

N° 1115

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

TOME I

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

FONCTION PUBLIQUE ET RÉFORME DE L'ÉTAT

PAR M. BERNARD DEROSIER

Député.

(2^{ème} partie)

Voir le numéro : 1110 (annexe 26).

Institutions politiques - Administration - Collectivités locales.

SOMMAIRE

Pages

1ERE PARTIE DU RAPPORT

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE : L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE EN QUESTION

I. — LA MESURE DE L'ATTRACTIVITÉ

- A. UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES EFFECTIFS EN POSTE
- B. UNE ÉVOLUTION MAL MAÎTRISÉE

II. — LES COMPOSANTES DE L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

- A. LE SYSTÈME DES CARRIÈRES
- B. Les rémunérations

2EME PARTIE DU RAPPORT

DEUXIÈME PARTIE	7
LES HÉSITATIONS DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT	7
I. — LA PERPÉTUELLE MODIFICATION DES STRUCTURES DE PILOTAGE	7
A. LE DISPOSITIF INTERMINISTÉRIEL	7
1. Le maintien du comité interministériel pour la réforme de l'État	7
2. La restructuration des services placés auprès du Premier ministre	8
B. LES ACTIONS MINISTÉRIELLES DE MODERNISATION	10
II. — LA POLITIQUE DE SIMPLIFICATION.....	11
A. DES ACQUIS IMPORTANTS	11
B. UNE NOUVELLE MÉTHODE CRITIQUABLE.....	13
C. LA PROMOTION DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE.....	13
III. — LES CONSÉQUENCES INCERTAINES DE LA DÉCENTRALISATION	17
A. LE CARACTÈRE CONTESTABLE DES INITIATIVES GOUVERNEMENTALES.....	17
B. LES INCERTITUDES LIÉES AUX PERSONNELS.....	18
1. La tension entre souplesse de gestion et risque d'inégalités.....	18
2. Les défis que doit relever la fonction publique territoriale	18
a) <i>La gestion des transferts</i>	18

<i>b) La réforme du Centre national de la fonction publique territoriale</i>	<i>19</i>
IV. — LES DÉRIVES DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE	22
A. LES OBJECTIFS ET LES STRUCTURES DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE	22
B. UNE MISE EN ŒUVRE NON CONFORME AUX OBJECTIFS	23
1. La dévalorisation de la notion de mission	23
2. L'inertie des structures administratives	24
3. Les lacunes de la mesure de la performance	25
C. LA QUESTION DÉLICATE DE LA PRISE EN COMPTE DES EFFECTIFS	26
1. Les défauts du système en vigueur	26
2. Les améliorations attendues	27
3. Le préalable d'une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences	28
TROISIÈME PARTIE.....	30
LES MOYENS DU MINISTÈRE CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT	30
I. — UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE.....	30
A. L'AGRÉGAT « FONCTION PUBLIQUE »	30
B. LES ACTIONS « FONCTION PUBLIQUE » ET « RÉFORME DE L'ÉTAT »	32
II. — LES CRÉDITS EN FAVEUR DES FONCTIONNAIRES.....	32
A. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE.....	32
B. LES ACTIONS INTERMINISTÉRIELLES DE RECRUTEMENT ET DE FORMATION CONTINUE	35
1. Les crédits de formation, de perfectionnement et d'insertion	35
2. Les subventions aux écoles	36
<i>a) L'École nationale d'administration</i>	<i>37</i>
<i>b) Les instituts régionaux d'administration.....</i>	<i>38</i>
3. Les autres subventions pour dépenses de formation	38
III. — LA MODERNISATION DE L'ÉTAT.....	39
A. LES ÉTUDES ET LA COMMUNICATION SUR LA GESTION PUBLIQUE.....	39
B. LE FONDS POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT.....	39
C. LES CRÉDITS DU FONDS DE DÉLOCALISATION.....	41
AUDITIONS DU RAPPORTEUR.....	53

DEUXIÈME PARTIE

LES HÉSITATIONS DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Les hésitations du Gouvernement en matière de la réforme de l'État ne contribuent pas à offrir aux jeunes qui souhaiteraient intégrer la fonction publique un cadre rénové, mais garant de l'intérêt général et des valeurs de solidarité et d'égalité des citoyens et des territoires, susceptible de les attirer. Ces hésitations se vérifient dans de nombreux domaines : les structures de pilotage de la réforme elles-mêmes, la simplification administrative, la décentralisation ou encore la réforme budgétaire.

I. — LA PERPÉTUELLE MODIFICATION DES STRUCTURES DE PILOTAGE

A. LE DISPOSITIF INTERMINISTÉRIEL

1. Le maintien du comité interministériel pour la réforme de l'État

Le comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE), créé par le décret n° 95-1007 du 13 septembre 1995, a été maintenu. Depuis 1998, les problématiques qu'il a traitées peuvent être regroupées autour de cinq axes : la clarification des stratégies ministérielles et territoriales de l'État, l'amélioration des relations de l'administration avec les usagers, le développement d'une véritable gestion des ressources humaines, la réforme de la gestion publique et le développement de l'administration électronique. Nombre de ses décisions ont été reprises dans les programmes pluriannuels de modernisation (voir *infra*). Les deux derniers CIRE ont eu lieu les 12 octobre 2000 et 15 novembre 2001. Leurs décisions ont porté sur les éléments suivants :

LES PRINCIPALES DÉCISIONS DES DEUX DERNIERS COMITÉS INTERMINISTÉRIELS POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Thème	12 octobre 2000	15 novembre 2001
Stratégies ministérielles et territoriales Déconcentration	Rapports d'activité ministériels, qualité réglementaire, commissions interministérielles de coordination, nouvelle étape de la déconcentration, formation des agents	Intensification des expérimentations (globalisation et contractualisation), groupe de travail sur la déconcentration dans le cadre de la LOLF
Relations avec les usagers	Politiques qualité ministérielles, engagements de service, simplifications administratives, qualité réglementaire	Groupe de travail spécifique sur les engagements de qualité dans le cadre de la LOLF, généralisation des téléservices
Gestion des ressources humaines	Plan de gestion prévisionnelle des emplois, installation de l'Observatoire de l'emploi public, dynamisation de la gestion des ressources humaines	Gestion prévisionnelle, recrutement et carrières des agents, bilan social dans chaque ministère
Gestion publique	Réformer l'ordonnance de 1959, généraliser le contrôle de gestion, développer la contractualisation, moderniser la gestion immobilière et les systèmes d'information budgétaires et comptables	Mise en place de onze groupes de travail dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances
Administration électronique	Impulsion nouvelle aux technologies de l'information : développement de l'intranet Vit@min, développement des	Deuxième étape de l'administration électronique : généraliser et sécuriser les téléservices, les technologies de l'information au service de la

2. La restructuration des services placés auprès du Premier ministre

Le décret n° 2003-141 du 21 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'État a réorganisé le dispositif administratif de réforme de l'État. Ce décret vise, d'une part, à traduire, en termes d'organisation, les orientations prises par le Gouvernement en matière de réforme de l'État, et, d'autre part, à améliorer la lisibilité et l'efficacité des services du Premier ministre qui sont chargés de mettre en œuvre cette politique de réforme. La réforme de l'État a été affichée à cette occasion comme une priorité gouvernementale.

Sept services distincts, rattachés au Premier ministre, suivaient les dossiers relevant de la réforme de l'État : cinq missions au sein de la délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE), la commission pour les simplifications administratives et l'agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration. Certaines attributions de ces services, notamment en matière de simplification administrative et d'administration électronique, se superposaient.

Trois nouveaux services, deux délégations et une agence, ont ainsi été créés auprès du Premier ministre et mis à la disposition du ministre chargé de la réforme de l'État. Ils se substituent aux sept services existants et correspondent à trois priorités essentielles, selon le communiqué du Conseil des ministres du 19 février 2003 :

— moderniser la gestion publique et adapter les structures de l'État aux nouveaux défis de la décentralisation : la délégation chargée de ces questions aura notamment en charge le suivi, l'animation et l'évaluation des stratégies ministérielles de réforme (SMR), présentées devant le Parlement chaque année ;

— mettre l'utilisateur au centre des préoccupations de l'administration : améliorer ainsi l'accueil téléphonique, électronique, au guichet, la qualité et la rapidité du service rendu, la simplification et la clarté des documents administratifs. La délégation compétente sera maître d'œuvre du processus de simplification des textes par voie d'ordonnances ;

— promouvoir l'usage des nouvelles technologies dans l'administration et dans les rapports avec les usagers : l'agence pour le développement de l'administration électronique devra notamment mettre en œuvre un calendrier annuel de téléprocédures conformément au plan RESO 2007 présenté par le Gouvernement en novembre 2002.

La Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État promeut la modernisation de la gestion publique et, à ce titre, elle participe à la préparation et à la mise en œuvre des mesures d'application de la LOLF du 1^{er} août 2001. Elle apporte son concours à l'adaptation de l'organisation de l'État à l'évolution de ses missions et à la décentralisation. Elle veille à la cohérence des plans de réforme préparés par les ministères et, à ce titre, elle est associée à leur élaboration. Elle favorise le développement de l'évaluation des politiques publiques.

Il faut espérer que la création, par le décret du 21 février 2003 précité, de la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) permettra d'accélérer réellement le travail de simplification. Placée auprès du ministre chargé de la réforme de l'État, elle a succédé d'une part au centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA), à la commission pour la simplification des formalités (COSIFORM) et à la commission pour les simplifications administratives (COSA) et d'autre part à la DIRE pour les matières relatives aux usagers, à la qualité de service et à la qualité réglementaire.

Cette nouvelle délégation coordonne la politique de simplification des procédures et des formalités administratives et concourt à la clarté et l'intelligibilité du langage administratif. Elle est associée aux travaux menés pour améliorer la qualité de la réglementation. Enfin, le délégué est rapporteur général du conseil d'orientation de la simplification administrative, instance créée par la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit et composée de parlementaires, d'élus locaux et de personnalités qualifiées chargées de faire des propositions en matière de simplifications et de donner un avis aux projets qui lui sont présentés.

Pour l'accomplissement de ses missions, la délégation établit, en concertation avec l'ensemble des ministères, des projets de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit par ordonnances. Elle promeut les actions de qualité des services rendus aux usagers en mutualisant les expériences de terrain, en primant les administrations les plus performantes en matière de qualité de service, par la remise de « Trophées », par le ministre chargé de la réforme de l'État, en élaborant une charte générique de la qualité dite « Charte Marianne », en définissant les critères du meilleur service à l'utilisateur. La délégation veille également à l'harmonisation, la normalisation et la simplification des formulaires sous forme papier ou électronique, en s'efforçant de simplifier le langage et les procédures. Elle aide à la diffusion d'un langage administratif simple et compréhensible de tous en appuyant l'action du comité de simplification du langage administratif (COSLA).

Elle peut solliciter le concours de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, de la direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur, du Commissariat général du Plan, du secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, de la direction générale des collectivités locales, de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ainsi que des services du ministère de l'économie et des finances, de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur et de l'inspection générale des affaires sociales.

Conjointement avec la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État et l'agence pour le développement de l'administration électronique, la DUSA établit un rapport annuel qui est rendu public.

Par ailleurs, le 10 mars 2003, a été créée au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, une direction de la réforme budgétaire, qui, en liaison avec la direction du budget et de la comptabilité publique, élabore les règles, les méthodes et les systèmes d'information, budgétaires et comptables de l'État nécessaires à la mise en œuvre de la LOLF.

B. LES ACTIONS MINISTÉRIELLES DE MODERNISATION

Tout comme la réforme de la gestion publique, dont il sera question plus loin, le mouvement de modernisation ministérielle a été lancé sous la précédente législature. Sur le fondement d'une circulaire du Premier ministre en date du 3 juin 1998, chaque ministre a élaboré, puis conduit sur la période 1999-2002, un programme pluriannuel de modernisation. Les objectifs de ces documents portaient sur l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services rendus par l'administration.

L'analyse des bilans 2001 des programmes pluriannuels a montré que, dans leur grande majorité, ces programmes ont constitué un outil efficace pour la conduite de la modernisation au sein des ministères ⁽¹⁾. En revanche, il est apparu nécessaire de développer un référentiel minimum commun à l'échelon interministériel. Les actions menées ont concerné : l'évolution des missions et l'organisation des services (exemple de la réforme de la coopération) ; le pilotage des services déconcentrés (exemple de la déconcentration en faveur des directions régionales des affaires culturelles) ; la rénovation de la gestion des ressources humaines (exemple de la mise en place d'un bilan professionnel au ministère des affaires étrangères) ; les outils et les méthodes de la gestion publique (globalisation des crédits des services déconcentrés du ministère de l'emploi et de la solidarité, développement de la démarche qualité au ministère de la défense avec certification de la direction générale pour l'armement) ; les technologies de l'information et de la communication (exemple de la mise en œuvre de l'e-ministère au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie).

