supplémentaires. On peut le dire mais il ne se passe rien. Pour quelle raison ? Parce que, entre le moment où l'on a pris la décision de recruter 300 gardiens de la paix et le moment où ils seront sur le pavé parisien, ou ailleurs, pour s'occuper des délinquants, il faut avoir organisé le concours de recrutement ou que l'on ait accru la quantité de recrutements, qu'ils soient passés par les écoles, qu'ils aient été affectés. Entre le moment où l'on annonce 300 gardiens de la paix de plus et le moment où il y a 300 gardiens de la paix de plus, il faut un an.

Je prends cet exemple, mais on peut les multiplier. Nous avons commencé les études sur l'enseignement. La gestion des concours de recrutement des enseignants est une chose extrêmement curieuse. On recrute des agrégés dans des disciplines où il y a trop de professeurs. Il y a des professeurs qui n'ont pas de service attribué ou qui sont payés à enseigner

autre chose ou à être utilisés comme documentalistes, etc.

Dans ces disciplines, on ouvre des places à l'agrégation en trop grand nombre. Pourquoi ? Les arguments ne sont pas méprisables. Ils sont exacts. Il faut entretenir des filières, il ne faut pas désespérer les étudiants de telle catégorie. Tant qu'il n'y aura pas une gestion précise, méthodique, systématique de la fonction publique avec des tableaux vrais, fixés au moment pertinent, nous retrouverons ces situations. Par exemple, pour les effectifs de police, le moment pertinent peut très bien être le 31 décembre alors que pour l'enseignement, ce moment pertinent est plutôt le 1^{er} septembre.

La problématique de la fonction publique française est contaminée par des dizaines d'années de laxisme, d'acceptation d'un affichage faux des effectifs et des rémunérations. Il faudra des années pour le corriger, mais le mouvement est en route. Le contrôle public, par des organismes comme la Cour des comptes ou le contrôle parlementaire à l'occasion de la discussion budgétaire ou à l'occasion de débats comme celui-ci, devra s'exercer de façon constante pendant des années. Nous ne pouvons pas sortir de la situation dans laquelle nous nous trouvons du jour au lendemain ; personne ne pourrait y parvenir.

Le Président Jean-Pierre Delalande : Une idée, Monsieur le Premier président : suggérer au président de la Commission des finances de demander au Rapporteur général et à tous les rapporteurs spéciaux d'aller une ou deux fois par an sur place, constater les effectifs. A force, on arrivera peut-être à quelque chose. Tous le même jour ! Comme cela, on ne prendra personne en traître.

M. Pierre Méhaignerie : Quand on n'a pas la contrainte du marché et que l'on est soit maire, soit ministre, il est toujours beaucoup plus intéressant de dire oui que de dire non. Il nous manque dans cet objectif de transparence, de clarté et d'équité, un élément de transparence ou une structure qui puisse donner l'information.

Je donne quelques exemples. Pour finir une grève dans les musées ou ailleurs, il est toujours agréable de donner une prime supplémentaire. C'est le seul moyen de s'en sortir. On a vu la prime poussière, puis la prime chaussures. Pour calmer les parents d'élèves de tel département, on fait du surnombre. Il faut régler les problèmes et quelle que soit notre volonté, vous aurez du surnombre du fait de la pression extérieure.

Je me souviens, personnellement, du débat, quand j'étais ministre de la justice, sur l'administration pénitentiaire. Pendant plusieurs semaines,

il y a eu une très forte pression des syndicats pour bénéficier comme la police de la bonification indiciaire. Cela signifiait simplement le départ à la retraite à 50 ans, avec retraite complète. J'avais beau faire la comparaison entre le couvreur ou le maçon qui partent à 60 ans avec un petit salaire et le surveillant de prison, rien n'y faisait.

Au moment de la grève des mécaniciens au sol d'Air France, lorsqu'un salarié a montré sa fiche de paye devant les caméras de télévision, tout le monde s'est offusqué - y compris moi - de son faible montant (6 700 francs) mais on s'est aperçu ensuite qu'il n'avait travaillé que 15 jours dans le mois.

Le ministre, comme le maire, ont du mal à mettre sur la place publique cet élément de transparence pour que l'opinion soit informée. Je me demande si une instance extérieure ne pourrait pas donner une information objective. Pourquoi cela me paraît-il nécessaire ? Parce qu'on constate qu'en France les ouvriers de l'industrie, du bâtiment et des travaux publics, en équivalence de pouvoir d'achat, sont payés de 20 à 22 % de moins que les ouvriers du même secteur aux Pays-Bas et en Allemagne. Quand je constate la difficulté de la reprise et de l'incitation au travail dans ce secteur, je pense que nous aurons - comme le précisait une étude récente de la Caisse des dépôts et consignations - le plein emploi avec 8 % de taux de chômage dans certaines régions. Le vrai problème est que l'écart se creuse dans les conditions de vie, dans la sécurité et dans les salaires, entre le secteur de l'industrie et du BTP et la fonction publique.

Dès lors, je me demande si cette transparence, qu'aucun élu ou ministre ne peut faire, ne pourrait pas être apportée à chaque moment quand il y a débat public à la télévision ou ailleurs, par une instance extérieure objective ?

M. Henri Emmanuelli : Elle existe.

M. Pierre Joxe : Le Centre d'étude des revenus et des coûts a fait cela pendant des années. Il a été supprimé par un précédent gouvernement et vient d'être rétabli plus ou moins.

En ce qui concerne la fonction publique, l'instance non pas extérieure, mais compétente, c'est vous. C'est le Parlement. Tout le progrès de la démocratie parlementaire au 19^{ème} siècle sous la monarchie de juillet a consisté à faire en sorte que le Parlement vote et contrôle de façon de plus en plus détaillée les budgets de l'Etat, par chapitre, par article, et les traitements. C'est vraiment une attribution à exercer.

J'ai été assez longtemps parlementaire pour ne pas avoir l'air de

donner des leçons. J'ai été membre de la Commission des finances ; j'ai été rapporteur spécial ; j'ai essayé d'aller sur place. Quand on est parlementaire, on peut faire cela une fois par an. Mais ceux qui sont payés pour le faire toute l'année sont les membres de la Cour des comptes et non les parlementaires auxquels ils apportent des informations.

Cela étant dit, aux Pays-Bas, la transparence en matière de fonction publique de l'Etat est réelle. Ce n'est pas quelque chose d'inaccessible. En Allemagne aussi, même si c'est un peu plus compliqué, parce que certaines grandes fonctions, qui sont étatiques chez nous, comme l'enseignement, ne relèvent pas de la compétence fédérale.

Par ailleurs, il a été question de la clarté des rémunérations et des avantages des fonctionnaires, mais le système des primes, outre l'inconvénient de son obscurité, est défavorable aux fonctionnaires. Pour des fonctionnaires, tel l'ingénieur des ponts et chaussées ou tel professeur de mathématiques qui fait des heures supplémentaires, les pensions ne sont pas calculées sur les primes et accessoires, mais sur le traitement indiciaire. C'est évidemment un élément très défavorable en fin de parcours et, de surcroît, défavorable à la bonne gestion de la fonction publique.

Pourquoi certains hauts fonctionnaires, surtout dans des spécialités qui trouvent à se placer sur le marché, pensent à « pantoufler », à s'en aller ailleurs ? Ils se disent qu'ils ont fait leur carrière avec des responsabilités dans la fonction publique et qu'à 40 ans, ils pourraient gagner beaucoup plus ailleurs et avoir une retraite plus confortable en partant dans un autre secteur.

Par conséquent - ce que je vais dire ne sera peut-être pas non plus très populaire - la rémunération des hauts fonctionnaires, notamment des corps techniques, avec ce système de prime, est défavorable à la qualité et à la stabilité de la fonction publique. Il incite un certain nombre de gens à quitter le service public après quelques années pour valoriser les compétences acquises au service de l'Etat en allant dans d'autres secteurs. Il ne faut pas oublier cet aspect des choses qui n'est pas toujours souligné.

M. Didier Migaud, Rapporteur général : Vous montrez que l'esprit de certaines règles a été contourné par l'administration : en particulier, s'agissant du code des pensions civiles, pour pratiquer la surindiciation ou les règles relatives au cumul des rémunérations. Vous faites des constats relativement précis, voire sévères.

Quels aménagements législatifs suggérez-vous pour que les pratiques retrouvent une certaine orthodoxie, si l'on considère que c'est par

la loi qu'on y peut revenir ?

Comptez-vous vous arrêter à la publication de ce rapport ? Poursuivez-vous votre étude ? Comptez-vous faire des propositions suite à ce premier rapport que vous venez de présenter ? Quels enseignements en tirez-vous s'agissant d'une réforme, qui devrait être en cours et sur laquelle nous insistons également, concernant la comptabilité publique ?