En 2002, une évaluation de ce dispositif a été confiée à un organisme de consultants extérieurs à l'administration ⁽²⁾. L'objectif de définition d'orientations stratégiques a été plutôt atteint, en particulier dans les ministères de l'équipement, de l'environnement et de l'agriculture. L'utilisation des programmes pluriannuels comme outil d'impulsion et d'accélération des réformes a eu des résultats limités et diffus. Elle a permis un décloisonnement dans le travail des directions et a légitimé la création de structures responsables de la modernisation. Les programmes pluriannuels devaient permettre de conduire le changement : dans ce domaine, les résultats sont inégaux. Ils ont été très satisfaisants dans les ministères de la défense, de l'agriculture, des affaires étrangères et de l'équipement.

(1) *Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, délégation interministérielle à la réforme de l'État, Rapport de synthèse : programme pluriannuels de modernisation, année 2001.*

(2) *Adige Conseil, Évaluation de la démarche des programmes pluriannuels de modernisation, synthèse, novembre 2002.*

Dans certains cas, le programme pluriannuel a constitué un processus complet, de la modernisation à la mise en œuvre (ministères de la défense, de l'équipement, de l'agriculture). Dans d'autres, il a constitué un exercice technocratique (ministères de l'emploi, de la culture, de l'outre-mer). Dans les ministères marqués par une forte autonomie des directions, l'exercice a été très formel (ministères des finances, de l'intérieur, de la justice, de l'éducation nationale). Il a parfois permis de faciliter la mobilisation des services (ministères des affaires étrangères et de l'environnement).

Sur le fondement de ces résultats, une nouvelle circulaire du Premier ministre, en date du 25 juin 2003, a lancé les stratégies ministérielles de réforme (SMR). Ces dernières se concentreront sur trois grandes priorités : réexamen systématique des missions et structures et prise en compte des conséquences de la décentralisation et de la mise en œuvre de la LOLF, développement des démarches qualité et évolution des modes de gestion des ressources humaines. Ces stratégies devront être présentées au Parlement avant la fin de l'année 2003. Elles seront appelées à être actualisées chaque année.

II. — LA POLITIQUE DE SIMPLIFICATION

La simplification est un topique de la réforme de l'État. En promouvant la simplification administrative, le Gouvernement s'est inscrit dans un mouvement largement entamé sous la précédente législature. Il suffit de rappeler les très nombreuses mesures de simplification engagées en faveur des petites et moyennes entreprises.

A. DES ACQUIS IMPORTANTS

Le contenu des politiques de simplification administrative s'est considérablement élargi au cours des dernières années, qu'il s'agisse de ses destinataires – particuliers mais aussi professionnels –, de ses contenus – juridiques, organisationnels, pratiques – ou de ses outils, avec notamment le rôle croissant des nouvelles technologies de l'information et de la communication. La conception et le pilotage de ces politiques et des programmes qui en découlent ont ainsi donné lieu à l'apparition de nouveaux organismes et à des formes relativement inédites de coopération interministérielle, mais aussi à des échanges sans cesse croissants entre échelons centraux et déconcentrés, d'une part, entre l'État et ses principaux partenaires, collectivités locales, associations, monde économique, d'autre part.

Une série de mesures de simplification des formalités en faveur de la création des entreprises – le « Plan PME » avec ses trente-sept mesures de simplifications – a ainsi été présentée en Conseil des ministres en décembre 1997, complétée par de nouvelles dispositions en novembre 1998. Relevons, en particulier, la simplification des formalités d'immatriculation pour les activités réglementées et la réduction du délai d'immatriculation des entreprises au registre du commerce et des sociétés (l'immatriculation s'effectue désormais en vingt-quatre heures). L'accent a été, par ailleurs, mis sur l'amélioration des relations des entreprises avec les organismes sociaux en renforçant les garanties des entreprises en cas de contrôle

exercé par l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale (URSSAF). Ainsi, le chef d'entreprise doit désormais être préalablement avisé et le droit de réponse du cotisant est porté à trente jours, comme en procédure fiscale. Au plan fiscal, le régime de la micro-entreprise a été rendu plus accessible grâce à un relèvement de son seuil d'application : près de 500 000 très petites entreprises (TPE) sont ainsi dispensées du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et du dépôt de la déclaration de bénéfices. Par ailleurs, les obligations déclaratives et de paiement de la TVA ont été assouplies pour les entreprises relevant du régime simplifié d'imposition. Cette mesure permet à près d'un million d'entreprises de ne déposer chaque année qu'une seule déclaration.

Par ailleurs, la COSA, présidée par le Premier ministre, créée par le décret n° 98-1083 du 2 décembre 1998, modifié par le décret n° 2001-452 du 25 mai 2001, a succédé à la COSIFORM et au CERFA. Les démarches des usagers ont été allégées. Le décret n° 2000-1277 du 26 décembre 2000 portant simplification de formalités administratives a permis de supprimer les fiches familiales d'état civil dans nombre de procédures ainsi que les justificatifs de domicile. La durée de validité du passeport a été allongée. La dématérialisation des concours de recrutement de la fonction publique d'État a été engagée. Les dossiers d'allocations familiales ont été allégés. Le traitement des demandes de cartes grises a été déconcentré et celui des procédures de naturalisation facilité. Le 3 juillet 2001 était installé le COSLA. Le décret n° 2001-899 du 1^{er} octobre 2001 a abrogé certaines dispositions réglementaires relatives à la certification conforme des copies de documents délivrés par les autorités administratives. Il est précisé qu'il est « *interdit désormais aux administrations (...) d'exiger des usagers la production d'une copie certifiée conforme d'un document délivré par l'un d'entre eux* ». Il convient de relever que ce texte ne s'applique pas aux relations entre administrations. Néanmoins, dans certains cas, des instructions administratives ont allégé les procédures⁽¹⁾.

Des progrès substantiels ont été accomplis grâce à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dite « loi DCRA ». Cette loi renforce l'accès aux documents administratifs. Une obligation générale d'accuser officiellement réception de toute demande d'un administré s'impose à toutes les administrations qu'elles relèvent de l'État, des collectivités locales ou des hôpitaux. Par ailleurs, toute administration saisie à tort d'une demande a l'obligation de la transmettre à l'administration compétente pour la traiter. L'anonymat des fonctionnaires est levé par l'article 4, qui pose une double règle : dans toutes les relations entre les administrations et le public, notamment dans les correspondances, le nom et les coordonnées de l'agent chargé du dossier doivent être indiqués ; toute décision administrative doit comporter précisément le nom et les qualités de son auteur. En outre, la loi reconnaît également les délégués du Médiateur de la République et donne une existence légale aux maisons des services publics.

(1) Exemple de l'instruction de la direction générale de la comptabilité publique en date du 3 mai 2002 supprimant la certification conforme par l'ordonnateur des copies de documents lorsque cette formalité est prévue par des instructions de la direction générale.

Enfin, le rapporteur souhaite faire observer que la création d'un portail unique de l'administration « service-public.fr » a constitué un progrès indéniable dans l'accès au droit, de la même façon que la création du site « Legifrance » décidée par le CIRE du 12 octobre 2001.

B. UNE NOUVELLE MÉTHODE CRITIQUABLE

Nul ne contestera la nécessité d'accentuer ce mouvement de simplification. Mais, à côté de mesures telles que la modification de dispositifs juridiques devenus obsolètes (exemple des associations syndicales de propriétaires), tout à fait justifiées et qui s'apparentent à un simple toilettage de notre ordonnancement juridique, la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit comporte des réformes d'une autre ampleur, à l'exemple de celle de marchés publics et du développement des partenariats public-privé, qui aurait mérité un débat à part entière devant la Représentation nationale.

Le recours, toujours un peu brutal, au mécanisme des ordonnances n'est pas de bonne méthode lorsqu'il s'agit de réformer l'État. Outre le fait qu'il confie aux administrations le soin de réformer leurs propres procédures, avec les risques d'inertie que cela comporte, il éloigne ces questions du débat démocratique.

L'habilitation accordée au Gouvernement dans la loi précitée s'avère particulièrement large et les ambitions qui y figurent sont démesurées et pourraient ne relever que de l'effet d'annonce. À ce jour, seules trois ordonnances ont été publiées. Dans ce processus, les administrations se substituent au législateur.

Le report du débat démocratique à un éventuel débat de ratification des ordonnances relève de la même illusion. L'expérience montre que ce type de débat entraîne très peu de discussion.

C. LA PROMOTION DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE

La simplification administrative et l'amélioration des relations de l'administration avec les citoyens passent désormais par l'administration électronique. La multiplication des sites publics est un des premiers signes de cette avancée : le nombre de sites internet publics est passé de 1 600 en avril 2000 à 5 506 au 1^{er} mai 2003. Les rapports sur le développement de cette dernière et des échanges de données entre autorités publiques se sont également multipliés ces dernières années :

— *Valeur juridique des documents conservés sur support photographique numérique* de M. Dominique Ponsot pour l'Observatoire juridique des technologies de l'information, en septembre 1995 ;

— *L'administration communicante, rapport sur l'échange de données dans l'administration (EDI)* de M. Rémi Marchand pour la commission de simplification administrative, de novembre 1996 ;

— *Rapport sur l'impact des nouvelles technologies de l'information sur la modernisation de l'État* de M. Jean-Paul Baquiast, en juin 1998 ;

— *Internet et les administrations à l'étranger* par Bruno Oudet et Bernard Battail pour le commissariat général du plan, en 1998 ;

— *Diffusion des données publiques et révolution numérique* de MM. Dieudonné Mandelkern et Bertrand du Marais pour le commissariat général du plan, en octobre 1999 ;

— *L'État et les technologies de l'information et de la communication, Vers une administration « à accès pluriel »* de M. Bruno Lasserre, en 2000 ;

— *Pour une administration électronique citoyenne, méthodes et moyens, contribution au débat, Rapport au Premier ministre* de M. Thierry Carcenac, en 2001 ;

— *Administration électronique et protection des données personnelles, Livre blanc*, de MM. Pierre Truche, Jean-Paul Faugère et Patrice Flichy, en 2002 ;

— *L'Hyper-République, bâtir l'administration en réseau autour du citoyen* par MM. Pierre de La Coste et Vincent Bénard, en 2003, qui proposent la mise en place d'un plan sur cinq ans.

Une étude récente a confirmé les attentes des Français en ce domaine. L'étude quantitative réalisée pour Cap Gemini Ernst & Young par Taylor Nelson Sofres, présentée en septembre 2002, visait à cerner le rapport des Français avec les services publics sur Internet : l'administration en ligne fait déjà partie de l'univers des internautes ; aujourd'hui, les usages concernent la recherche d'information plus que les services interactifs ; Internet est perçu comme un outil de simplification des démarches administratives et de proximité ; qualité, développement de l'accessibilité à Internet, simplification des procédures et du langage administratif et communication sont les quatre clés de succès pour le rapprochement entre usagers et administrations.

Plusieurs textes ont déjà réglé certaines questions. Ainsi, la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, dans son article 4, a défini un principe selon lequel toute déclaration d'une entreprise à une administration peut être faite par voie électronique. Une référence à Internet et au courrier électronique a été introduite dans notre droit électoral par le décret n° 2002-105 du 25 janvier 2002 (articles R. 249 et R. 277 du code électoral) en ce qui concerne la mise à disposition des électeurs des bulletins de vote ou circulaires. Des dispositions allant dans le même sens ont également été définies pour l'obtention de documents d'état civil par exemple. De même, les déclarations d'impôt peuvent désormais se faire par Internet, les contribuables se voyant attribuer un certificat de sécurité. Dans la logique du plan « RE/SO 2007 » pour une République numérique dans la société de l'information présenté par le Premier ministre, le 12 novembre 2002, le secrétaire d'État à la réforme de l'État a annoncé, en janvier 2003, la création d'une agence de l'administration électronique.

Ainsi, une agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) a été créée par le décret du 21 février 2003 précité. Il s'agit est un service interministériel placé auprès du Premier ministre, mis à la disposition du ministre chargé de la réforme de l'État. L'agence est chargée de favoriser le développement de systèmes d'information permettant de moderniser le fonctionnement de l'administration et de mieux répondre aux besoins du public. Elle doit contribuer à la promotion et à la coordination des initiatives, elle assure leur suivi et procède à leur évaluation et apporte son appui aux administrations pour l'identification des besoins, la connaissance de l'offre et la conception des projets. Elle propose les mesures tendant à la dématérialisation des procédures administratives et à l'interopérabilité des systèmes d'information et assure la maîtrise d'ouvrage de services opérationnels d'interconnexion et de partage des ressources, notamment en matière de transport, de gestion des noms de domaine, de messagerie, d'annuaire, d'accès à des applications informatiques et de registres des ressources numériques.

Le conseil d'orientation de l'agence réunit des représentants des ministères, des collectivités territoriales, des organismes publics, des usagers et des entreprises, ainsi que des experts. Le conseil rend un avis sur les orientations de développement de l'agence ainsi que sur son programme de travail. Il peut émettre des recommandations sur les actions à mener, en particulier dans le domaine des systèmes d'information et de communication et des téléservices, des logiciels et de l'interopérabilité des systèmes.

Il faut aller plus loin, en particulier dans la diffusion et la publicité des normes. Il convient de dépasser la notion d'archivage numérisé des textes pour développer les liens dans le domaine du droit. Dans cet esprit, et conformément aux recommandations faites en 2002 par le groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation présidé par M. Dieudonné Mandelkern, *« il est certain que la diffusion de la jurisprudence, dont les sources sont multiples, ainsi que des conclusions des commissaires du gouvernement devant les juridictions administratives ou encore des commentaires devrait être développée, dans le respect des rôles respectifs du service public et des éditeurs privés »*. Cette préoccupation rejoint celle exprimée par notre collègue Jean Dionis du Séjour qui a souhaité, dans son rapport sur le projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique ⁽¹⁾, que soit élargie la diffusion des décisions de justice par voie électronique.

L'article 2 de la loi du 2 juillet 2003 précitée a autorisé le Gouvernement à organiser la transmission de documents entre les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale ainsi que les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif. Un service administratif ne devrait plus demander à l'utilisateur un renseignement ou une pièce qu'un autre service possède déjà, mais devrait le demander directement à ce service. D'ores et déjà, tout dossier mal aiguillé devrait être réorienté par l'administration elle-même en vertu du principe posé par l'article 20 de la loi « DCRA » du 12 avril 2000 en vertu duquel *« lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise l'intéressé »*.

(1) M. Jean Dionis du Séjour, Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique, *Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 612, 12 février 2003, commentaire de l'article additionnel après l'article 5.*

Le Gouvernement a été habilité à prendre des dispositions permettant d'instituer des échanges d'informations obligatoires entre les administrations elles-mêmes. Ainsi, selon le principe du « guichet unique », une administration chef de file pourrait avoir la charge de diffuser certaines informations aux autres services. Par exemple, un usager qui déménage ne serait obligé de faire qu'une seule déclaration, à charge pour l'administration qui recueille cette déclaration de la diffuser auprès des autres autorités administratives. La P exploitant public, pourrait être habilitée à diffuser les changements d'adresse, conformément à une proposition déjà formulée par M. Pierre-Rémy Houssin, parlementaire en mission, dans son rapport au Premier ministre sur *La simplification de l'État dans ses relations avec le public et avec les collectivités locales* de janvier 1997. Cette mesure implique de passer par le biais de la loi, dès lors que les missions de l'exploitant public et certaines dispositions du livre des procédures fiscales devraient être modifiées, mais également pour impliquer les administrations locales et les organismes sociaux. De la même manière, l'administration fiscale ne pourrait-elle fournir directement à l'organisme social qui distribue des prestations sociales sous condition de ressources un certificat d'imposition, au lieu d'obliger le demandeur à solliciter lui-même cette pièce pour la retransmettre ?

Pour imposer aux administrations une obligation d'échanges de données, deux voies sont possibles : soit est énoncé un principe général du droit en vertu duquel la transmission d'un document à une administration suffit à déterminer l'information de toutes les autres ; soit, de manière plus modeste, est organisé un échange d'informations obligatoires par type de matière ou de procédure (par exemple, déménagement, mariage, naissance).

La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés soumet à un contrôle strict les fichiers administratifs. Elle interdit aux administrations de croiser, dans une certaine mesure, les informations qu'elles possèdent, ce qui a pour conséquence de multiplier les demandes d'information redondantes adressées aux administrés. La « révolution » proposée par le présent article doit donc se faire dans le respect de la liberté individuelle et de la vie privée. La commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) estime que « *le développement des téléservices, dès lors qu'ils peuvent permettre de simplifier les démarches administratives et de rapprocher le citoyen de son administration ne peut que rencontrer (sa) faveur* ». L'ordonnance devra prévoir, lorsque les données ont un caractère confidentiel ou qu'elles relèvent d'un secret protégé par la loi, un système d'autorisation accordée par l'intéressé. Cette évolution s'inscrit dans la logique de l'affirmation progressive du contrôle des personnes sur leurs données personnelles, le droit d'opposition cédant progressivement le pas à un devoir pour les opérateurs de fichiers de recueillir le consentement exprès des personnes, comme l'ont souligné MM. Pierre Truche, Jean-Paul Faugère et Patrice Flichy dans leur *Livre blanc sur l'administration électronique et la protection des données personnelles* de 2002. Ces auteurs considèrent que « *la CNIL et la loi actuelle ne s'opposent en rien au développement de l'administration électronique (...) dès lors que des garanties suffisantes sont apportées (finalité, chiffrement, signature, information et droit d'accès)* ».

Il convient de relever, par ailleurs, qu'une partie de la fraude pourrait se trouver éliminée par le développement des échanges de données entre les administrations : en effet, la transmission de documents d'une administration à l'autre, par des voies sécurisées, diminuera le nombre de contrôles à effectuer, dont la multiplicité et, souvent, la dispersion encourageaient les fraudeurs.

Enfin, il faut signaler les décisions prises par le comité interministériel pour la société de l'information du 10 juillet 2003 concernant les lieux d'accès publics. Sont prévus notamment la création d'une charte « Netpublic » applicable aux 3 500 points d'accès publics actuellement mis à disposition des citoyens et le lancement d'une action pilote d'initiation à l'usage de l'administration électronique de septembre 2003 à fin janvier 2004 dans 50 des 900 espaces publics numériques.

III. — LES CONSÉQUENCES INCERTAINES DE LA DÉCENTRALISATION

A. LE CARACTÈRE CONTESTABLE DES INITIATIVES GOUVERNEMENTALES

Depuis la présentation de la réforme constitutionnelle, les projets gouvernementaux en matière de décentralisation semblent n'avoir comme objectif que de transférer aux collectivités locales des charges que l'État ne peut plus ou ne veut plus assumer. L'expérimentation et l'autonomie fiscale risquent de se traduire, au premier chef, par un accroissement de la pression fiscale locale à l'heure où la baisse d'impôts nationaux est promue.

Ce mouvement s'accompagne du risque de voir se creuser l'écart entre les collectivités riches et les collectivités pauvres, ce qui aura des conséquences sur l'offre de service public. Présentées comme devant faciliter la lecture de l'action publique, les modifications apportées par le Gouvernement, à l'exemple de l'expérimentation, risquent, au contraire, de compliquer l'architecture des compétences, à l'heure où d'importants transferts sont d'ores et déjà prévus. Les attentes des citoyens portent, certes sur la proximité de leurs représentants, mais aussi sur un État présent sur ses missions : autorité, solidarité nationale, garantie de liberté et accès au service public.

Comme pour la politique de simplification, comme pour la réforme des retraites de la fonction publique, certaines décisions en matière de décentralisation sont prises sans concertation, comme l'a montré l'exemple du transfert des personnels de l'éducation nationale non enseignants. L'image de la décentralisation s'en trouve brouillée ; les réformes sont incomprises ; le risque est de voir s'effriter l'adhésion même des citoyens au mouvement de la décentralisation, adhésion construite par deux décennies de pratique. De ce point de vue, le traitement des effectifs nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques s'avère emblématique des difficultés entraînées par les initiatives engagées par le Gouvernement en matière de décentralisation.

B. LES INCERTITUDES LIÉES AUX PERSONNELS

1. La tension entre souplesse de gestion et risque d'inégalités

Les collectivités locales réclament plus de responsabilités et une plus grande souplesse dans la gestion de leurs agents. Les agents craignent, par ailleurs, de passer d'une fonction publique à l'autre en raison des incertitudes de leur devenir professionnel qui résulteraient d'un tel choix. Le Conseil d'État, dans son dernier rapport public, souligne aussi l'existence « *d'inquiétudes à caractère plus subjectif tenant à la difficulté symbolique de quitter le rattachement de l'État pour passer au service des collectivités territoriales, jugées ne pas incarner la même approche de l'intérêt général* ». Il rappelle l'existence des « *réticences spécifiques des personnels ouvriers, sociaux ou de santé travaillant dans des établissements scolaires, à être séparés, fût-ce fictivement, du reste de la communauté éducative* »⁽¹⁾, craintes qui peuvent être justifiées si l'on considère les conflits de compétence qui interviennent d'ores et déjà en matière d'équipement, sur les questions de maintenance des bâtiments scolaires par exemple.

Certaines des propositions faites par le Conseil d'État dans son dernier rapport public méritent une réflexion approfondie : ainsi en est-il de la mise en place d'un système fondé, d'une part, sur un socle commun de règles s'appliquant à toutes les fonctions publiques et, d'autre part, sur des règles spécifiques définies pour chaque grande catégorie d'employeurs publics sur le fondement de contrats. D'ores et déjà, les collectivités territoriales les plus riches attirent les fonctionnaires les plus capables, alors même que les collectivités plus modestes ne sont pas celles qui ont le moins besoin de compétence. Le système proposé par le Conseil d'État pourrait tendre à accentuer ce risque.

D'autres incertitudes peuvent être relevées. D'abord, la plus grande souplesse de gestion demandée par certains impliquerait notamment que les collectivités employeurs ne se voient plus contraintes de réintégrer un agent illégalement évincé, ce qui, en l'état actuel du droit, ne peut se faire. De la même façon, il faudrait pouvoir s'assurer d'une mobilité géographique optimale des moyens humains disponibles, dans le recrutement comme dans la gestion. Enfin, il faut s'interroger sur le champ des expérimentations en matière de fonction publique. Le Conseil d'État émet ainsi « *quelque doute sur la possibilité d'appliquer sans difficultés une disposition législative qui (...) tendrait à autoriser telle région ou telle ville à ne pas appliquer pendant une durée déterminée les titres I et III du statut général des fonctionnaires, voire même seulement tels articles de ces titres* ».

2. Les défis que doit relever la fonction publique territoriale

a) La gestion des transferts

La décentralisation s'est traduite dès l'origine par une croissance effective de la fonction publique territoriale, par la diversification des métiers et des statuts des agents. Dans le cadre de l'élargissement des compétences des collectivités territoriales, le Gouvernement a annoncé le transfert d'environ 150 000

(1) Conseil d'État, Rapport public 2003 – Perspectives pour la fonction publique, *Études et documents* n° 54, 2003, page 299.

fonctionnaires de l'État en direction de ces dernières. Par exemple, 30 000 fonctionnaires des directions départementales de l'équipement rejoindront les administrations départementales. La région du Nord-Pas-de-Calais pourrait voir ses effectifs totaux passer d'environ 900 à 4 600 personnes. Un département comme le Rhône verrait le nombre de ses agents progresser de 3 800 à 5 100.

L'évolution de la décentralisation pose donc la question de la réforme de la fonction publique territoriale elle-même, qui comprend 1,5 million d'agents. Le statut de la fonction publique territoriale a connu plus d'une trentaine de modifications depuis la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant diverses dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, marquée par la conciliation entre, d'une part, les droits et obligations qui s'appliquent aux agents de l'État et, d'autre part, le principe d'autonomie des collectivités locales.

À la question des transferts de compétence s'ajoutent celle des modifications d'un paysage institutionnel caractérisé par le développement de l'intercommunalité ainsi que celle d'une évolution démographique marquée par des départs massifs en retraite à partir de 2012 ⁽¹⁾. Début 2000, un agent territorial sur quatre était âgé de cinquante ou plus. En 2012, 35 % des fonctionnaires territoriaux auront atteint soixante ans ou plus. Les cadres d'emplois de catégorie A+, et plus généralement ceux de la catégorie A, sont parmi les plus vieillissants. En conséquence, la question de l'attractivité du métier de cadre public se posera avec encore plus d'acuité.

La répartition géographique des agents de l'État et des collectivités locales constitue un élément essentiel dans l'appréciation de la décentralisation. Or, les données relatives à cette question sont très peu nombreuses et parcellaires, bien que le sujet ait été inscrit au programme de travail de l'Observatoire de l'emploi public. La direction générale de l'administration et de la fonction publique ainsi que certains ministères ont certes réalisé des études sur les différences régionales qui existent, notamment en matière de départ à la retraite et d'impact sur les mobilités inter-régionales. Mais il manque une étude globale, qui porte sur l'ensemble des catégories et des filières et qui détermine le taux d'administration par régions et départements.

b) La réforme du Centre national de la fonction publique territoriale

Dans ce contexte, la réforme du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), établissement public dont l'activité va nécessairement être plus forte dans les années à venir, est à l'ordre du jour. Cet organisme, dont le budget atteint 250 millions d'euros, se trouve au cœur d'un système tripartite réunissant l'État, les élus et les syndicats. Sa remise en cause par certains invite à s'interroger sur la modernisation de la gestion de la fonction publique territoriale et sur l'avenir même de son statut. À la veille d'importants transferts de personnels de l'État, il doit assurer à ces derniers l'égalité d'accès et le respect de la neutralité et conserver un caractère national, unique et indépendant.