On s'aperçoit que notre système comptable, notre comptabilité publique présente des insuffisances. C'est le cas pour la comptabilité patrimoniale, mais on constate aussi que notre comptabilité publique ne permet pas de suivre les emplois. Quelles sont les propositions que vous pourriez faire dans le cadre d'un éventuel rapport complémentaire ? Y a-t-il d'autres fonctions publiques auxquelles vous allez vous intéresser ?

M. Pierre Joxe : Nous allons poursuivre le parcours dans la fonction publique de l'Etat, l'achever et le reprendre. Ce sera dorénavant une fonction permanente de la Cour des comptes. Je rappelle que la fonction publique de l'Etat représente plus de 40% du budget de l'Etat. Nous exercerons une fonction de contrôle permanent avec accumulation de connaissances et d'expertises. A l'heure actuelle, une douzaine de magistrats de la Cour sont devenus de bons spécialistes de la fonction publique. Il y a quatre ans, il n'y en avait pas.

Deuxièmement, ne nous demandez pas de faire des propositions de dispositions législatives. Autant les magistrats de notre corps, les uns très jeunes, les autres plus âgés, peuvent tomber d'accord pour contrôler, examiner la conformité à la loi et constater que ce n'est pas légal, que ce n'est pas économique ni efficace, autant, si on leur demande de proposer des dispositions législatives, les mêmes fonctionnaires qui n'ont pas forcément tous les mêmes opinions, ne trouveront pas le même accord. Vais-je devoir leur demander de voter ? Ce n'est pas possible.

Quand vous nous demandez, M. le Rapporteur général, une expertise comme vous l'avez fait sur la révision de l'ordonnance portant loi organique sur les lois de finances, nous pouvons vous donner une analyse, un diagnostic sur notre expérience. Quant à nous demander d'élaborer des propositions de lois, vous pourriez me le demander à moi personnellement ou créer un comité, mais ce n'est pas le rôle de la Cour des comptes. Sa compétence, sa formation, son origine, ses traditions peuvent lui permettre d'analyser et de démontrer que telle ou telle chose ne va pas. A vous ensuite d'en tirer les orientations, sur lesquelles vous ne serez d'ailleurs pas tous d'accord. Seulement, vous, quand vous discutez et que vous finissez par décider par un vote, c'est dans votre fonction. Nous, nous décidons par des

votes - cela arrive - non pas en cas de désaccord politique, mais lorsqu'il y a une appréciation technique à porter sur ce que l'on a vu et sur la façon de le qualifier. Il ne faudrait pas changer d'orientation. De même, une des raisons pour lesquelles nous avons une indépendance, c'est que le programme de contrôle de la Cour est élaboré par la Cour elle-même. Personne ne peut lui ordonner ou influencer son contrôle.

Sur le problème des cumuls et de la surindiciation, je pense que le président Logerot peut en dire un mot, car c'est une question qu'il a beaucoup creusée.

M. François Logerot : Sur les surindiciations, le Rapporteur général a fait allusion au code des pensions. C'est une simple conséquence de ce que le Premier président notait tout à l'heure. Dès lors que les pensions ne sont pas assises sur les rémunérations accessoires, il y a un très grand décalage. Prenons le cas d'un trésorier-payeur général (TPG) qui perçoit des rémunérations accessoires supérieures à son traitement de base, cas fréquent dans les catégories supérieures. Supposons qu'il ait 100 de rémunération de base et 120 de rémunération accessoire, le jour où il part en retraite avec le maximum de 37,5 annuités, il tombe à 75. Le taux de remplacement est d'un tiers. Ajoutez à cela que le ministère de finances estimait devoir appliquer la règle des cumuls, ce qui n'était pas en soi une mauvaise idée, afin que les rémunérations accessoires ne dépassent pas cent pour cent de la rémunération soumise à pension. Ces deux faits ont abouti à ce que l'on applique de façon libérale, mais pas irrégulière au départ, la disposition de l'article L-62 du code des pensions qui précise qu'il peut y avoir une surindiciation. Cela signifie que l'on peut payer une cotisation sur un traitement afférent à un indice supérieur dès lors qu'une partie importante de la rémunération est constituée par des remises ou des commissions. C'est ce principe qui a été adopté.

Nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de modifier le code des pensions. Si l'on considère que le traitement de base des trésoriers-payeurs généraux, compte tenu de leurs responsabilités, de leur place dans l'administration, n'est pas ce qu'il devrait être, ne restons pas dans le carcan de l'échelle indiciaire fixée une fois pour toutes en 1948. Il vaut bien mieux leur donner un traitement de base adapté, malgré les effets que redoute le plus le ministère du budget, à savoir les « échelles de perroquet », c'est-à-dire les demandes reconventionnelles d'autres catégories. Il faut savoir défendre des réformes intelligentes.

Sur le problème des cumuls, une très vieille réglementation, remontant à 1936, est très mal appliquée. Les comptes de cumul sont peu ou mal tenus dans les administrations et quelquefois pas du tout. En outre,

personne n'est bien au fait de l'interprétation qu'il faut lui donner.

Le Conseil d'Etat a eu à trancher ce point récemment et a décidé que le seuil fixé pour le cumul des rémunérations, c'est-à-dire 100 % du traitement de base, ne s'appliquait pas aux rémunérations versées par le même employeur. Pour revenir au cas des TPG, à partir du moment où l'on considère que les rémunérations accessoires sont bien des rémunérations publiques et du même employeur - ce qui est notre thèse, puisque pour nous, l'épargne est une activité publique - la limite du cumul n'a pas à jouer. Le Conseil d'Etat a donné un avis au Gouvernement - je ne sais pas ce que le gouvernement décidera - pour réformer cette règle des cumuls, accepter que fassent partie de la base du cumul les rémunérations accessoires mais en contrepartie, diminuer très fortement - le taux de 25 à 30 % a été proposé - la limite du vrai cumul, c'est-à-dire celle des rémunérations extérieures à l'emploi principal pouvant être autorisées.

Si cette modification aboutissait, ce serait une bonne chose, mais c'est le Conseil d'Etat qui, dans cette affaire, peut conseiller le Gouvernement, et la Cour n'a pas à faire de proposition précise à ce sujet comme l'a dit le Premier président.

M. Pierre Joxe : Je voudrais donner quelques illustrations. Qu'est-ce que la République veut donner à un professeur d'université : 40.000 – 50 000 francs par mois ? Qu'on le dise ! On l'a dit il y a quelques années à propos de la carrière hospitalo-universitaire, afin qu'un professeur de faculté de médecine soit payé plus que les autres professeurs de faculté, parce qu'il est, pendant toute sa carrière, à la fois chef de service hospitalier et universitaire. D'ailleurs, les hospitalo-universitaires ont deux traitements et ils ont deux retraites avec la particularité que leur retraite sur leur traitement de professeur est mieux calculée que sur leur traitement hospitalier.

Si l'on considère qu'un trésorier-payeur général, un général de division aérienne, un professeur d'université doivent recevoir le même genre de rémunération, alors que l'on ait un système indiciaire et qu'on l'applique. Et si l'on considère que dans certaines fonctions, il doit y avoir une augmentation, comme on l'a fait pour les hospitalo-universitaires, ce n'est pas impossible. Le système de la fonction publique n'est pas d'une rigidité telle qu'il n'ait jamais connu de changement. Cela a été fait. Ce problème de clarté paraît insurmontable en France, parce que nous avons été habitués au système de l'obscurité, mais il faut savoir que cette clarté existe ailleurs et que certainement, l'exigence en France ne sera pas différente.

Concernant l'information des parlementaires, c'est d'autant plus

complicé que les choses ne sont pas affichées. Il convient de revenir un instant sur le problème des effectifs, c'est-à-dire des emplois que vous votez, mais qui sont transformés en cours d'exercice en autre chose. Je connais des exemples concrets au travers des ministères dont j'ai eu la charge. Mais comme M. Delafosse a traité cette question au fond et comme on continue à la traiter dans un domaine ne figurant pas dans notre rapport - celui de l'éducation nationale qui est le plus gros employeur - je suggère qu'il nous parle de cette question qui est très peu connue, des transformations d'emplois.

M. François Delafosse : Monsieur le Rapporteur général a rappelé le principe qui est très clair : en matière d'emploi, l'autorisation parlementaire est double. Elle porte sur les crédits et sur les emplois. Vous autorisez de façon très détaillée par emploi, par grade, des emplois budgétaires, avec des précisions sur l'échelle indiciaire par grade. L'autorisation budgétaire vaut en début d'année.

Des adaptations sont inévitables parce que c'est la vie même de ces corps de la fonction publique. Il y a des départs en retraite, des mutations, des choix de certains agents pour faire davantage de temps partiel. Il faut bien entendu s'adapter en cours d'année.

L'un des problèmes vient de l'écart entre le régime des adaptations de crédits qui est assez souple grâce à la ligne « souple », et les mécanismes de mouvements de crédits en cours d'année, par transfert ou répartition.