(1) *Centre national de la fonction publique territoriale et Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, La fonction publique territoriale, perspectives démographiques par type de collectivité, novembre 2002.*

Le CNFPT, « opérateur » du statut de la fonction publique territoriale, assure l'unité de celle-ci, notamment en matière d'organisation des concours et de formation des agents territoriaux. Il doit répondre, dans le même temps, aux besoins de formation continue exprimés par chaque collectivité. Sa gestion a été critiquée par la Cour des comptes qui, après avoir examiné les exercices 1993 à 2000, estime que le Centre « *continue de rencontrer des problèmes dans le domaine de la gestion courante de ses activités et ne parvient que difficilement à faire évoluer ses procédures, faute de suivi rationnel des missions exercées respectivement par le siège, par les délégations régionales et les écoles* ». Elle remarque, par ailleurs, que « *dans un certain nombre d'hypothèses, les difficultés relevées résultent de la mise en œuvre de textes manifestement inadaptés aux exigences d'une gestion rigoureuse et qui devraient faire l'objet d'un réexamen approfondi* ». Est notamment déploré le statut hybride de cet établissement qui s'apparente à la fois à un établissement public local, auquel s'applique des instructions comptables propres à cette catégorie d'établissement, mais dont l'activité a une dimension nationale. De plus, la Cour estime que « *dans d'autres domaines, la situation observée au cours du contrôle traduit fréquemment une absence de rigueur dans la capacité du Centre à gérer efficacement ses moyens. Cette situation est à l'origine d'anomalies ou d'irrégularités, parfois graves auxquelles il convient de mettre un terme dans les meilleurs délais.* »⁽¹⁾

La Cour met en cause la structure même du Centre, ainsi que les modalités de répartition des compétences ou des attributions entre les services gestionnaires. Elle fait remarquer, par exemple, l'absence totale d'autorité fonctionnelle du directeur général du Centre sur les délégations régionales, structures dépourvues de l'autonomie juridique, qui relèvent directement du président, et regrette l'ambiguïté qui pèse sur la responsabilité et l'autorité des délégués régionaux, dont les fonctions sont à la fois électives et administratives et qui sont responsables de la gestion et des activités de leurs délégations sans pouvoir participer formellement à la définition stratégique des actions du Centre national. Le système de délégation de signature s'avérait également complexe.

Dans ce cadre, il faut se féliciter de l'adoption, sous la précédente législature, dans la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale (article 151) d'une disposition clarifiant le système de délégation de signature : le président du Centre national peut désormais donner par arrêté sa délégation de signature au directeur général, aux directeurs généraux adjoints, aux directeurs des écoles ainsi qu'aux délégués régionaux et interdépartementaux. Par ailleurs, nombre de dysfonctionnements relevés par la Cour des comptes ont fait l'objet depuis lors de mesures correctrices et de plusieurs engagements de la part du CNFPT. On peut citer, à ce titre, l'importante réforme comptable qui a été mise en place entre 1999 et 2001 ou encore la création d'une inspection générale.

(1) *Cour des comptes*, Communication à la commission des Finances du Sénat sur le contrôle des comptes et de la gestion du Centre national de la fonction publique territoriale, 14 mai 2003.

La répartition des compétences entre le Centre national et les centres de gestion, dans l'organisation des concours, mériterait d'être clarifiée. La loi de janvier 1984 confie au CNFPT le soin d'organiser les concours de recrutement résultant des statuts particuliers des catégories A et B. Cette compétence s'exerce sous réserve des dispositions qui concernent les centres de gestion qui ont la possibilité, si les statuts particuliers le prévoient, d'organiser les concours et examens professionnels d'agents de catégories A et B relevant des collectivités affiliées, voire de toutes les collectivités lorsque ces statuts particuliers le prévoient. Ce problème de répartition des compétences se pose également en termes de préformation, c'est-à-dire de préparation aux concours.

La réforme du Centre national sous-tend celle de la formation. La Cour des comptes, dans ses travaux précités, a regretté un certain désengagement dans la préformation. Elle s'est faite l'écho des critiques portées par les collectivités petites et moyennes qui déplorent un temps de formation initiale trop long ainsi que des critiques portées par les grandes collectivités qui relèvent une déconnexion entre la formation initiale, d'une part, le métier d'administrateur territorial et les préoccupations des collectivités locales, d'autre part. La Cour suggère à ce propos de passer, en premier lieu, d'une démarche de formation obligatoire à une formation voulue établie avec le projet de la collectivité locale et celui de l'agent et, en second lieu, du concept scolaire de formation initiale à une approche fondée sur l'aide à la prise de fonction. Enfin, le CNFPT se trouve confronté, au risque de la dispersion, à la diversité extrême des besoins exprimés par les collectivités en matière de formation continue.

Deux voies de réforme sont possibles. La première consisterait à augmenter les ressources du Centre national en déplaçant le montant de la cotisation versée par les collectivités et en la faisant passer à plus de 1 %. La seconde reviendrait à concentrer l'offre de formation dans un certain nombre de domaines dans lesquels la valeur ajoutée du CNFPT, en particulier par son rayonnement national, est la plus forte.

S'agissant de la clarification des compétences entre Centre national et centres de gestion, le ministre chargé de la fonction publique, le président de l'Union des centres de gestion, ainsi que celui du Centre national ont confié une mission à M. Jean Courtial, maître des requêtes au Conseil d'État, dont les conclusions ont été rendues en juillet 2003. Selon ce dernier, le CNFPT doit se recentrer sur ses missions de formation, ce qui suppose que les centres de gestion assument l'organisation des concours et les missions de gestion dont le Centre national avait la charge. Mais, il propose également que ce dernier continue d'organiser certains concours de catégorie A et les tâches relevant de la connaissance de l'emploi territorial et de la gestion prévisionnelle, ce qui ne laisse de maintenir des zones de confusion entre les champs d'action des deux institutions.

IV. — LES DÉRIVES DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

Pierre angulaire de la réforme de l'État, la rénovation du cadre budgétaire et comptable de l'action de ce dernier est fondée sur la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). L'examen de l'application de cette loi révèle des écarts sensibles avec les orientations fixées par le législateur, écarts qui traduisent, au-delà des discours volontaristes, les hésitations de la réforme de notre appareil administratif.

A. LES OBJECTIFS ET LES STRUCTURES DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

Alors même que la LOLF avait été adoptée à l'unanimité, sa mise en œuvre ne semble pas avoir été conçue selon un rythme et une orientation conformes aux vœux du Parlement. Ce nouveau texte doit permettre de développer trois volets de la réforme budgétaire avec la mise en place d'une budgétisation par objectif, une modification de la gestion des emplois publics et une réforme de la comptabilité de l'État.

L'application de la loi organique achoppe sur plusieurs difficultés qui pourraient mener le Gouvernement à s'affranchir sensiblement des principes posés par le texte. L'objectif du législateur était de réformer l'État tout en renforçant le rôle du Parlement. Il s'agit donc, d'une part, de mettre en place les outils pour vérifier la pertinence des politiques publiques, moderniser les structures et instaurer une évaluation des résultats et, d'autre part, de réformer la procédure budgétaire pour rétablir le sens et la portée de l'autorisation parlementaire et donner au Parlement des nouvelles prérogatives dans la définition et le contrôle de la dépense.

Le pilotage interministériel de la réforme est assuré par la direction de la réforme budgétaire créée au sein du ministère du budget, en association avec la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État, rattachée au ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État. Cette dualité administrative explique sans doute une part des incertitudes que connaît la mise en œuvre de la loi organique. Le lancement de stratégies ministérielles de réforme pourrait rendre le processus encore moins lisible. De même, l'intégration de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans la mise en œuvre des nouvelles règles applicables aux effectifs n'est pas claire.

Un comité interministériel de pilotage, composé des directeurs des affaires financières de chaque ministère et présidé par le directeur de la réforme budgétaire, a défini, à travers plusieurs notes d'orientation, les grandes lignes de mise œuvre de la réforme. Celles-ci ont été adressées aux ministères, sous la forme d'un cahier des charges, le 18 février 2002. Un comité interministériel d'audit des programmes a élaboré un guide qui permettra de vérifier la pertinence des propositions de programmes. Ces organes interministériels sont relayés dans chaque ministère par une équipe de projet, constituée selon des modalités différentes selon le département.

L'ensemble des dispositions organiques sera, pour la première fois, applicable à la loi de finances pour 2006. En juin 2003, chaque ministère devait avoir proposé au moins une expérimentation qui sera intégrée dans le projet de loi de finances pour 2004. Les missions, programmes et actions seront définis cet automne et les nouvelles normes comptables devront être adoptées au 31 décembre 2003. Au premier trimestre 2004, les objectifs et les indicateurs devront être arrêtés.

B. UNE MISE EN ŒUVRE NON CONFORME AUX OBJECTIFS

Certaines des orientations définies par le législateur semblent ne pas être suivies dans la mise en œuvre de la loi organique.

1. La dévalorisation de la notion de mission

En premier lieu, la place qui est donnée à la mission ne semble pas être à la hauteur des attentes du législateur.

La mission relève « *d'un ou (...) plusieurs services d'un ou de plusieurs ministères* » et constitue « *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». Premier niveau de la future nomenclature, elle a été conçue pour identifier les politiques de l'État et permettre une gestion interministérielle de certaines d'entre elles. C'est pourquoi l'application de la loi organique entraînera par construction l'inadaptation des structures ministérielles actuelles et devrait permettre l'identification des structures administratives en doublon. Par ailleurs, la mission sert d'unité de vote. Elle s'avère donc essentielle dans la qualité et la pertinence du contrôle qui sera exercé par le Parlement sur les différentes politiques. C'est au sein des missions que s'exercera le droit d'amendement d'initiative parlementaire. Les parlementaires pourront ainsi redéployer des crédits d'un programme à l'autre au sein d'une même mission.

Or, selon le cahier des charges adressé aux ministères, la définition des missions devrait intervenir après le découpage entre les programmes. Aucune réflexion globale sur les politiques de l'État et leur répartition n'a été entreprise préalablement à la définition de ces derniers. Ainsi, ils risquent d'être définis sans remise en cause des structures redondantes ni réflexion sur la justification des dépenses existantes. Cette méthode traduit le manque d'innovation du Gouvernement en matière de réforme de l'État. L'écartèlement de certaines politiques publiques transversales entre plusieurs ministères de tutelle sera maintenu et les programmes, en couvrant l'activité d'un ministère (l'industrie ou la sécurité publique incluant police et sécurité civile par exemple), tendent à être surdimensionnés, ce qui nuira à la clarté de l'autorisation parlementaire. En créant des programmes trop larges, le pouvoir exécutif accroît sa liberté de gestion tout en privant le Parlement de possibilités de redéploiement. Dans ce contexte, la prise en compte de politiques interministérielles est douteuse. Faute de réforme de structures, la diminution mathématique des moyens voue le service public à la paupérisation.

2. L'inertie des structures administratives

En deuxième lieu, corollaire de la dévalorisation de la notion de mission, le rapporteur perçoit un risque de mise en place de programmes fondés, non sur les objectifs des politiques publiques, mais sur l'organisation administrative existante.

Les programmes formeront le cadre d'exécution du budget. De niveau ministériel, ils seront divisés, à titre indicatif, en actions qui formeront le troisième niveau de la nomenclature : ils regrouperont les « *crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ». L'ampleur des programmes définira donc le degré de liberté de gestion de chaque ministère, puisque chaque ministre sera libre, au sein d'un programme, de ventiler les crédits comme il le souhaite, sous réserve de ne pas dépasser les crédits de personnel soumis à un plafond selon le mécanisme de la fongibilité dite « asymétrique » (voir *infra*).

Or, dans l'état actuel de l'application de la loi organique et par souci de simplicité, les autorités de pilotage de la réforme construisent les programmes, non en fonction des finalités des politiques, mais sur le fondement de l'architecture des services administratifs qui seront chargés de mettre en œuvre les programmes. Dans ce cas comme dans celui de la détermination des missions, la « technostructure » détermine les politiques qui apparaîtront dans la nouvelle nomenclature budgétaire en contradiction flagrante avec le souhait exprimé par le législateur. Les programmes de support consacrés aux fonctions d'élaboration des politiques et de la réglementation ou encore à la gestion des moyens risquent de se multiplier, de la même façon que les programmes regroupant des services qui doivent mettre en œuvre différentes politiques (exemple des directions départementales de l'équipement ou des préfetures).

En conséquence, il est à craindre que plusieurs catégories de programmes coexistent là où le législateur souhaitait voir apparaître des politiques différentes et bien identifiées. Or, il est parfaitement envisageable d'attribuer, par exemple, au service utilisateur les crédits correspondants à la politique dont il a la charge, quitte à prévoir en cours de gestion une délégation de gestion à une direction spécialisée dans la mise en œuvre des moyens (de crédits immobiliers par exemple), l'essentiel étant de conserver une présentation par objectif. En outre, la définition des programmes sur le fondement de l'organisation administrative actuelle entraînerait de fait une architecture des crédits par nature de dépense, puisque serait introduite une séparation entre, d'un côté, les crédits d'intervention et d'investissement (programme opérationnel), et, de l'autre, les crédits de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services (programme de support ou polyvalent). Ce mécanisme est proche de celui qui existe aujourd'hui.

Enfin, la mise en place de différentes catégories de programmes biaise la notion de fongibilité des crédits. Dans l'esprit du législateur organique, la fongibilité doit intervenir au sein d'une même politique entre des crédits ayant une nature différente (par exemple entre des crédits de fonctionnement et des crédits d'intervention). Le risque de voir se mettre en place des programmes polyvalents

(correspondants à différents objectifs) trahit cette idée de la fongibilité. Celle-ci outrepasserait la simple facilité de gestion, puisque le responsable d'un programme polyvalent pourrait répartir les moyens entre différents objectifs, différentes politiques, ce qui annihilerait la recherche de lisibilité poursuivie par le Parlement.

3. Les lacunes de la mesure de la performance

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

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

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

Si les dépenses d'intervention pourront faire l'objet d'une évaluation socio-économique relativement aisée, qu'en sera-t-il de certaines prestations de services telles que la diplomatie ou les activités de réglementation. Il est à craindre que la définition des indicateurs se limite à une simple analyse de l'efficacité de la gestion des ressources. Les dérives constatées dans la délimitation des programmes fausseront les systèmes d'évaluation de la performance. Tout système d'évaluation repose sur l'indépendance de l'organisme chargé de définir les critères. Or, dans l'état actuel d'application de la loi organique, l'élaboration des outils n'est pas sortie de l'administration. Le caractère embryonnaire du dispositif d'évaluation associé à l'actuelle présentation des agrégats n'est pas, de ce point de vue, encourageant.

C. LA QUESTION DÉLICATE DE LA PRISE EN COMPTE DES EFFECTIFS

1. Les défauts du système en vigueur

Le régime actuel de détermination budgétaire des emplois entraîne certaines difficultés. Le Conseil d'État, dans son dernier rapport public, les a rappelées : « *établissement des propositions budgétaires à partir de bases budgétaires déterminées en fonction de l'exercice précédent, ce qui conduit à figer les situations et à créer des distorsions dans le traitement des différentes administrations ; calcul des lignes de rémunération en fonction de l'indice moyen du grade, abstraction faite des pyramidages réels ; politique de création systématique des emplois aux grades de base, par souci d'économie à courte vue, ce qui entraîne à terme des difficultés sociales liées au rythme insuffisant de l'avancement au sein des corps* »⁽¹⁾.

La différence entre les emplois budgétaires, autorisés par le Parlement, et les effectifs réels constitue une source d'incertitude et dévalorise l'autorisation parlementaire en lui donnant une valeur relative. Le premier rapport de l'Observatoire de l'emploi public, publié en juin 2001, avait permis de formaliser, pour trois ministères seulement (éducation nationale, jeunesse et sports, emploi et solidarité), les liens entre les deux notions.

Le deuxième rapport, publié en octobre 2002, retrace les mêmes efforts pour l'ensemble des ministères. Plusieurs difficultés ont été relevées à cette occasion. En premier lieu, l'organisation interne des ministères et leur taille peuvent nuire à un suivi précis des personnels et, en conséquence, à leur recensement précis. Ainsi, la gestion des personnels est éclatée entre plusieurs ministères dans les ministères de l'éducation nationale, de la justice, de l'intérieur ou encore de l'économie, des finances et de l'industrie. En second lieu, les périmètres d'intervention des ministères peuvent rendre difficile l'appréhension de l'ensemble des effectifs rémunérés directement ou indirectement sur leur budget, à l'exemple du ministère de la culture et des multiples établissements publics placés sous sa tutelle et qui soit bénéficient de personnels mis à disposition, soit financent des emplois sur la subvention qui leur est allouée par le ministère.

Par ailleurs, le temps partiel et les vacances d'emplois peuvent échapper en partie aux gestionnaires de personnel. Certains éléments introduisant une certaine souplesse dans l'exécution budgétaire entraînent une distorsion entre le plafond budgétaire d'emplois et les effectifs réels. C'est le cas des surnombres qui peuvent être accordés en cours d'année par les contrôleurs financiers ou des gages, qui permettent d'utiliser un emploi à la place d'autre. Les transferts en cours d'exercice d'emplois entre ministères alimentent également cette distorsion. Enfin, les crédits servant à rémunérer certains agents ne sont pas présentés sous forme d'emplois budgétaires (exemple des personnels recrutés localement par les ambassades).

(1) Conseil d'État, Rapport public 2003 – Perspectives pour la fonction publique, *Études et documents* n° 54, 2003, page 293.

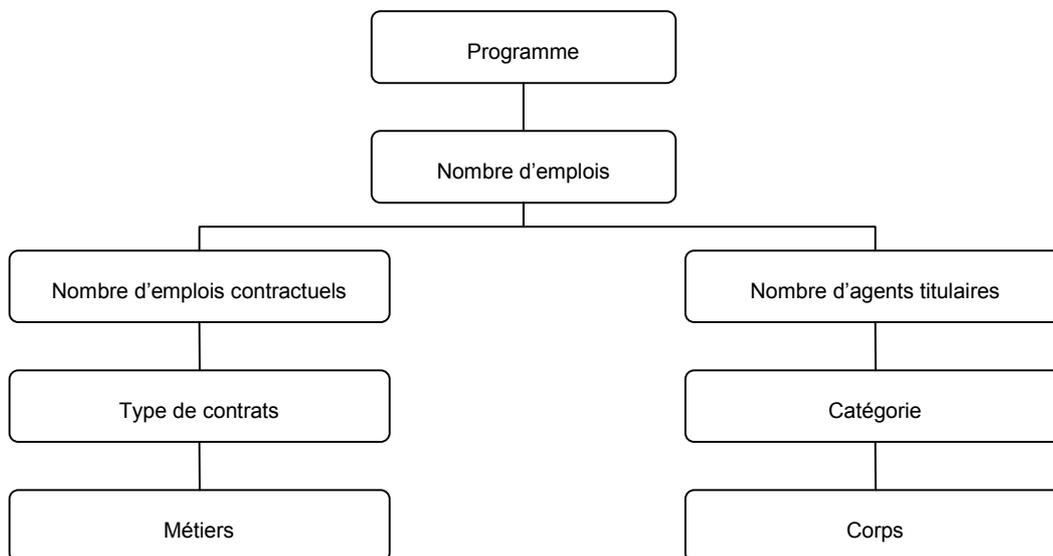
2. Les améliorations attendues

En vertu de l'article 5 de la LOLF, « *Les dépenses de personnel comprennent : les rémunérations d'activité ; les cotisations et contributions sociales ; les prestations sociales et allocations diverses* ». Elle dispose que « *à l'exception des crédits de la dotation (pour mesures générales en matière de rémunérations, dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits), les crédits ouverts sur le titre des dépenses en personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État* » et que « *ces plafonds sont spécialisés par ministère* ». Le titre des dépenses en personnel a donc vocation à retracer toutes les dépenses afférentes aux rémunérations des personnels de l'État. Il s'agit de l'ensemble des personnels, titulaires ou contractuels, dont le nombre sera exprimé en équivalent temps plein employés par l'État ou rémunérés à partir du budget général, à l'exemple des enseignants des établissements privés sous convention avec l'État.

Le raisonnement ne sera donc plus fondé sur le nombre de postes budgétaires que les ministères sont autorisés à pourvoir, mais sur celui d'emplois effectivement rémunérés, et ce indépendamment de leurs caractéristiques statutaires. Devront être comptabilisés dans le calcul du plafond aussi bien les vacataires que les autres catégories d'agents contractuels. Le gestionnaire sera libre d'employer moins de personnel que ce plafond d'emploi et de les rémunérer plus sous réserve du respect du plafond de la masse salariale. Il pourra redéployer des crédits de masse salariale vers d'autres crédits, la réciproque étant impossible : la fongibilité des crédits de personnels est donc asymétrique.

De plus, la fixation d'un tel plafond permettra au Parlement de se prononcer, chaque année, sur le nombre réel des emplois rémunérés par l'État. L'organisation des systèmes d'informations ministériels devra permettre le suivi de la consommation du plafond des emplois autorisés de même, qu'ils devront déterminer le rattachement budgétaire de chaque emploi à tel ou tel programme. Dans cette perspective, les travaux de l'Observatoire de l'emploi public offrent d'ores et déjà une base solide.

**PRÉSENTATION DES EMPLOIS DANS LES PROJETS
ET RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCE
(article 51 de la loi organique relative aux lois de finances)**



3. Le préalable d'une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences

Pour trouver son plein effet et dans une période caractérisée par des départs massifs à la retraite des générations d'après guerre et la nécessité de valoriser les carrières, la réforme engagée par la LOLF doit pouvoir s'appuyer sur la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Comme le rapporteur l'a souligné dans son rapport de l'an dernier, cette gestion prévisionnelle des ressources humaines nécessite un fort cadre méthodologique, qui a longtemps fait défaut dans la fonction publique.

Le précédent Gouvernement a initié le mouvement. L'année 2000 a marqué un tournant. La GPEEC a ainsi constitué l'un des volets d'actions prévues par les protocoles d'accord du 14 mars 2000 sur l'organisation du service public hospitalier et du 10 juillet 2000 sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et sur une meilleure gestion de l'emploi public. À l'occasion des CIRE du 12 octobre 2000 et de novembre 2001, il a été notamment prévu le développement dans chaque ministère d'un plan de GPEEC. L'Observatoire de l'emploi public a également reçu une mission de soutien à cette nouvelle démarche. Il a rédigé à cet effet un guide méthodologique destiné à l'ensemble des ministères et a soutenu l'association des directeurs des centres de gestion de la fonction publique territoriale dans la réalisation de sa première étude de gestion prévisionnelle sur le cadre d'emploi des rédacteurs et sur celui des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles.

Des programmes de GPEEC ont été lancés dans les trois fonctions publiques.

En octobre 2002, six ministères avaient transmis à l'Observatoire de l'emploi public leurs projets ou plans de GPEEC. L'actuel ministre chargé de la fonction publique a poursuivi le mouvement initié en 2000 en demandant à tous les ministères d'établir un exercice de GPEEC pour le 30 avril 2003, engagement qui était déjà contenu dans les conclusions des comités interministériels de 2000 et 2001. Quatre types d'exercice étaient requis de la part de chaque ministère : photographie précise des emplois budgétaires et des effectifs de ces dernières années, évaluation des besoins en emplois budgétaires cohérents avec les missions retenues dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme, évaluation de l'évolution des agents en fonction et définition de la politique de gestion des ressources humaines correspondant à ces évolutions.

Il a été démontré par l'Observatoire que ce type de démarche ne peut aboutir que si certaines conditions sont remplies : avoir une volonté politique forte et une implication de l'encadrement au plus haut niveau, disposer d'un système de recueil des données performant, avoir constitué des outils de gestion simples, avoir décloisonné les réseaux de gestionnaires, trouver la traduction entre exercices quantitatifs et politique de gestion des ressources humaines, avoir établi un dialogue social.

Un Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière a été installé le 17 avril 2002. L'accord du 9 janvier 2003 entre le ministère de la santé et six organisations syndicales représentatives du secteur hospitalier sur les aménagements à apporter à la réduction du temps de travail prévoit que des projections sur l'évolution des effectifs devront être établies.

En vertu de l'article 18 de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, les centres de gestion de la fonction publique territoriale ont développé en 2001 et 2002 leurs propres outils d'analyse. Dans le cas de la fonction publique territoriale, l'éclatement en plus de 50 000 employeurs de la gestion directe des agents rend difficile tout exercice prospectif.

TROISIÈME PARTIE

LES MOYENS DU MINISTÈRE CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Les crédits relevant du ministère chargé de la fonction publique connaîtront pour 2004 une augmentation de 4,37 %, passant de 214,2 millions d'euros à 223,6 millions d'euros. Cette progression succède à une réduction de 2,12 % l'an dernier.

I. — UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE

A. L'AGRÉGAT « FONCTION PUBLIQUE »

Dans la loi de finances pour 2003, les crédits de la fonction publique étaient inscrits au budget des services généraux du Premier ministre et recouvraient :

— l'intégralité de l'agrégat 21 – Fonction publique ;

— l'agrégat 31 – Administration générale, pour la partie qui concerne les crédits de fonctionnement de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et de la délégation interministérielle à la réforme de l'État (remplacée depuis 2003 par la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État, la délégation aux usagers et aux simplifications administratives et l'agence pour le développement de l'administration électronique), seuls les crédits de rémunération du personnel pouvant être isolés au sein des documents budgétaires, à l'exclusion des crédits de fonctionnement courant.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, les moyens d'action du ministère chargé de la fonction publique sont regroupés intégralement dans l'agrégat 21 – Fonction publique du budget des services généraux du Premier ministre. En effet, les crédits de personnel, auparavant éclatés entre quatre chapitres ⁽¹⁾, ont été réunis dans un seul chapitre 37-30 – Dépenses de personnel et action sociale. Cette globalisation de crédits, qui correspond à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, ne permet plus d'isoler les crédits de personnel en fonction du service employeur.

À l'inverse, les crédits qui étaient inscrits dans la loi de finances pour 2003 au chapitre 34-92 – Dépenses d'informatique et de télécommunications ont été intégrés, pour 2004, au chapitre 37-08 – Fonds pour la réforme de l'État et de la modernisation @ et entrent désormais, en conséquence, dans le périmètre de l'agrégat 21 – Fonction publique.

Cette variation du périmètre illustre une nouvelle fois la difficulté auquel se trouve confronté le rapporteur pour déterminer avec précision l'évolution des crédits consacrés à l'action du ministère chargé de la fonction publique. Il est à craindre que la mise en œuvre progressive de la loi organique relative aux lois de finances,

(1) Chapitres 31-02 – Indemnités et allocations diverses, 31-90 – Rémunérations des personnels, 31-96 – Autres rémunérations, 33-92 – Autres dépenses d'action sociale.

comme le montre le traitement dont les crédits de rémunération sont l'objet dans le présent projet de budget, ne vienne encore plus perturber la lecture de ces crédits et de leurs variations.