Pour les transformations d'emplois, la procédure est très rigide. Il faut un décret en Conseil d'Etat. La procédure est tellement lourde qu'on l'applique très peu. Les décrets sont très rares. Ce qui se passe en pratique, ce sont des autorisations données par accord entre le ministère gestionnaire et le ministre des finances ou le directeur du budget ou le contrôleur financier pour s'écarter de l'autorisation détaillée qui figure dans la loi de finances.

Lorsque l'on constate des infractions aussi constantes et aussi générales à une procédure, on peut s'interroger sur cette procédure. Faut-il vraiment des autorisations détaillées en début de gestion ? Faut-il une procédure aussi lourde et solennelle en cours d'année ? Ne vaudrait-il pas mieux être moins précis avec les enveloppes dans la prévision et également plus souple dans la procédure de transformation ? A condition qu'il y ait un suivi et que l'on puisse vous rendre compte, et nous d'abord, en fin de gestion, de ce qui s'est passé, de ce que le Gouvernement a fait de ces autorisations budgétaires.

C'est là que l'on arrive à une deuxième critique, une deuxième insuffisance - et c'est un des aspects majeurs de notre constat - : il n'y a pas de suivi normalisé, de comptabilité normalisée de ce que deviennent les emplois en cours de gestion. Chaque ministère a son propre système, ce qui fait que l'on n'a aucune vue d'ensemble fiable. C'est la critique faite tout à l'heure. Ministère par ministère, la fiabilité est extrêmement variable. Il y a certainement là une ligne de réformes, des améliorations indispensables à apporter pour que le suivi des emplois soit aussi fiable et aussi précis qu'il l'est en matière d'exécution de la dépense. On a un suivi par ligne budgétaire ; on peut vous rendre compte de ce qui s'est passé. Voilà les quelques précisions que je souhaitais apporter.

M. Didier Migaud, Rapporteur général : Je partage le sentiment du premier président sur le rôle respectif des uns et des autres. C'est à nous, parlementaires, de tirer les conséquences des observations que vous faites. Cela rejoint en grande partie le travail que nous souhaitons faire sur la réforme de l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances. On s'aperçoit que, depuis trop longtemps, le Parlement est passé à côté de ses fonctions de contrôle en matière budgétaire. Le fait que nous découvrions ensemble un certain nombre de pratiques est un constat qui est empreint aussi d'une grande sévérité par rapport à notre travail. Il est tout à fait nécessaire que l'on puisse améliorer notre suivi.

Concernant le régime indemnitaire, vous soulignez qu'en raison du phénomène de forfaitisation croissante des indemnités horaires ou de contagion qui fait que l'objet initial de certaines primes s'est perdu, les primes versées aux fonctionnaires ne permettent pas de prendre en compte la manière individuelle de servir des agents.

Quels sont les constats que vous avez pu faire à travers les divers ministères que vous avez étudiés ? Vous n'avez pas étudié seulement le ministère de l'économie et des finances, mais aussi ceux de l'intérieur, de l'éducation nationale, de l'agriculture, de l'équipement. Quels seraient pour vous les moyens d'améliorer le système indemnitaire de ce point de vue ?

M. Pierre Joxe : Je ne voudrais pas paraître immodeste, mais le seul service public dans le lequel le système des primes est véritablement modulé est la Cour des comptes depuis deux siècles. Partout ailleurs, les primes sont absolument normalisées ou très faiblement modulées, alors qu'à la Cour des Comptes, les indemnités des rapporteurs vont de 0 %, rarement, à 80 %. Mais c'est une habitude ! C'est culturel.

Il est vrai que c'est une petite structure, mais il m'est arrivé d'avoir envie d'appliquer ce genre de régime quand je commandais de grosses

structures. Des policiers, il y en a de très bons et de très mauvais ; on a envie de donner des indemnités énormes aux très bons et de supprimer celles des très mauvais. Ce n'est pas possible, dans l'état actuel des habitudes.

Le système de la Cour remonte à un texte de Napoléon I^{er}, qui, dès le départ, prévoyait qu'une partie des rémunérations serait ainsi modulée et il est resté.

Je pense que cela ne relève pas de notre appréciation. C'est une question éminemment politique. Le jour où l'on dira que dans la fonction publique, le mode de rémunération - n'oubliez le problème de l'avancement - est soumis à des critères de choix beaucoup plus drastiques, cela constituera des problématiques à dimension syndicale et politique.

Actuellement, le système de la fonction publique est très rigide et les modulations sont pratiquement nulles, ou quand elles existent, elles sont imperceptibles. Il y a aussi des règles de notation dans la fonction publique qui font que les notes doivent être recalibrées et ensuite écrêtées pour arriver à un système cohérent. C'est aussi un problème assez complexe à traiter. Nous pouvons le décrire. Nous voyons bien tout ce qu'il y a comme risque d'arbitraire dans un système de rémunérations où le mérite prend une plus grande place. Nous avons aussi l'expérience du fait que cet arbitraire n'existe pas quand les décisions sont prises de manière collégiale. Il est vrai que c'est plus facile dans une petite structure que dans une grande, mais c'est quand même l'un des problèmes majeurs. Actuellement, un excellent fonctionnaire aura un avancement légèrement accéléré, mais sa rémunération ne pourra pas retracer la reconnaissance de sa manière de servir, sauf de façon tout à fait exceptionnelle. Evidemment, on a sa conscience pour soi, ce qui n'a pas de prix...

Le Président Jean-Pierre Delalande : Merci, monsieur le Premier président. Y a-t-il d'autres questions ?

Il me reste à vous remercier pour les éléments que vous nous avez donnés. Ils nous montrent l'ampleur du travail que nous avons à mener. Nous sommes ici un certain nombre de parlementaires anciens qui ont déjà été à plusieurs reprises dans la majorité ou dans l'opposition.

La vérité est que, même quand on a conscience des problèmes que vous évoquez, il est très difficile de faire bouger les choses. Il y a comme une pression sociale, du Gouvernement, de l'ensemble des administrations, pour vous faire comprendre qu'il n'est pas raisonnable de s'attaquer individuellement à ces questions et que tout ceci est insoluble. Je suis donc

convaincu que nous n'y arriverons que grâce à votre travail et collectivement, c'est-à-dire majorité et opposition unies dans ce travail, pour dépasser le principe de loyauté majoritaire qui veut que quand on est dans la majorité, on ne peut pas faire autrement que de soutenir le Gouvernement, et, par là, de couvrir tous les problèmes que vous évoquez. Il faut sortir de cela et avoir une position du Parlement vis-à-vis du Gouvernement.

Comme vous le disiez tout à l'heure, nous sommes convaincus, dans cette Mission d'évaluation et de contrôle - c'est ce qui en fait l'intérêt - que cette démarche va dans le sens de l'intérêt du Gouvernement en lui redonnant des marges de manœuvre. En tout état de cause, je ne pense pas, comme vous l'avez dit, que la France puisse persister dans cette nouvelle exception culturelle, dans le contexte de la construction européenne. Je vous redis, au nom de mes collègues, notre détermination à nous attacher aux questions que vous avez soulevées.

annexe 1 :

**Documents relatifs à la gestion des effectifs
et des moyens de la police nationale**

1. Lettre, en date du 27 juin 2000, de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur
2. Lettre, en date du 29 septembre 2000, de M. Tony Dreyfus, rapporteur spécial des crédits de l'intérieur : sécurité

REPUBLIQUE FRANCAISE
Liberté Égalité Fraternité

MINISTERE DE L'INTERIEUR

LE MINISTRE

Paris, le 27 JUIN 2000

PROGALIN° 00-6996

Monsieur le député,

La mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale a proposé, dans un rapport d'information sur la gestion des effectifs et des moyens de la police nationale, sept mesures principales.

L'ensemble des propositions formulées vont dans le sens de la politique de sécurité du Gouvernement qui s'articule autour du concept de police de proximité dont l'enjeu majeur est de contribuer à une diminution sensible de l'insécurité. Cet objectif ne pourra être pleinement obtenu que par un effort soutenu de réorganisation interne qui devra s'accompagner, par ailleurs, de moyens supplémentaires.

En matière de réorganisation, j'ai fait mettre en œuvre des actions concrètes de redéploiement des effectifs de police, dans le cadre de la généralisation de la police de proximité ; l'externalisation des fonctions logistiques est engagée et bénéficie d'enveloppes budgétaires spécifiques permettant de conduire des expérimentations aux plans national et local.

En outre les redéploiements entre la police et la gendarmerie nationales sont dès à présent mis en œuvre sur plusieurs circonscriptions.

Il apparaît cependant clairement que la police nationale ne pourra conduire la réforme envisagée à moyens constants.

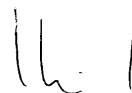
C'est la raison pour laquelle j'ai fait étudier les axes d'un plan triennal de modernisation portant sur les années 2001 – 2003.

.../...

L'un des axes principaux de ce plan concerne la création d'emplois administratifs qui devra permettre tout à la fois la réaffectation dans de bonnes conditions de policiers actifs sur des missions opérationnelles et une mise à niveau de la police en matière de gestion. Seule cette création d'emplois permettrait l'accueil de fonctionnaires en provenance d'autres ministères.