**CRÉDITS DU MINISTÈRE CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE
DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004**

(en euros)

	Chapitres budgétaires	Loi de finances initiale 2003	Projet de loi de finances 2004	Variation (en %)
Dépenses ordinaires (Titres III et IV)				
Action sociale interministérielle, dont :	33-94	118 979 707	117 301 238	- 1,41
Crédits d'action sociale interministérielle : dépenses déconcentrées	Art. 20	1 524 490	1 824 490	19,68
Prestations interministérielles d'action sociale	Art. 30	115 136 132	113 647 360	- 1,29
Autres prestations d'action sociale	Art. 40	489 697	-	ns
Participation au fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie	Art. 60	1 829 388	1 829 388	0
Formation, perfectionnement, insertion, dont :	34-94	7 917 563	8 347 563	5,43
Formation et perfectionnement des personnels	Art. 10	228 674	228 674	0
Opérations interministérielles de formation non déconcentrées	Art. 30	208 982	208 982	0
Opérations interministérielles de formation déconcentrées	Art. 40	2 379 907	2 379 907	0
Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	Art. 50	5 100 000	5 530 000	8,43
Subvention de fonctionnement aux établissements publics, dont :	36-10	63 169 521	65 455 604	3,62
École nationale d'administration	art. 11	30 900 456	32 006 777	3,58
Instituts régionaux d'administration	Art. 13 à 17	32 269 065	33 448 827	3,66
Études et communication sur la gestion publique	37-04	2 057 572	2 357 572	14,58
Fonds pour la réforme d'État et de la modernisation@, dont :	37-08	17 466 941	20 561 429	17,72
Opérations à caractère national	Art. 10	4 755 171	6 000 000	26,18
Opérations à caractère local	Art. 20	9 510 341	12 000 000	26,18
Dépenses d'informatique et de télécommunication (<i>nouveau</i>)	Art. 30	3 201 429	2 561 429	- 19,99
Subventions aux actions de formation des GIP et aux organisations syndicales, dont :	43-02	3 630 337	3 988 025	9,85
Centre des études européennes de Strasbourg	Art. 10	304 898	304 898	0
Organisations syndicales	Art. 20	2 012 327	2 012 327	0
GIP de la banque de données inter-fonctions publiques	Art. 30	38 112	45 800	20,17
Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	Art. 40	760 000	1 100 000	44,74
Subvention aux établissements intervenant dans le domaine de la formation	Art. 50	515 000	515 000	0
Total des dépenses ordinaires		213 221 641	218 011 431	2,25
Dépenses en capital (Titre V)				
Réimplantations d'administrations	57-01	—	—	ns
Fonds pour la réforme de l'État	57-04	—	—	ns
Équipement : actions interministérielles, dont :	57-06	1 000 000	5 000 000	400
Action sociale interministérielle	Art. 10	—	4 000 000	ns
Logement en Île-de-France	Art. 20	—	—	ns
Insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	Art. 30	1 000 000	1 000 000	0
Total des dépenses en capital		1 000 000	5 000 000	400
TOTAL		214 221 641	223 572 860	4,37

Source : documents budgétaires.

B. LES ACTIONS « FONCTION PUBLIQUE » ET « RÉFORME DE L'ÉTAT »

En outre, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, il a été prévu de créer une mission unique pour tous les services du Premier ministre, au sein desquels seraient distingués quatre programmes : « direction de l'action du Gouvernement », « l'aménagement du territoire », « communication et l'audiovisuel », « sécurité et la défense ».

Le programme « direction de l'action du Gouvernement » serait lui-même divisé en plusieurs actions : « coordination du travail gouvernemental », « prospective », « communication gouvernementale », « Fonction publique » et « réforme de l'État ».

Ces deux dernières actions pourraient réunir les crédits suivants :

**TABLEAU DE CONCORDANCE ENTRE LES ACTIONS FUTURES
ET LES CHAPITRES ET ARTICLES ACTUELS**

Actions	Titre II	Titre III	Titre VI	Total (en millions d'euros)
Fonction publique	Articles 22 et 28 des chapitres 31-02, 31-90, 31-96, 33-90 et 33-91	34-98 article 21 <i>pro parte</i>	Agrégat 21 sauf chapitre 32-08 36-10 article 11 36-10 articles 13 à 17 43-02 article 30 43-02 article 10	206,22
Réforme de l'État	Article 21 des chapitres 31-02, 31-90, 31-96, 33-90 et 33-91	34-98 article 21 <i>pro parte</i>	37-08 34-92 34-98 article 26 43-01	23,82

II. — LES CRÉDITS EN FAVEUR DES FONCTIONNAIRES

A. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

Les crédits d'action sociale interministérielle sont répartis entre deux chapitres : le chapitre 33-94, qui réunit les dotations destinées à financer des prestations et des versements facultatifs, et le chapitre 57-06, qui sert de support aux crédits d'équipement. Ils sont caractérisés l'un comme l'autre par une relativement faible consommation. Ainsi au 31 août 2003, selon les états de la comptabilité publique, la consommation sur le chapitre 33-94 était limitée à 51 % et celle sur le chapitre 57-06 à 1,4 %, ce chapitre ayant bénéficié de 44,2 millions d'euros de reports (pour une dotation initiale de 1 million d'euros), réduite par une mesure d'annulation décidée le 3 octobre 2003 à hauteur de 9,8 millions d'euros.

Le montant global des crédits d'action sociale interministérielle demandés pour 2004 sur le titre III s'élève à 117,3 millions d'euros, soit une baisse de 1,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Ces crédits pourraient évoluer de la manière suivante comme suit :

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CHAPITRE 33-94
(2003-2004)**

(en millions d'euros)

Article	Actions	2003 (loi de finances initiale)	2004 (projet de loi de finances)
20	Crédits d'action sociale interministérielle : dépenses déconcentrées (SRIAS)	1,5	1,5
	Titre emploi-service (TES)	-	0,3
30	Prestations interministérielles d'action sociale	115,1	113,7
	Dont :		
	Aides au logement :		
	- aide à l'amélioration de l'habitat des retraités (AAHR)	2	1,4
	- aide et prêt à l'installation des personnels (AIP/PIP)	3	3
	Aide ménagère à domicile des personnes âgées (AMD)	18,9	19,7
	Chèques-vacances (CV)	39	37,5
	Prestation de service « crèche » (PSC)	50,6	58
	Fonds de roulement	-	- 6
40	Autres prestations d'action sociale	0,5	-
50	Opérations d'action sociale	-	-
60	Participation au fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie	1,8	1,8
TOTAL ACTION SOCIALE		118,9	117,3

La dotation réservée au financement du fonctionnement et des actions mises en œuvre par les vingt-six sections régionales d'action sociale, soit 1,5 million d'euros, est reconduite de 2003 à 2004.

Il semble que les agents soient aujourd'hui plus intéressés par des prestations de nature individuelle que collective. À titre d'exemple, on constate un intérêt particulier pour la création de nouvelles aides à la famille. Dans le domaine des loisirs, le développement du chèque-vacances ou le recours à des prestataires extérieurs souvent préférés aux établissements de vacances ministériels confirme cette tendance. C'est dans ce contexte qu'il a été décidé, dans le cadre des travaux conduits par le comité interministériel consultatif d'action sociale, de créer une nouvelle prestation : le titre emploi-service. Il s'agit, à ce stade, d'un dispositif expérimental mis en place pour une durée de deux ans et limité aux régions Franche-Comté et Auvergne. Cette prestation à destination des personnels vise à alléger les contraintes personnelles ou familiales des agents de l'État qui rencontrent des difficultés momentanées ou qui sont confrontés à des sujétions professionnelles. Cette prestation n'est accordée que pour les services portant sur la garde d'enfant, le soutien scolaire des enfants de moins de seize ans ainsi que les tâches ménagères. Dans cette perspective, une dotation complémentaire de 0,3 million d'euros est demandée en 2004 pour financer la mise en place du titre emploi-service.

Le nombre de bénéficiaires de l'aide à l'amélioration de l'habitat des retraités a diminué en 2002. Cette diminution justifie la baisse de 2 à 1,4 million d'euros de la dotation affectée à cette catégorie de prestations pour 2004. En revanche, la dotation destinée à financer l'aide et le prêt à l'installation des personnels est maintenue à 3 millions d'euros. Cette reconduction est justifiée par la nécessité de compenser les difficultés rencontrées par les jeunes agents dans certaines villes, alors même que, comme pour l'aide à l'amélioration de l'habitat, le nombre de bénéficiaires a diminué en 2002 et 2003.

Malgré la diminution de 0,8 million d'euros pour atteindre 19,7 millions d'euros, la dotation demandée pour 2004 pour financer l'aide ménagère à domicile destinée aux retraités devrait permettre, selon le ministère, de financer les demandes prévisibles.

Une baisse, qui atteint 1,5 million d'euros, touche également les crédits finançant les chèques-vacances, ce qui ramène la dotation à 37,5 millions d'euros, ce qui devrait cependant suffire à financer le surcroît de demandes attendu en 2004. Le nombre de bénéficiaires de cet outil a continué de diminuer en 2002, mais dans une proportion moindre que les années précédentes. La prestation a vraisemblablement atteint son point le plus faible. Une circulaire est venue modifier les conditions de son attribution. En conséquence, le nombre de dossiers enregistrés et le montant des bonifications au premier trimestre 2003 ont augmenté.

À l'inverse, les crédits destinés à la prestation de service « crèches », qui constitue la participation de la fonction publique aux dépenses de la caisse nationale d'allocations familiales, seront majorés de 7,4 millions d'euros pour atteindre 58 millions d'euros. Cette progression tire les conséquences de la mise en place de la prestation de service unique « accueil des jeunes enfants » et des contrats enfance qui se substituent à la prestation de service ordinaire et aux contrats crèches. Elle résulte également de la nécessaire remise à niveau des crédits destinée à combler l'écart entre la dotation initiale et la prévision de dépenses pour 2003. Elle est financée par la diminution des autres dotations ainsi que par un prélèvement de 6 millions d'euros sur le fonds de roulement de la mutuelle de la fonction publique qui assure la gestion des prestations interministérielles d'action sociale.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES PRESTATIONS À GESTION INTERMINISTÉRIELLE

Prestations	2000	2001	2002	2003 <i>(prévisions)</i>
Aides à l'amélioration de l'habitat des retraités	1 128	1 112	906	1 100
Aide ménagère à domicile des retraités	28 640	30 441	28 201	31 000
Aides et prêt à l'installation des personnels de l'État en Île-de-France	2 965	3 467	3 162	3 035
Chèques-vacances	159 136	134 518	130 156	140 000
Prestation de service « crèches »	18 010	17 900	nd	nd
Réservations de logement	174	247	269	146

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique.

L'article 40 du chapitre 33-94 visait à assurer les revalorisations des prestations d'action sociale à réglementation commune qui sont gérées et financées sur le chapitre 33-92 des différents ministères. Pour 2004, il a été décidé, dans un souci de simplification, que les administrations présenteraient en mesures nouvelles les effets des revalorisations décidées au niveau interministériel. C'est la raison pour laquelle aucun crédit n'est demandé sur cet article. En 2003, il a été créé un article 60 pour financer la participation de l'État au fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie. Il est proposé de reconduire la dotation accordée en 2003 à hauteur de 1,8 million d'euros.

Enfin, les crédits d'équipement de l'action sociale interministérielle (chapitre 57-06), qui servent à financer des réservations de logements pour les fonctionnaires et d'assurer des opérations de rénovation des restaurants inter-administratifs, devraient atteindre 5 millions d'euros en 2004. Dans la même logique que le maintien de la dotation destinée à financer l'aide et le prêt à l'installation des personnels et compte tenu d'un montant élevé de crédits non consommés, ce montant devrait permettre d'aider les jeunes fonctionnaires dans leur installation dans les régions où les loyers s'avèrent élever.

B. LES ACTIONS INTERMINISTÉRIELLES DE RECRUTEMENT ET DE FORMATION CONTINUE

1. Les crédits de formation, de perfectionnement et d'insertion

Le chapitre 34-94 regroupe les crédits destinés à financer les actions de formation et de perfectionnement des personnels, les opérations interministérielles de formation ainsi que les dépenses du fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIIPH), qui bénéficie, par ailleurs, depuis 2003, d'une dotation en titre IV (chapitre 43-02).

Les actions de formation interministérielle organisées à partir des crédits des articles 30 et 40 ont été affectées par des mesures de « gel » budgétaire de plus de 20 % en 2003, ce qui s'est traduit par un très fort ralentissement des programmes engagés et par le report de nombre d'entre eux. Il faut d'autant plus le regretter que nombre de réformes importantes, telles que celles de la gestion publique et de la commande publique, nécessiteraient l'organisation d'un programme soutenu de formation des agents de catégorie A de l'ensemble des ministères, type d'action financé sur ces articles. De la même façon, il est à craindre que l'organisation de stages et d'actions qui viennent en soutien des actions de coopération administrative internationale souffre de ces mises en réserve de crédits.

L'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique demande des efforts soutenus. Le taux objectif légal de 6 % est loin d'être atteint, comme le montre le tableau présenté ci-dessous.

Les crédits destinés à financer les actions visant à faciliter l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique de l'État atteindront 7,6 millions d'euros en 2004, soit une progression par rapport à 2003 (6,9 millions d'euros). Ces crédits finançant le FIIPH sont répartis entre l'article 50

du chapitre 34-94 (5,5 millions d'euros), l'article 30 du chapitre 57-06 (1 million d'euros) et le chapitre 43-02 pour le subventionnement des actions de formation et d'information du fonds (1,1 million d'euros). Ils permettront le cofinancement d'équipements d'aménagement des postes de travail et d'aides dans la vie professionnelle, ainsi que le financement d'actions de formation. Dans ce domaine, comme dans les autres, les mesures de régulation budgétaire ont porté atteinte à la valeur de l'autorisation parlementaire, dans un secteur pourtant présenté comme prioritaire dans le projet de loi de finances pour 2003.

**TAUX D'EMPLOI DES BÉNÉFICIAIRES DE L'OBLIGATION D'EMPLOI
DANS LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES
(loi du 10 juillet 1987)**

(en %)

Fonction publique	1998	1999	2000	2001
Fonction publique de l'État	4,02	4,18	4,29	4,33
Fonction publique territoriale	5,12	nd	nd	nd
Fonction publique hospitalière	5,73	nd	nd	nd

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Le chapitre 34-94, dans son ensemble, a bénéficié, en 2003, d'un report de 3,1 millions d'euros de crédit. Malgré une annulation à hauteur de 0,9 million d'euros et un transfert par répartition de 4 millions d'euros, le taux de consommation enregistré sur ce chapitre, au 31 août 2003, était limité à 12,3 % ⁽¹⁾. À la fin de 2002, ce taux de consommation n'avait atteint que 35,7 % (4,8 millions d'euros consommés pour 13,4 millions d'euros ouverts). Le phénomène de très forte sous-consommation de crédits, déjà relevé l'an dernier par le rapporteur, se poursuit.

Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation initiale de 8,4 millions d'euros, en progression de 5,4 % par rapport à la loi de finances pour 2003. Cette hausse s'explique entièrement par l'augmentation de la dotation destinée à financer le FIIPH. Ces crédits seront plus particulièrement destinés à accompagner les actions en matière d'accessibilité et d'aménagement des postes de travail aux personnes handicapées. Le rapporteur s'interroge de nouveau sur la nécessité d'augmenter une dotation qui fait systématiquement l'objet d'une très faible consommation.

2. Les subventions aux écoles

La dotation destinée à financer les subventions aux établissements publics, inscrite sur le chapitre 36-10, connaîtra en 2004 une progression de 3,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Elle atteindra ainsi 65,46 millions d'euros.

(1) Une nouvelle mesure d'annulation de 0,7 million d'euros a été décidée sur ce chapitre par le décret du 3 octobre 2003.

a) L'École nationale d'administration

L'an dernier, la réforme conduisant à la fusion entre l'ENA et l'Institut international d'administration publique (IIAP), effective depuis le 1^{er} janvier 2002, a eu pour conséquence de faire disparaître l'article consacré à ce dernier et de fusionner, sur l'article 11, des dotations auparavant distinctes. Depuis la réforme intervenue en 2002, les missions de l'ENA incluent explicitement la formation permanente des fonctionnaires français à côté de celle, héritée de l'IIAP, des fonctionnaires étrangers, ainsi que la coopération internationale, bilatérale et multilatérale, et une mission de recherche et de publication.

Les charges de personnel progressent en raison de l'incidence en année pleine de la revalorisation du point fonction publique intervenue le 1^{er} décembre 2002, de la transformation d'un emploi de conservateur des bibliothèques et de la création d'un emploi de secrétaire administratif. En outre, une dotation de 0,2 million d'euros permettra de financer des travaux d'entretien immobilier à Strasbourg ; les années précédentes, ce type de travaux avait été financé par des ponctions sur le fonds de roulement.

La loi de finances pour 2002 avait réduit la base budgétaire de la subvention de 2,3 millions d'euros, tandis que, parallèlement, était entreprise une procédure de recyclage du fonds de roulement, qui conservait des réserves non négligeables. Le niveau de trésorerie ayant un niveau raisonnable, il a été mis fin à cette procédure. En conséquence, la base budgétaire de la subvention bénéficiera en 2004 d'une réévaluation de 1,6 million d'euros.

Par ailleurs, un certain nombre d'économies ont été réalisées : quatre emplois d'agents contractuels ont été transformés en emplois d'attachés dans le cadre du plan de résorption de l'emploi précaire engagé par la loi du 3 janvier 2001 précitée ; le nombre de postes ouverts au concours est passé de 120 à 116 pour la promotion 2002-2004 ; enfin, certains postes de stagiaires du cycle préparatoire resteront vacants.

En 2004, la progression de la dotation consacrée à l'ENA (+ 3,58 %), dotation qui s'élève à 32 millions d'euros, s'explique principalement :

— par l'incidence en année pleine de la revalorisation du point fonction publique intervenue le 1^{er} décembre 2002 (0,15 million d'euros) ;

— par un ajustement de la subvention aux besoins (1,59 million d'euros).

NOMBRE D'ÉLÈVES DES TROIS DERNIÈRES PROMOTIONS

Promotions	Elèves français	Elèves étrangers	totaux
2001-2003 (René Cassin)	117	48	165
2002-2004 (Léopold Sedar Senghor)	137 (1)	51	188
2003-2005	119	47	166

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

Aux élèves s'ajoutent les stagiaires, français et étrangers, en formation continue, soit, en 2002 1 530 stagiaires. Les auditeurs et stagiaires étrangers du cycle court, du cycle international d'administration publique et des cycles spécialisés représentent, en 2002, respectivement 35 élèves, 54 élèves et 538 auditeurs.

b) Les instituts régionaux d'administration

La dotation destinée à subventionner le fonctionnement des instituts régionaux d'administration, qui accueillent environ 600 élèves, a progressé en 2003 de 9,1 % pour s'établir à 32,3 millions d'euros. Cette subvention constitue 94 % des recettes des établissements. Les budgets de tous les établissements ont connu une croissance.

**MONTANT DES BUDGETS EXECUTÉS EN 2002
ET PRÉVISIONS DES BUDGETS PRIMITIFS 2003**

(en euros)

Instituts	Exécution exercice 2002 (compte financier)	Prévision exercice 2003 (budget primitif)
Bastia	6 062 723	6 524 523
Lille	7 801 136	8 063 168
Lyon	6 065 363	6 108 648
Metz	6 057 445	6 047 442
Nantes	6 128 759	6 569 564
Total	32 115 426	33 313 345

En 2004, la subvention de l'État aux instituts connaîtra une nouvelle augmentation de 3,7 % soit 1,18 million d'euros. Cette évolution traduit la croissance du volume des attachés recrutés, à la demande des administrations, et donc de la rémunération des élèves en formation qui est prise en charge par le budget des instituts régionaux. Cette progression des crédits permettra également de prendre en compte la revalorisation du point d'indice fonction publique, des transformations d'emploi et le financement d'opérations d'investissement.

3. Les autres subventions pour dépenses de formation

Ces subventions destinées au Centre des études européennes de Strasbourg, aux organisations syndicales, au Groupement d'intérêt public de la banque de données inter-fonctions publiques, mais aussi au FIIPH et à divers établissements intervenant dans le domaine de la formation, inscrites au chapitre 43-02, connaîtront, en 2004, une progression de plus de 9,85 % et atteindront ainsi 4 millions d'euros.

Cette évolution favorable s'explique par deux mesures :

— l'ajustement de la subvention à la banque de données juridiques inter-fonctions publiques afin d'assurer le renouvellement de l'équipement de cette banque ;

— l'accroissement des crédits destinés à accompagner les actions en matière d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

En revanche, la subvention de l'État au Centre des études européennes est reconduite à hauteur de 0,3 million d'euros de 2003 à 2004. Cet établissement de formation continue des fonctionnaires français en matière européenne intervient auprès des différents établissements de formation de la fonction publique de l'État et territoriale. La subvention est plafonnée depuis cinq ans à ce niveau. L'établissement reçoit également une subvention de l'Union européenne, ainsi que les contributions des membres du groupement d'intérêt public, ce qui représente moins de 40 % des recettes totales.

III. — LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

A. LES ÉTUDES ET LA COMMUNICATION SUR LA GESTION PUBLIQUE

Ces crédits du chapitre 37-04 ont progressé de 11,3 % en 2003, passant de 2,03 millions d'euros à 2,26 millions d'euros. Cette augmentation correspond à la montée en puissance de la réforme de la gestion publique, dont la mise en œuvre s'est accélérée avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Pour 2004, les crédits demandés atteindront 2,36 millions d'euros, soit une nouvelle augmentation de 14,6 %.

Ces crédits serviront à l'organisation et à la participation à diverses manifestations de communication extérieure, telles que des salons ou des journées des études, à l'édition de la revue *Service public* et à la politique de communication électronique du ministère chargé de la fonction publique. Ils permettront également l'attribution de subventions de soutien à des opérations qui contribuent à la modernisation de la fonction publique ou à la progression des dossiers dont le ministère a la responsabilité. Enfin, ils financeront des commandes d'études et d'enquêtes.

B. LE FONDS POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Créé en 1996 pour accompagner les chantiers de modernisation et de réorganisation des administrations centrales et déconcentrées, le fonds pour la réforme de l'État comporte deux sections : la section centrale consacrée au financement d'opérations à caractère national et la section territoriale destinée à financer des opérations de caractère local, dont l'instruction se fait, soit au niveau central, soit au niveau déconcentré. Les crédits du fonds sont répartis en deux chapitres : le chapitre 37-08 en dépenses ordinaires et le chapitre 57-04 en dépenses en capital.

Le titre III a été abondé, début 2002, par 5,75 millions d'euros de reports, le faisant passer à 19 millions d'euros. Une partie de cette augmentation a fait l'objet de mesure de gel et d'annulation en août 2002, les crédits disponibles tombant à 14,9 millions d'euros. Les crédits ont été consommés à hauteur de 13,5 millions d'euros, soit un taux de consommation de 90 %. Les crédits de la section centrale

ont permis de financer 91 projets pour un montant de 4,8 millions d'euros, ceux de la section territoriale ont financé majoritairement des opérations relevant de la mise en œuvre des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Pour l'année 2003, la dotation ouverte sur le chapitre 37-08 par la loi de finances atteignait 14,5 millions d'euros. Après arrêté de report, les crédits disponibles ont atteint 20 millions d'euros. Les crédits de la section centrale du fonds ont permis de financer 122 opérations pour un montant de 7,78 millions d'euros, tandis que 11 millions ont été délégués sur la section territoriale, soit un taux de consommation-délégation de près de 94 % pour le seul premier trimestre 2003.

Pour 2004, les crédits du chapitre 37-08 – Fonds pour la réforme de l'État et de la modernisation @ passeront à 20,6 millions d'euros, soit une progression de 14,58 %. Cette augmentation s'explique principalement :

— par un redéploiement, au profit du fonds pour la réforme de l'État, de crédits auparavant inscrits au chapitre 34-92 – Dépenses d'information et de télécommunication (2,6 millions d'euros), chapitre qui disparaît ;

— par l'augmentation des crédits du fonds pour la réforme de l'État (3,7 millions d'euros).

LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DU FONDS POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT (chapitre 37-08)

(en millions d'euros)

Crédits	2001	2002	2003	2004 ⁽²⁾
Dotations en loi de finances initiale	16,6	13,3	14,5	20,6
Crédits disponibles	19,4	14,9	20,0	–
Crédits engagés et délégués	18,7	13,5	18,8 ⁽¹⁾	–

(1) Premier semestre 2002.

(2) Prévisions.

Source : direction de l'administration et de la fonction publique.

Le titre V (chapitre 57-04) a bénéficié, en 2002, d'un report de 0,74 million d'euros non consommés en 2001. 22,3 % seulement des crédits ouverts ont, en effet, été consommés durant cet exercice. Ce chapitre n'était pas doté dans la loi de finances initiale pour 2003. Il ne l'est pas non plus dans le projet de loi de finances initiale pour 2004.

Les propositions budgétaires pour 2004 devraient permettre d'étendre les actions proposées dans le cadre des CIRE du 12 octobre 2000 et du 15 novembre 2001 et inclure celles qui seront décidées lors d'un prochain comité. Parmi les objectifs très généraux présentés par le ministère chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État, on peut citer : l'amélioration du service rendu à l'utilisateur, notamment par le soutien à la généralisation des démarches qualité, l'amplification des simplifications administratives et l'amélioration de la qualité réglementaire ; l'amélioration et le renouvellement de la gestion publique dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 ; la dynamisation de la gestion des ressources humaines ; l'utilisation accrue des nouvelles technologies de l'information et de la communication, par le biais du développement des téléservices publics ; la poursuite du soutien méthodologique à la mise en œuvre des

projets territoriaux départementaux et à l'élaboration ou au renforcement de dispositifs de coopération interservices.

C. LES CRÉDITS DU FONDS DE DÉLOCALISATION

L'implantation hors de Paris ou de la région Île-de-France de services ou établissements publics à compétence nationale fait l'objet d'une politique spécifique depuis près de quarante ans. Le comité de décentralisation a été créé dès 1955. Sa compétence consistait principalement, à délivrer, par la voie réglementaire, des agréments pour toute implantation en Île-de-France d'une surface de bureaux importante, secteur privé et secteur public étant tous deux également soumis à cette réglementation.