Vous voudrez bien trouver en pièce jointe une note technique décrivant les mesures et expérimentations en cours relatives aux diverses propositions de la MEC.

En espérant que ces informations vous convaincront de l'effort engagé par la police nationale pour assurer de manière plus efficace ses missions de sécurité, dans un souci réel d'optimisation des moyens mis à sa disposition, je vous prie de croire, Monsieur le député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Pierre CHEVENEMENT

M. Didier MIGAUD
Député de l'Isère
Maire de Seyssins
Rapporteur général de la commission
des finances, de l'économie générale
et du plan

MISE EN OEUVRE DES PROPOSITIONS FORMULEES PAR LA MEC SUR LA GESTION DES EFFECTIFS DE LA POLICE NATIONALE

1/ Renforcement des personnels administratifs de la police, afin de décharger les policiers

La LOPS avait prévu le recrutement de 5.000 personnels administratifs afin de remettre des gardiens de la paix sur le terrain. Si en 1995 et en 1996 1.100 recrutements ont pu être réalisés, cette orientation a été abandonnée à partir du PLF 1997 et des suppressions d'emplois ont touché les personnels administratifs.

Le PLF 2000 a renoué avec les créations d'emplois d'administratifs puisque 100 emplois ont été créés. Ils sont affectés à la police technique et scientifique (20 ingénieurs, 80 techniciens).

Les recrutements 2000 sont toutefois en volume insuffisant par rapport aux objectifs ambitieux assignés par la LOPS.

Dans le cadre de la mise en place et de la généralisation de la police de proximité, un plan pluriannuel de modernisation de 3 ans (2001 - 2003) a été élaboré, dont un des volets principaux porte sur la création d'emplois de personnels administratifs, scientifiques et informatiques.

Le recrutement de personnels administratifs a vocation à revenir sur la sous-administration de la police nationale, relevée par la Cour des comptes. Des créations d'emplois sont également nécessaires pour que la police technique et scientifique puisse remplir les missions qui sont les siennes, compte tenu de l'évolution rapide des techniques. Enfin, la mise en place de réseaux de communication numérisés performants et l'émergence d'un véritable système d'information dans la police rendent indispensable le recrutement de personnels informaticiens qualifiés.

Au terme du plan, s'il est appliqué dans sa totalité, ce sont 6.000 emplois qui seront créés, qui permettront aux fonctionnaires actifs de mieux se consacrer aux tâches opérationnelles de police et d'être mieux épaulés aux plans administratif, informatique et scientifique.

2/ Externalisation de certaines tâches

La principale tâche qui a vocation à être externalisée est la maintenance des véhicules.

Il a été demandé, en juin 1999 aux préfets délégués pour la sécurité et la défense, de préparer le retour sur la voie publique des personnels actifs participant à la maintenance de véhicules des services. 357 de ces personnels devraient donc retrouver d'ici la fin 2001 des missions opérationnelles. Par ailleurs, des personnels actifs affectés dans les ateliers de la direction de la logistique de la préfecture de police pourront être remis sur la voie publique à l'issue d'appels d'offres en cours.

L'externalisation de la maintenance des véhicules dans des garages proches des services de police permettra en outre d'économiser du temps-fonctionnaire de convoyage des véhicules vers des ateliers administratifs parfois éloignés.

En janvier 2000, un guide de l'externalisation, réalisé par l'administration centrale, a été diffusé aux secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP). En ce premier semestre 2000, les SGAP passent des marchés ou des conventions avec des sociétés privées de façon à faire prendre en compte le travail jusqu'à présent assumé par des personnels actifs. Ces mesures sont financées par une dotation spécifique de 25 MF de crédits de fonctionnement en 2000. Le besoin concernant une année entière en 2001 devrait être nettement supérieur à ce montant.

Parallèlement à ces contrats régionaux, voire locaux, le ministère lance actuellement l'expérimentation d'une gestion pour compte de son parc de véhicules. Par cette méthode, une société privée prend à charge la totalité de la gestion d'une partie du parc : relations avec les garagistes privés, règlement des factures correspondantes, contre une rémunération de l'administration. France Telecom et La Poste se sont récemment engagées dans cette voie. La police nationale est la première administration à tenter de la mettre en oeuvre malgré les contraintes de la comptabilité publique. 10 MF ont été alloués en 2000 à cette expérimentation, dont les marchés devraient être notifiés à l'automne.

3/ Contrôle accru des horaires réels des policiers

La direction générale de la police nationale a décidé d'accompagner la réforme des temps de travail par le logiciel GEOPOL. Ce logiciel permet au plan local, d'établir le planning prévisionnel d'emploi de chaque fonctionnaire selon son régime de travail, hebdomadaire ou cyclique. En fonction des événements constatés (absences, dépassement d'horaires, rappel au service, astreinte ...) le logiciel calcule les restitutions horaires dues conformément aux dispositions prévues par l'instruction générale relative à l'organisation du travail de la police nationale (I.G.O.T.)

Le déploiement du logiciel GEOPOL est achevé dans les services relevant des directions centrales de la sécurité publique et de la police aux frontières soit sur près de 1 200 sites et pour la gestion d'environ 80.000 personnes.

Les difficultés techniques qui avaient été observées et que la Cour des comptes a rappelées ont été traitées dans le cadre du marché passé avec la société éditrice du logiciel.

Des évolutions significatives sont en cours de développement, elles concernent

- la saisie des missions effectuées par chaque fonctionnaire,
- la remontée d'informations quantitatives du niveau local vers les niveaux de direction (nombre de personnes présentes par tranche horaire, volume journalier des missions effectuées avec effectif y ayant contribué). La préfecture de police a aussi souhaité utiliser le logiciel GEOPOL.

Ces évolutions ont été demandées au profit de la préfecture de police qui testera GEOPOL au second semestre 2000 pour un déploiement dans ses services, au début de l'année 2001. Ce sont 15 000 fonctionnaires supplémentaires qui seront alors gérés au moyen de cet outil.

Enfin, l'interface des application DIALOGUE de gestion des ressources humaines et GEOPOL est envisagé dans le cadre de la version 4 de DIALOGUE qui sera déployée en 2002.

4/ Priorité donnée au paiement des heures supplémentaires plutôt qu'à leur récupération

Une expérimentation de rachat des repos compensateurs des personnels actifs de police a été engagée sur la base d'un cahier des charges établi conjointement par les services de police concernés, l'inspection générale de la police nationale et la direction de l'administration de la police nationale.

Cette expérimentation, basée sur le volontariat des agents, concerne deux circonscriptions de sécurité publique, Carcassonne et Palaiseau, ainsi que deux arrondissements parisiens, le 11ème et le 18ème.

L'expérimentation a démarré le 5 mars à la préfecture de police de Paris et le 1er avril en sécurité publique. Les premiers résultats montrent que les personnels privilégient leur vie familiale par rapport à un dispositif dont le tarif d'indemnisation est jugé insuffisamment attractif (56,28 F de l'heure, décret n° 2000-194 du 3 mars 2000) ;

Une provision a été demandée au projet de loi de finances 2001 pour approfondir cette expérience.

5/ Réforme du système indemnitaire afin qu'il reflète mieux les difficultés d'exercice de leurs missions par les policiers

Un projet de réforme du régime indemnitaire des agents du corps de maîtrise et d'application a été élaboré, ayant pour but de s'inscrire dans la généralisation de la police de proximité. Il vise à valoriser les tâches de police opérationnelle sectorisées et à améliorer la cohérence et la lisibilité du régime indemnitaire du corps de maîtrise et d'application, comme cela a été réalisé pour les autres corps et recommandé par la Cour des comptes.

Le régime indemnitaire proposé se composerait de trois éléments :

- Une « allocation de maîtrise », perçue par tous les agents, quels que soient leur lieu d'affectation ou leur mission. Elle regrouperait la prime pour services continus, la prime APJ 20 et forfaitise une part des heures de nuit, de dimanche et de jour férié.

- Une « indemnité Ile-de-France », destinée à compenser la cherté de la vie dans cette région. Elle regrouperait l'indemnité de sujétions exceptionnelles, l'indemnité pour postes difficiles et l'indemnité pour charge d'habitation.

- Une « indemnité de métier difficile », composée d'un « taux de base » donné aux agents travaillant selon un régime horaire cyclique et d'un « complément police de proximité » forfaitaire indemnisant la modification des conditions de travail occasionnée par la police de proximité.

Ce projet est actuellement en cours de négociation interministérielle.

6/ Poursuite des projets de redéploiement police-gendarmerie et de restructuration des différents services de police

Après la mission d'analyse et de propositions confiée, en décembre 1997, à MM CARRAZ et HYEST, parlementaires, et la consultation approfondie sur ce réaménagement des autorités locales et des élus conduite par M. Guy FOUGIER, et en conformité avec les objectifs définis par le Conseil de sécurité intérieure du 27 avril 1998, une première phase de transferts a été décidée au mois d'octobre 1999 par les ministres de l'intérieur et de la défense ; il s'agissait de placer sous la responsabilité de la gendarmerie nationale l'exercice des missions de sécurité publique sur le territoire des actuelles circonscriptions de sécurité publique d'Hirson (Aisne), Aubusson (Creuse), Les Andelys (Eure), Vitry-le-François (Marne), Bagnères-de-Bigorre (Hautes-Pyrénées) et Saint-Junien (Haute-Vienne).

La suppression du régime de la police d'Etat sur le territoire des

communes constituant l'assise territoriale des circonscriptions de sécurité publique d'Hirson (Hirson, Buire, Saint-Michel) et des Andelys (Les Andelys, Tosny, Bernières-sur-Seine) a pris effet le 2 mai 2000, aux termes de deux arrêtés interministériels du 14 avril 2000, publiés au Journal officiel du 19 avril 2000.

La même procédure sera suivie pour la commune d'Aubusson, dont le conseil municipal s'est majoritairement prononcé, le 19 mai 2000, en faveur du projet de réorganisation territoriale.

Pour les circonscriptions de sécurité publique de Vitry-le-François, Bagnères-de-Bigorre et Saint-Junien, la procédure du décret en Conseil d'Etat doit, conformément aux dispositions combinées des deuxième et troisième alinéas de l'article L.2214-1 du code général des collectivités territoriales, s'appliquer en considération du fait que l'accord des conseils municipaux de l'ensemble des communes concernées par le dispositif envisagé n'a pu être recueilli.

La mise en oeuvre de ces six opérations s'accompagne, pour les personnels de la police nationale qu'elles concernent, d'une série de mesures à caractère social : les unes, de nature administrative, consistent à faciliter la réalisation des vœux de réaffectation que les fonctionnaires et agents sont invités à formuler dans la perspective de la cessation d'activité de leur service ; les autres, de nature financière, ont pour objet le versement aux personnels déplacés, et sous certaines conditions, d'une « indemnité exceptionnelle d'aide à la mobilité liée aux transferts de compétence territoriale entre la police et la gendarmerie nationale », instituée par décret n° 2000-252 du 15 mars 2000.

Outre les transferts, d'autres réorganisations ont été conduites :

- dans le département de la Haute-Savoie, où les circonscriptions de sécurité publique de Thonon-les-Bains et d'Evian-les-Bains ont, par arrêté ministériel du 2 décembre 1999 (JO 14/12/1999), été fusionnées en une circonscription unique dite du Léman,

- dans le département de l'Oise, dont la commune de Villiers-Saint-Paul est placée sous le régime de la police d'Etat depuis le 3 janvier 2000, aux termes d'un arrêté interministériel du 17 décembre 1999 (JO 28/12/1999) ;

- dans le département du Gard, où le régime de la police d'Etat a, par arrêtés interministériels du 17 décembre 1999 (JO 28/12/1999), été respectivement instauré dans la commune de Saint-Christol-lès-Alès et supprimé sur le territoire de celle de La Grand'Combe, dans les deux cas à dater du 3 janvier 2000 ;

- dans le département de la Haute-Marne, dont la commune de Chamouilley est rattachée à la brigade de gendarmerie de Saint-Dizier depuis le 3 avril 2000, date à laquelle l'arrêté interministériel du 20 janvier 2000 (JO

09/03/2000) portant suppression du régime de la police d'Etat sur son territoire a pris effet.

D'autres réorganisations sont également prévues

- dans le département précité de la Haute-Savoie, dont la commune de Marin devrait être prochainement retirée de la nouvelle circonscription de sécurité publique du Léman pour être placée, moyennant la publication préalable d'un arrêté interministériel (en cours d'élaboration) portant suppression du régime de la police d'Etat sur son territoire, sous la responsabilité de la gendarmerie nationale ;

- dans le département de la Seine-et-Marne, où le régime de la police d'Etat pourrait, par arrêté interministériel, être supprimé sur le territoire des communes de Monthyon, Barbizon et Perthes -en-Gatinais, Saint-Martin-en-Bière et Saint-Sauveur-sur-Ecole ainsi que Valence-en-Brie, cependant qu'il serait instauré sur celles de Chalifert et de Poincy.

7/ Meilleure maîtrise du développement des adjoints de sécurité

L'augmentation des effectifs d'ADS se poursuit à un rythme rapide compatible avec les impératifs d'une sélection rigoureuse. L'objectif des 20 000 recrutements en 2000 sera tenu, après redéploiement des quotas des départements de la région Ile-de-France qui ne pourraient être remplis vers ceux de province.

La formation initiale des ADS a été prolongée de 15 jours afin d'améliorer leur qualification. Des programmes de formation continue sont actuellement mis en place afin, d'ores et déjà, de préparer la sortie des ADS à l'issue de leur contrat de cinq ans. Notamment, le deuxième concours de gardien de la paix, ouvert aux policiers auxiliaires et aux adjoints de sécurité permettra aux meilleurs d'entre eux de devenir gardiens de la paix après trois ans de service.

Les adjoints de sécurité constituent un apport indispensable pour la mise en oeuvre et la généralisation de la police de proximité. Les cinq années de contrat qui leur sont proposées apparaissent en outre comme un dispositif d'entrée sur le marché du travail qui leur ouvre de réelles opportunités au sein de la police nationale (préparation de concours) et des métiers de la sécurité privée. Enfin, le recrutement en plus grand nombre de fonctionnaires actifs issus des ADS est un moyen d'avoir une police nationale plus à l'image de la population.

Le succès du dispositif des ADS conduit aujourd'hui à envisager sa pérennisation.



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ-ÉGALITÉ-FRATERNITÉ

Tony DREYFUS

le 29 septembre 2000

Monsieur le Rapporteur général,

J'ai pris connaissance de votre courrier du 26 mai 2000 relatif aux suites éventuelles données par le Gouvernement aux orientations que la Mission d'évaluation et de contrôle avaient adoptées l'année dernière sur la base du rapport (n° 1781, annexe 2, la gestion des effectifs et des moyens de la police nationale), que j'avais eu l'honneur de présenter devant notre Commission des finances. Par ailleurs, vous m'invitez à vous faire part de l'influence éventuelle des travaux de la mission sur mon activité de rapporteur spécial, notamment sur le contenu que j'ai tenu à donner au rapport relatif au budget de la sécurité dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2000.

Sur ce dernier point, il convient de relever que le rapport que j'ai présenté à l'automne 1999 traite bien sûr des problématiques que la Mission d'évaluation et de contrôle a abordées. Des sujets essentiels tels que la sous-administration de la police, l'externalisation de certaines tâches informatiques et de réparation des véhicules ainsi que la réforme des régimes indemnitaires méritent un suivi constant et sont ainsi abordés dans un rapport que, par ailleurs, j'avais décidé de consacrer dans sa partie descriptive à la mise en place de la police de proximité et à la nouvelle doctrine de sécurité publique qui en est le socle.

S'agissant des orientations que la Mission avait adoptées l'année dernière, il convient d'abord de préciser que leur nature volontairement générale n'appelait pas nécessairement, à l'issue d'une seule année, l'observation de résultats totalement probants. Le ministre de l'intérieur a cependant fait part dans un courrier du 27 juin 2000 que vous avez eu l'obligeance de me communiquer, des expérimentations et réformes en cours, relatives aux sept orientations adoptées par la Mission.

Les précisions apportées par le ministre de l'intérieur appellent de ma part les observations suivantes :

- « *la police doit être administrée* » : le ministre de l'intérieur constate que les engagements pris dans la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité ne seront pas tenus. Seuls 1.800 emplois d'agents administratifs sur les 5.000 programmés ont été effectivement créés entre 1995 et 1999. Il faut noter que la création de ce type d'emplois a connu un léger redémarrage, perceptible dans le budget pour 2000. Le ministre de l'intérieur précise par ailleurs que l'un des volets

d'un plan pluri-annuel de modernisation, actuellement en discussion au niveau interministériel, prévoit sur trois ans la création de 6.000 emplois « *administratifs, scientifiques et techniques* ». Il n'est pas précisé si ce programme a déjà fait l'objet d'un arbitrage budgétaire, ni combien d'emplois administratifs *stricto sensu* seraient ainsi créés. Il conviendra de suivre avec attention la mise en œuvre de ce plan qui fixe des objectifs ambitieux. La proposition de la Mission qui consistait à affecter aux tâches administratives de la police d'autres agents de l'Etat n'est pas évoquée par le ministre de l'intérieur, mais il est certain que de telles opérations pourraient être effectuées sur la base de redéploiements entre administrations, sous réserve que les efforts de formation nécessaires soient assurés.

- « *certaines tâches de gestion doivent être externalisées* » : le ministre de l'intérieur expose l'état de différentes réalisations et expérimentations. Plus de 350 agents des personnels actifs de la police nationale affectés à la maintenance des véhicules de service, ont retrouvé ou retrouveront des missions opérationnelles d'ici la fin 2001. Le ministre fait état d'appels d'offre pour confier à des entreprises privées ces tâches jusqu'ici assumées par des agents des services actifs. Enfin, une expérimentation est menée, tendant à confier à un prestataire l'ensemble de la gestion d'un parc de véhicules. Il faut noter que les crédits prévus pour chacun de ces deux derniers points, qui s'élèvent respectivement à 25 et 10 millions de francs, semblent largement insuffisants, au moins pour l'avenir. Il conviendra de porter une attention toute particulière à l'évolution des crédits affectés à ces opérations prometteuses dont la poursuite est nécessaire ;

- « *les horaires de travail des policiers doivent être contrôlés* » : le ministre de l'intérieur fait état de l'extension d'ores et déjà effective du système, baptisé GEOPOL, de gestion des horaires des personnels actifs de la police nationale à une grande partie de ceux-ci. Si cette évolution est louable, il n'est cependant pas fait clairement référence à l'utilisation prochaine de cartes magnétiques compatibles avec le système GEOPOL. Il est pourtant absolument nécessaire que celles-ci se substituent très prochainement à la saisie manuelle des durées de travail des agents.

- « *le paiement des heures supplémentaires doit prendre le pas sur les récupérations* » : le ministre de l'intérieur fait état d'une expérimentation de rachat des repos compensateurs, actuellement menée dans deux circonscriptions de sécurité publique ainsi que dans deux arrondissements de Paris. Il ne cache pas la faible attractivité du système proposé aux agents et donc son insuccès. Dès lors que la note précise qu'une provision est demandée au projet de loi de finances pour 2001, afin d' « *approfondir cette*

annexe 2 :

**Documents relatifs à l'usage des fonds
de la formation professionnelle**

1. Lettre, en date du 21 juin 2000, de M. Jacques Barrot, rapporteur spécial des crédits de la formation professionnelle
2. Lettre, en date du 31 juillet 2000, de Mme Nicole Pery, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle

ASSEMBLÉE NATIONALE

FRATERNITÉ

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ -

PARIS, le 21 juin 2000

**Note relative au suivi des recommandations
de la Mission d'évaluation et de contrôle
concernant l'amélioration de l'usage des fonds de la formation professionnelle**

- Sur la modernisation de l'AFPA

La mission d'évaluation et de contrôle avait formulé quatre recommandations relatives à l'AFPA afin de donner à cette association une « *stratégie de rigueur et de long terme* ».

Deux recommandations ont été suivies d'effets

1.- La **rationalisation et la modernisation de cette association** est largement entamée. Une comptabilité analytique, permettant d'évaluer les coûts des formations, a été mise en place. La modernisation du processus de comptabilité doit se poursuivre;

2.- La **coopération entre l'ANPE et l'AFPA au plan local** se développe. Cette évolution s'est traduite par des dispositions spécifiques dans les deux contrats de progrès de ces organismes.

En revanche, deux recommandations semblent rester sans application notable

3.- L'AFPA n'est pas en mesure d'assurer un suivi statistique satisfaisant de ses stagiaires ;

4.- L'effort de clarification des situations des personnes mises à disposition doit se poursuivre.

- Sur l'évaluation des politiques régionales

La mission d'évaluation et de contrôle avait proposé que le **contrôle des comptes** des actions de formation professionnelle soit effectué **par les membres des chambres régionales** des comptes. Elle avait par ailleurs souhaité que des **monographies régionales** de ces actions soient établies.

Sur ces deux points, aucune avancée notable n'a pu être constatée.

- Sur l'amélioration de la gestion des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)

La mission d'évaluation et de contrôle a souhaité **dynamiser la trésorerie** de ces organismes.

Un décret en Conseil d'État n° 99-1127 du 28 décembre 1999 est venu répondre à cette attente. Il prévoit notamment l'harmonisation des dates et des modalités de calcul des disponibilités dont les OPCA peuvent disposer au titre du congé individuel de formation ou des formations professionnelles en alternance. L'article 2 de ce décret limite ainsi ces disponibilités au tiers des charges comptabilisées au titre du dernier exercice clos.

Par ailleurs, la mission d'évaluation et de contrôle a souhaité **l'extension du contrôle de la Cour des comptes aux OPCA**. L'article 11 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, modifie l'article L. 111-7 du code des juridictions financières afin d'autoriser la Cour des comptes à pratiquer des contrôles sur « *les organismes qui sont habilités à recevoir des taxes parafiscales, des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires, de même que sur les organismes habilités à percevoir- des versements libératoires d'une obligation légale de faire* ».

En dernier lieu, le projet de loi de modernisation sociale prévoit la **rationalisation des circuits de collecte de la taxe d'apprentissage** au niveau de la région. Il prévoit également d'interdire la sous-traitance à un tiers des opérations de collecte ou de répartition et de rendre **plus efficaces les opérations de contrôle**.

Ces mesures vont clairement dans le sens d'une plus grande rigueur et de plus de transparence dans ce secteur, ce qui est conforme aux orientations dégagées par la mission d'évaluation et de contrôle.

SUITES RESERVEES AUX PROPOSITIONS DE LA MISSION D'EVALUATION ET DE CONTROLE

Après avoir mis en exergue la complexité du système de formation professionnelle engendrée par l'inflation normative et la multiplicité des acteurs, Monsieur Jacques BARROT énonce trois séries de propositions

- l'élaboration d'une stratégie de rigueur pour l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;
- le renforcement du contrôle de la formation professionnelle ;
- l'amélioration de la qualité de la formation.

Les suites réservées à ces propositions sont consignées ci-dessous.

1- Elaboration d'une stratégie de rigueur pour l'AFPA

Face à un déficit important de qualification des adultes et à une inégalité persistante d'accès à la formation des actifs, l'orientation adoptée en ce qui concerne l'AFPA est de la mettre au service de la qualification des demandeurs d'emploi.

A cet effet, l'AFPA est engagée dans une rénovation des services offerts à ces derniers.

a - dans le champ de l'orientation professionnelle

En 1999, l'AFPA, dans le prolongement de l'aide au placement mise en oeuvre par l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), a permis à plus de 120.000 demandeurs d'emploi de concrétiser leur projet. Elle s'est engagée en 2000 à assurer cette prestation pour 170.000 demandeurs d'emploi.

b - dans le champ de la formation professionnelle

Conformément aux termes du contrat de progrès conclu avec l'Etat, l'AFPA s'est engagée dans la définition de parcours personnalisés à l'attention des demandeurs d'emploi. Cette démarche l'a conduite à rénover en profondeur ses méthodes selon trois axes

- le renforcement de l'évaluation des compétences en amont de la définition des parcours ;

- le développement de l'alternance et de l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication ;

- la modernisation des formations conduisant aux titres du ministère de l'emploi et de la solidarité afin de construire des parcours adaptés aux besoins immédiats du marché de l'emploi.

c - dans le champ de la validation

Afin de permettre aux actifs de faire reconnaître leur expérience par la validation des acquis, une refonte des 250 titres du ministère de l'emploi et de la solidarité(*) est engagée avec l'AFPA. L'objectif est de permettre à cette dernière de délivrer tout ou partie des titres du ministère par simple validation des acquis, selon les modalités prévues par le projet de loi de modernisation sociale.

d - dans le champ de l'action territoriale

Dans le cadre des démarches engagées par le service public de l'emploi, l'AFPA est impliquée dans la réalisation de plans locaux pour le développement économique. Il lui est demandé dans ce cadre d'adapter son appareil de formation aux besoins locaux.

Par ailleurs, l'AFPA a engagé une politique active de coopération avec les Conseils régionaux afin d'adapter ses moyens aux orientations des politiques régionales forte implication dans les contrats de plan Etat-région, création de comités consultatifs régionaux, saisine des régions sur l'évolution de l'appareil de formation.

2 - Renforcement du contrôle de la formation

Un programme de renforcement des moyens du contrôle de la formation professionnelle tant à l'échelon central que déconcentré a été défini.

A l'échelon central, deux inspecteurs expérimentés ont rejoint le Groupe national de contrôle (GNC) en début d'année. Ils permettront de relancer les contrôles sur place auprès des organismes de formation, notamment ceux qui dispensent des actions à destination de jeunes en contrat de qualification et des organismes collecteurs paritaires. Compte tenu de l'ampleur des tâches (vérification, animation des services déconcentrés, etc.) le renforcement du GNC se poursuivra. D'ores et déjà deux postes supplémentaires sont proposés à la prochaine Commission administrative paritaire (CAP). Ils permettront de retrouver les effectifs d'inspecteurs de 1997.

(l) Délivrés au trois quart par l'AFPA.

Par ailleurs, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a été sollicité pour mettre à la disposition du ministère de l'emploi et de la solidarité une dizaine d'inspecteurs des impôts. Si cette demande aboutit, le GNC bénéficiera du renfort de l'un d'entre eux afin de développer ses capacités d'expertise en matière fiscale (régime fiscal des associations, règles relatives à la taxe sur la valeur ajoutée, etc.).

A l'échelon déconcentré, suite à la réforme de l'inspection du travail, une première promotion de sept inspecteurs du travail spécialisés en matière de formation professionnelle vient de sortir de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP). Ils ont été affectés en priorité aux Services régionaux de contrôle (SRC) ayant des besoins en personnel les plus criants (Ile de France, Nord-Pas de Calais, ChampagneArdenne, Corse). En 2001, dix nouveaux inspecteurs seront affectés aux SRC.

Pour l'avenir, un groupe de travail animé par la Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) étudie la définition d'effectifs de référence au regard des charges de contrôle qui incombent à chaque SRC.

Enfin, parallèlement à la mise à niveau des effectifs, il convient de souligner l'effort fait en matière d'animation des SRC et de formation des inspecteurs et contrôleurs en charge du secteur de la formation professionnelle.

3 - Amélioration de la qualité de la formation

L'image négative de la formation professionnelle nuit à sa crédibilité. Il convient de redonner à cette dernière sa véritable dimension, qui est d'être à la fois un facteur de performance économique et de cohésion sociale. Cette nécessité est d'autant plus importante que la formation évolue. Les principaux changements dans ce domaine sont probablement à venir, notamment avec la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Les pouvoirs publics ont une double responsabilité en la matière. Tout d'abord celle du contrôle de la formation professionnelle(2). Par ailleurs, l'Etat est un important prescripteur en matière de formation. Il doit améliorer ses pratiques d'achat en se montrant plus rigoureux dans l'élaboration des cahiers des charges et dans l'évaluation des actions.

La profession doit également participer au développement de procédures de qualité pour les organismes de formation. En effet, la régulation de l'offre par la profession est plus adaptée que l'agrément public, difficile à mettre en oeuvre pour un résultat incertain. L'apparition des normes ISO et de la marque NF dans le secteur de la formation constitue une voie de progrès. La constitution de l'Office professionnel de qualification des organismes de formation (OPQF) est également porteuse d'avenir.

⁽²⁾ Cf. *supra*.

J'ajoute que le développement des procédures de certification constitue également un facteur de progrès en matière de formation. En effet, les commanditaires peuvent plus aisément exiger des organismes de formation que les acquis des stagiaires soient validés à travers l'obtention d'une certification.

Les questions relatives à la qualité de l'offre de formation sont importantes pour la réussite du processus de réforme. C'est d'ailleurs l'un des thèmes des groupes de travail mis en place à l'initiative du secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle. Les conclusions de ces groupes, composés de professionnels de la formation, seront connues en septembre prochain. Elles feront l'objet d'une large concertation, notamment avec les partenaires sociaux, et au besoin d'une transcription législative ou réglementaire.

En conclusion, je voudrais souligner que la formation est depuis l'origine un système qui mobilise de nombreux acteurs, au rang desquels les partenaires sociaux tiennent une place essentielle. J'ai appelé de mes vœux, dès que j'ai engagé la concertation autour du livre blanc sur la formation professionnelle, la négociation entre les partenaires sociaux. Je me réjouis que ces derniers l'aient inscrite au calendrier de la « refondation sociale ». Toutefois, sans attendre le terme de cette négociation, le projet de loi de modernisation sociale contient des dispositions concernant la formation professionnelle relatives au financement de l'apprentissage et à la reconnaissance de l'expérience à travers la validation des acquis.

2599 - Rapport d'information de M. Didier Migaud en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle constituée le 22 décembre 1999 (commission des finances)

annexe 3 :

Document relatif à la politique autoroutière

1. Lettre, en date du 25 août 2000, de M. Jean-Claude Gayssot, Ministre de l'équipement, des transports et du logement
2. Lettre, en date du 19 septembre 2000, de M. Augustin Bonrepaux, Rapporteur spécial des crédits de l'équipement et des transports terrestres

DOCUMENT DE SYNTHESE

Elaborer un schéma national des infrastructures.

Les schémas de services collectifs de transport de marchandises et de voyageurs institués par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 sont des documents de planification destinés à faire connaître les orientations de l'Etat à moyen et long terme, ainsi que les principales mesures retenues pour les mettre en œuvre dans une logique d'optimisation de l'utilisation des fonds publics.

Ces schémas détermineront les principales dispositions présentant un intérêt national sur lesquelles l'Etat est fondé à intervenir ; celles-ci seront justifiées par l'évaluation de leurs conséquences sur le fonctionnement des réseaux de transport à l'horizon 2020, compte tenu des perspectives d'évolution de la demande résultant des orientations de politique des transports retenues par le Gouvernement pour assurer un développement durable ; elles comprennent

- des mesures d'exploitation ou de réhabilitation visant à une utilisation plus efficace des réseaux existants, dont la consistance et l'opportunité seront définies ultérieurement ;
- des opérations d'aménagement et des infrastructures nouvelles d'intérêt majeur pour le fonctionnement du système de transport à l'horizon 2020 ; certaines opérations seront indiquées à titre d'intention, leur consistance précise devant être définie ultérieurement sur la base d'études plus approfondies ;
- des projets qui pourraient se révéler opportuns à un horizon postérieur à 2020, pour lesquels il apparaît justifié de prendre les mesures conservatoires nécessaires ;
- l'exposé de problématiques pour lesquelles aucune décision n'est nécessaire ou possible dans l'immédiat et dont les solutions feront l'objet de compléments d'études et de débats ultérieurs.

Les schémas de services expliciteront les projets qui présentent une importance majeure au niveau national et sont susceptibles d'être mis en œuvre dans les vingt ans à venir, tels que les autoroutes nouvelles ou les grandes liaisons routières interrégionales à deux fois deux voies ; la réalisation de tels projets nécessite en effet qu'ils soient inscrits dans les schémas de services, le cas échéant par révision de ce ux-ci.

Présenter au Parlement avant le projet de loi de finances pour 2001 un projet de loi de programmation des infrastructures de transport

Les schémas de services collectifs de transport ne sont pas soumis à un vote du Parlement. Une telle procédure, outre qu'elle serait contraire aux articles 34 et 37 de la Constitution qui fixent précisément l'étendue des domaines législatifs et réglementaires, n'est pas conforme aux intentions du législateur qui a lui-même placé les schémas de planification dans le domaine réglementaire à travers le cadre fixé par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

En revanche, la LOADDT du 25 juin 1999 institue, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire.

Ces délégations seront chargées d'évaluer les politiques d'aménagement et de développement du territoire et d'informer leur assemblée respective sur l'élaboration et l'exécution des schémas de services collectifs.

A la demande du Gouvernement, chacune de ces délégations parlementaires rend un avis sur les projets de décret mettant en oeuvre les schémas de services c ollectifs.

Développer le nouvel objet routier.

La nécessité de répondre aux besoins de liaisons routières à haut niveau de service mais à trafic faible a conduit à concevoir un nouveau type de voie concédable. La direction des routes a ainsi fixé en juillet 1999 les grandes caractéristiques d'une nouvelle voie rapide interurbaine, comportant un profil en travers à deux fois une voie avec séparateur central et présentant des créneaux de dépassement.

Ce type de route a été retenu pour la liaison A.650, entre Pau et Oloron-Sainte-Marie conformément à la décision ministérielle d'approbation de l'avant-projet sommaire en date du 2 mai 2000.

Les études concernant ce type de voie se poursuivent de façon à élaborer un guide de conception et à actualiser par ailleurs le catalogue des types de routes de 1991.

Réaffecter la taxe d'aménagement du territoire, assise sur les sociétés d'autoroutes, à son objet initial.

Le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) a été créé par la loi du 5 février 1995 pour donner une nouvelle ampleur à la politique d'aménagement du territoire dans le domaine des infrastructures de transports.

Les actions conduites par le fonds, notamment dans le domaine routier où l'essentiel des crédits est allé à la construction des autoroutes A.20 et A.75 dans le Massif-Central, ont bien répondu à cet objectif.

Dans une période de fortes contraintes budgétaires, les crédits d'investissements votés par le Parlement sur le budget général ont certes été réduits, mais on peut estimer que le fonds a permis de maintenir, malgré ces difficultés, une action très significative en matière d'aménagement du territoire.

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit, dans un autre contexte budgétaire, de poursuivre cet effort sur le budget général en conservant, grâce à une réforme de la nomenclature, l'intermodalité qui constituait l'originalité du FITTVN.

Réformer les procédures d'instruction et de décision de l'Etat.

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement veille à associer les principaux ministères intéressés lors de l'instruction des projets autoroutiers. Les différents ministères se concertent étroitement au sein du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) pour arrêter les grandes orientations d'aménagement et au sein du comité interministériel économique et social (CIES) pour la programmation des investissements. La procédure d'instruction mixte à l'échelon central avant la déclaration d'utilité publique prise par décret après avis du Conseil d'Etat est également l'occasion d'une concertation approfondie sur les projets.

De plus, le directeur des routes et la directrice de la nature et des paysages ont, par circulaire n° 99-78 du 14 septembre 1999, précisé les modalités de coopération et de concertation entre les directions régionales de l'environnement et les services déconcentrés de l'équipement pour l'élaboration et l'instruction des projets routiers du réseau national. Ils ont également établi un protocole entre administrations centrales visant à engager le plus en amont possible une démarche respectueuse de l'environnement dans la conception et dans la réalisation des projets autoroutiers.

Par ailleurs, le ministère de l'économie et des finances est étroitement associé aux processus de mise en concurrence en vue de l'attribution des concessions d'autoroutes dans le cadre de commissions spécifiques comme cela a récemment été le cas pour le viaduc de Millau ou la liaison A.28 Rouen - Alençon.

Informar le Parlement de la situation financière des sociétés d'autoroutes.

Il convient de souligner que l'information du Parlement sur la situation financière des sociétés d'autoroutes, et plus généralement sur l'état et l'évolution du secteur autoroutier, est effectuée de façon très approfondie chaque année au travers des réponses aux questionnaires adressés à l'administration par les différentes commissions des assemblées dans le cadre de la préparation de la loi de finances.

A cette occasion, un bilan complet de l'activité du secteur et des sociétés d'autoroutes est élaboré et les rapports d'activité des différents concessionnaires d'autoroutes, auxquels sont annexés les comptes sociaux, sont adressés aux assemblées parlementaires. En particulier, un point détaillé sur l'évolution de l'endettement des sociétés est réalisé, et l'activité de la caisse nationale des autoroutes, chargée notamment d'émettre les emprunts obligataires sur les marchés internationaux de capitaux pour le compte des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes, est exposé. Un bilan de l'exécution des contrats de plan quinquennaux conclus entre l'Etat et les sociétés d'autoroutes est effectué.

Il est également répondu aux questions portant sur les augmentations annuelles des péages et sur la mise en place et l'efficacité des mesures tarifaires destinées à mieux gérer ou mieux orienter le trafic.

Les réponses aux questionnaires parlementaires sont l'occasion de faire le point sur la programmation et la réalisation des programmes d'investissement, qu'il s'agisse des sections nouvelles ou des aménagements de capacité.

Le ministre de l'équipement est par ailleurs appelé à répondre aux questions de commissions parlementaires ad hoc telles que la Commission d'enquête du Sénat sur les choix stratégiques en matière d'infrastructures de transport (printemps 1998) ou la Délégation pour l'Union européenne du Sénat (mars 1999).

Il est à noter que la nécessité d'informer les Assemblées sur la situation financière des sociétés d'autoroutes s'est traduite, aux termes de l'article L.122-7 du code de la voirie routière, par la nomination de deux parlementaires, l'un issu de l'Assemblée nationale, l'autre du Sénat, au sein du Conseil d'administration de l'établissement public Autoroutes de France (ADF), principal actionnaire de sept des huit sociétés d'économie mixte (SEMCA).

Enfin, dans le cadre des travaux du OIES, institué par le décret du 27 novembre 1996, l'administration élabore deux fois par an un rapport sur l'activité et la situation financière des sociétés d'autoroutes à capital public, dans lequel l'évolution de leurs ratios financiers est analysée de façon détaillée. Les travaux du CIES sont d'ailleurs cités dans le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle. Ce rapport pourrait faire l'objet d'un envoi systématique aux deux ASSEMBLÉES.

Mettre en oeuvre une nouvelle tarification des péages, orientée vers une plus grande diversification des modes de transport inter ou intra-urbains.

La définition du péage autoroutier est donnée par l'article L.122-4 du code de la voirie routière : « *La convention de concession et le cahier des charges [...] peuvent autoriser le concessionnaire à percevoir des péages en vue d'assurer le remboursement des avances et des dépenses de toute nature faites par l'Etat et les collectivités ou établissements public, l'exploitation et, éventuellement l'entretien et l'extension de l'autoroute, la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire* ».

Au niveau communautaire, la directive 1999/62/CE du 15 juin 1999 du Parlement européen et du Conseil relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures stipule en son article 7 que « *les péages moyens pondérés sont liés aux coûts de construction, d'exploitation et de développement du réseau d'infrastructure* » **Concerné**.

Le péage autoroutier est ainsi une redevance pour service rendu (C.E., société Cofiroute, 1997) et son montant doit correspondre à la valeur du service offert à l'utilisateur. Il constitue essentiellement une ressource de financement permettant aux concessionnaires de couvrir l'ensemble des dépenses de construction et d'exploitation des autoroutes inscrites dans leurs contrats de concession. Son mode de calcul, tel qu'il est défini à l'article 25 des cahiers des charges annexés aux conventions de concession, est conforme à ce principe.

Les adaptations à cette règle de tarification de l'usage des autoroutes ont actuellement pour but de provoquer un report intramodal. Ainsi, les politiques d'abonnements instaurées par les sociétés concessionnaires visent à favoriser l'accès à l'autoroute des usagers effectuant des trajets fréquents (en particulier de type domicile-travail en zone périurbaine lorsque l'offre de transport collectif représentative est insuffisante) ou des poids lourds. Des tarifications spécifiques permettent de mieux réguler ou de mieux orienter le trafic sur le réseau de chaque concessionnaire. Dans une optique de gestion à long terme, les concessionnaires mettent en oeuvre des hausses annuelles de péage différenciées selon les axes, afin de rendre économiquement attractives les autoroutes offrant des itinéraires alternatifs aux axes déjà très fréquentés.

Par ailleurs, pour l'A. 14, qui double l'A. 13, libre de péage aux abords de l'agglomération parisienne, une tarification très élevée a été adoptée avec le double objectif de financer cette infrastructure très coûteuse et d'assurer aux usagers un temps de parcours fiable aux heures de pointe.

Modifier ces principes de tarification pour diversifier les modes de transport inter ou intra-urbains supposerait de modifier l'état actuel du droit.

Cette évolution est néanmoins étudiée par le Gouvernement pour répondre notamment aux difficultés soulevées par l'accroissement du trafic routier de marchandises dans des régions sensibles. A cet effet, il a présenté au Conseil des ministres d'octobre 1999 un mémorandum sur les problèmes de transport dans les Alpes et devrait proposer, pendant la présidence française de l'Union européenne, une initiative sur Ce thème.

Les nouvelles orientations budgétaires.

Le projet de loi de finances 2001 prévoit la suppression du FITTVN et la rebudgétisation des crédits correspondants sur le budget général. De façon à conserver l'aspect intermodal du FITTVN, la nomenclature de ce dernier a été modifiée pour inscrire les crédits concernant les routes et les autres transports terrestres dans les mêmes chapitres.

annexe 4 :

Documents relatifs aux aides à l'emploi

1. Lettre, en date du 11 juillet 2000, de M. Gérard Bapt, rapporteur spécial des crédits du travail et de l'emploi

2. Lettre, en date du 18 septembre 2000, du directeur du cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité



annexe 5 :

Documents relatifs à la gestion des universités

Lettre, en date du 21 septembre 2000, de M. Alain Claeys, rapporteur spécial
des crédits de l'enseignement supérieur

NOMFICH * fusionformat Annexe 15

- 6) *Rapport d'information n° 1781 du 7 juillet 1999.*
- 7) *Rapport du 27 janvier 1999, Documents d'information de l'Assemblée nationale n° 3/99.*
- 8) *Proposition de loi organique (n° 2540) relative aux lois de finances, mise en distribution le 11 juillet dernier. Le Président de la Commission des finances, M. Henri Emmanuelli, a demandé la constitution d'une commission spéciale, en application de l'article 31 du Règlement. La procédure applicable dans cette hypothèse devrait donc s'engager dès le début de la session ordinaire, le 2 octobre 2000.*
- 9) *Le rapport précité du groupe de travail sur le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique, a dressé un constat d'échec de cet office (tome I, pages 117 et suivantes).*
- (10) *Annexes nos 1 à 4 au rapport d'information n° 1781 précité.*
- 11) *Voir sur ce point les délibérations de la Commission des finances au cours de sa réunion du 20 juin 2000, au Bulletin des commissions n° 19 du mardi 19 au vendredi 23 juin 2000 (p. 2390).*
- 12) *rapport d'information n° 2357 ; « Moderniser la gestion des universités : quels outils pour quels enjeux? »*
- 12) *Outre le rapport d'information précité de M. Alain Claeys, il s'agit du rapport d'information (n° 2542) de M. Pierre Forgues sur le fonctionnement des COTOREP, et du rapport d'information (n° 2543) de votre Rapporteur général sur le recouvrement de l'impôt.*
- 12) *M. Legrand faisait allusion à la gestion des ressources procurées aux universités par leurs activités de recherche. Audition du 3 février 2000 (cf. annexe du rapport de Alain Claeys « Moderniser la gestion des universités : quels outils pour quels enjeux » n° 2357).*
- 12) *On trouvera, en annexe au présent rapport, le compte rendu de l'audition par la MEC, le 8 mars 2000, de M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des comptes, sur ce sujet.*