En 1991, le Gouvernement a donné une forte impulsion à cette politique. Il a alors créé, en complément du comité de décentralisation, une mission des délocalisations publiques, devenue, en 1998, mission pour l'implantation territoriale des emplois publics, placée auprès du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État et chargée de proposer aux comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) les services publics centraux ou parties de services à transférer de Paris sur le reste du territoire national et de vérifier l'exécution des décisions prises.

En 2000, après la relance des politiques urbaines et d'aménagement du territoire marquée, notamment, par l'adoption des lois du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et du 12 juillet 1999 de simplification et renforcement de la coopération intercommunale, le Gouvernement, dans un décret du 25 mai 2000, a réformé la procédure de l'agrément pour la simplifier et la spécialiser. Ainsi, les compétences du comité de décentralisation ont été modifiées et recentrées uniquement sur les services du secteur public non concurrentiel. Considérant que les deux organismes, comité et mission, exerçaient alors toutes leurs compétences sur un même domaine, le CIADT de juillet 2000 a demandé leur fusion.

En confiant à un même organisme, le comité pour l'implantation territoriale des emplois publics, la voie réglementaire de l'agrément et la voie négociée de la localisation, la fusion a permis de traiter les demandes ponctuelles en les situant par rapport à l'ensemble des services du demandeur, d'une part, et par rapport aux possibilités d'accueil des territoires, d'autre part. Chaque localisation ou transfert géographique d'un service de l'État ou soumis à son contrôle apparaît comme l'occasion d'améliorer son efficacité, de moderniser sa gestion, y compris celle du patrimoine immobilier, et de conduire une politique du personnel renouvelée.

Entre 1991 et 2003, sur les 42 584 emplois qui ont fait l'objet d'une décision de transfert (dont 2 300 lors du comité interministériel du 13 décembre 2002), 29 695 emplois ont été effectivement délocalisés et 4 233 étaient en cours de transfert, soit un taux de réalisation du programme défini par les différents CIADT de 70 %. Depuis 1997, ce sont plus de 16 443 emplois qui ont été effectivement transférés dans les régions.

Ces opérations d'accompagnement social et d'équipement, financées par le fonds des délocalisations publiques, font l'objet de transferts de crédits en direction des ministères concernés, à partir des chapitres 37-07 – Dépenses diverses liées aux réimplantations d'administration et 57-01 – Dépenses immobilières et d'équipement liées aux réimplantations d'administration du budget des services généraux du Premier ministre. Ces chapitres dotés dans des lois de finances initiales antérieures ⁽¹⁾ et abondés régulièrement par le produit des ventes d'immeubles en lois de finances rectificatives ne font l'objet d'aucune demande dans le projet de loi de finances pour 2004.

Néanmoins, le solde des crédits non consommés à ce jour permettra d'assurer le financement des opérations en 2003 et 2004. Ainsi, au 1^{er} juillet 2003, 9,5 millions d'euros avaient été ouverts sur le titre III. Le chapitre 57-01 était doté quant à lui à hauteur de 16 millions d'euros en autorisations de programme et de 17,6 millions d'euros en crédits de paiement. En tenant compte d'un abondement dans la prochaine loi de finances rectificative (6,5 millions d'euros en autorisations de programme et 4,8 millions d'euros en crédits de paiement) et des financements nécessaires, au titre de l'exercice 2004, à la poursuite et l'achèvement des opérations déjà engagées, les crédits qui seront disponibles à la fin de 2003 seront suffisants.

LES CRÉDITS DE DÉLOCALISATION (2003-2004)

(en millions d'euros)

Dotations	Chapitre 57-01		Chapitre 37-07
	Autorisations de programme	Crédits de paiement	
Soldes non répartis au 1 ^{er} juillet 2003	15,96	17,58	9,47
Dépenses prévues en 2003	8,12	7,55	1,18
Solde prévisionnel en fin d'exercice 2003	7,84	9,48	6,86
Produits susceptibles d'être inscrits dans la loi de finances rectificative en fin d'année 2003	6,45	4,78	0,00
Loi de finances initiale pour 2004	0,00	0,00	0,00
Crédits préaffectés	0,00	4,99	1,26
Dépenses nouvelles prévues en 2004	6,00	2,00	1,53
Solde prévisionnel en fin d'exercice 2004	8,29	7,25	4,07

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique.

(1) Le chapitre 37-07 a été abondé dans les lois de finances pour 1992, 1993 et 1994. Le chapitre 57-01 l'a été en 1992, 1993, 1994, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001 et 2002.

Compte tenu, d'une part, des soldes prévisionnels sur l'exercice 2003 et des crédits correspondant à l'inscription sur le budget de la fonction publique des produits tirés de la réalisation de divers immeubles libérés par des services délocalisés, crédits qui seront inscrits dans la loi de finances rectificative de fin d'année, et, d'autre part, des crédits préaffectés et des dépenses nouvelles prévus en 2004, le ministère de la fonction publique fixe le solde prévisionnel, à la fin de 2004, à 4 millions d'euros sur le chapitre 37-07, à 8,3 millions d'euros d'autorisations de programme et à 7,2 millions d'euros les crédits de paiement sur le chapitre 57-01.

Les principaux ministères concernés par les délocalisations sont le ministère de la défense, le ministère de l'intérieur et celui de l'économie, des finances et de l'industrie. Pour la fin de l'exercice 2003 et durant les exercices 2004 et 2005, les effectifs transférés sur des opérations en cours augmenteront, compte tenu en particulier de l'achèvement des travaux relatifs à l'École nationale des douanes à Tourcoing et au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Les transferts d'emploi se poursuivront les années ultérieures grâce, en particulier, au transfert du Centre national de formation et d'études de la protection judiciaire de la jeunesse à Roubaix et des services de la nouvelle agence UBI France à Marseille.

Avant d'émettre un avis sur les crédits, la Commission a procédé, le 14 octobre 2003, à l'**audition de M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, et de M. Henri Plagnol, secrétaire d'État à la réforme de l'État**, sur les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'État pour 2004.

M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, a développé deux points dans son exposé liminaire : l'évolution des crédits de son ministère et les priorités de la politique du Gouvernement pour la fonction publique et la réforme de l'État.

- Les crédits du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État pour 2004 s'élèveront à 220,45 millions d'euros. Ce budget est construit selon deux principes : l'intensification de l'effort du Gouvernement en faveur de la réforme de la fonction publique après le chantier des retraites et l'application au budget du ministère de la fonction publique des principes de la réforme que ce ministère défend pour l'ensemble des administrations publiques. Ainsi le montant des crédits demandés ne peut être comparé avec les 211 millions d'euros autorisés dans la loi de finances initiale pour 2003, mais avec les 266 millions d'euros que le ministère a réellement gérés en 2003, compte tenu d'un important volume de reports de crédits inemployés, hérités des gestions passées qui privilégiaient l'affichage. L'objectif est de parvenir à une construction budgétaire pour 2005 en base zéro.

L'action sociale interministérielle, incluant les aides et prêts à l'installation, l'aide ménagère à domicile, les chèques-vacances et les prestations crèches, fait l'objet d'une demande de crédits pour 2004 s'élevant à 117,3 millions d'euros au lieu de 118 millions d'euros en 2003. Cette diminution sera compensée par un prélèvement sur le fonds de roulement de la mutuelle de la fonction publique. La subvention aux établissements publics enregistre une augmentation de 3,62 % pour un total de 65,45 millions d'euros. Cette progression résulte, d'une part, de l'accroissement des moyens des institutions régionaux d'administration conformément à l'objectif de renforcement de l'encadrement intermédiaire de la fonction publique, et, d'autre part, de la hausse de la dotation de l'École nationale d'administration après deux années consécutives de prélèvement sur le fonds de roulement pour assurer le fonctionnement de l'école.

Les crédits finançant les études et la communication publique progresseront de 14,58 % pour s'établir à 2,36 millions d'euros, conformément à la volonté de faire de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) une véritable direction des ressources humaines susceptible de conseiller l'ensemble des ministères sur cette question, qu'il s'agisse de la réforme des retraites, de la négociation salariale et de la politique des rémunérations ou de la réforme de la formation et de l'encadrement supérieur. Les subventions pour la formation et l'insertion seront portées de 6,86 millions d'euros à 7,64 millions d'euros. Parmi ces crédits, 5,5 millions d'euros financeront des actions en faveur de l'insertion des handicapés en milieu professionnel dans la fonction ou d'aide à la vie quotidienne des travailleurs handicapés, dans le prolongement de « l'année du handicap ».

La dotation du fonds pour la réforme de l'État enregistrera une augmentation de 24,6 %, de 14,5 à 18 millions d'euros, ce qui traduit une « opération de vérité » sur les coûts réels. Jusqu'à présent, le fonds fonctionnait grâce aux crédits ouverts dans la loi de finances ainsi qu'avec des reports de crédits correspondant à des actions non engagées dont le Parlement n'avait pas connaissance. Ces reports ayant été critiqués par la Cour des comptes, ils seront supprimés et un effort de sélectivité plus grande sera entrepris en cours de gestion. Les crédits d'équipement feront l'objet, en apparence, d'une progression d'un million en 2003 à 5 millions d'euros en 2004. Le montant très important des crédits disponibles en gestion, soit 45 millions d'euros, correspondait à des crédits inemployés depuis la budgétisation, en 2000, du fonds d'aménagement de la région Île-de-France. En cours de gestion 2003, ces crédits ont été ramenés à 16,3 millions d'euros. Cet effort se poursuivant en 2004, la dotation dans le projet loi de finances initiale a été augmentée en contrepartie. Ces crédits permettront de financer des opérations de rénovation de certains restaurants inter-administratifs ainsi que des opérations de logement des fonctionnaires, dont le pouvoir d'achat peut, dans certaines régions, être fortement amputé par un coût de la vie plus élevé.

- La politique en matière de fonction publique et de réforme de l'État s'articule autour de trois priorités. La première consiste à moderniser la gestion des ressources humaines dans les trois fonctions publiques. Cette action passe d'abord par une nouvelle politique de recrutement avec le développement de formules de pré-recrutement par concours, sur la base des besoins exprimés par les ministères, et par le biais de dispositifs d'aide, de tutorat, de formation en alternance, ouverts aux jeunes sélectionnés qui auront choisi la fonction publique. Par ailleurs, la validation des acquis professionnels sera favorisée, ce qui permettra de renforcer la professionnalisation des agents. Les agents de la fonction publique territoriale qui auront été embauchés par une collectivité locale avant la fin de leur formation initiale ne pourront l'être qu'à condition que cette collectivité rembourse le coût de la formation. De plus, les règles de gestion seront assouplies grâce, notamment, à l'introduction de règles de promotion plus fluides et par l'approfondissement de la déconcentration. L'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes sera encouragée. Enfin, l'encadrement supérieur verra ses responsabilités accrues : il est ainsi envisagé de soumettre l'attribution de certains postes de responsabilité à la validation de capacités managériales. Les fonctionnaires qui exerceront certains mandats électifs pourraient, dans un objectif de plus grande équité, se voir imposer une mise en disponibilité alors qu'ils bénéficient aujourd'hui de la position de détachement.

La deuxième priorité porte sur l'introduction d'une véritable culture de la performance, ce qui passe par une meilleure reconnaissance du mérite des agents à travers les rythmes d'avancement et par l'individualisation plus forte du lien entre la performance et le salaire des fonctionnaires de l'encadrement supérieur.

La mise en cohérence de l'approche salariale avec les réalités économiques constitue une troisième priorité. La première réunion, qui s'est tenue ce jour, du collège des employeurs des trois fonctions publiques a conclu à la difficulté de trouver des marges de manœuvre pour l'année 2003. Il a été proposé aux organisations syndicales de se joindre à une conférence destinée à repenser l'approche de la politique salariale et des rémunérations, au-delà de la seule

variation de la valeur du point fonction publique en niveau et en glissement. Enfin, un observatoire des salaires de la fonction publique sera créé.

En complément de ces actions prioritaires, le Gouvernement s'attachera à moderniser, à la suite du rapport remis par M. Guy Berger, les règles de déontologie relatives aux départs dans le secteur privé, à adapter notre fonction publique aux changements qui interviennent en Europe, à engager des discussions sur l'évolution des outils du dialogue social, à diffuser une information claire à destination des administrations sur la réforme des retraites et à réformer, selon des orientations qui seront fournies le 22 octobre prochain, l'ENA. Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État s'est lui-même engagé dans un effort de réforme, qui se traduira par la suppression du contreseing sur les arrêtés d'ouverture de concours, par le transfert de la gestion des prestations familiales aux caisses d'allocations familiales entraînant une économie d'emplois de l'ordre de 1 200 postes, mais aussi par l'amélioration de la gestion de l'action sociale interministérielle et du fonds pour la réforme de l'État et par la modernisation de la DGAFP.

Évoquant les priorités énumérées il y a tout juste un an devant la commission des Lois, **M. Henri Plagnol, secrétaire d'État à la réforme de l'État**, a indiqué que l'objectif de simplification s'était traduit en juillet dernier par l'adoption d'une loi d'habilitation prévoyant la publication, d'ici à juillet 2004, de quarante ordonnances. Il a précisé que plusieurs d'entre elles avaient d'ores et déjà été adoptées en conseil des ministres, citant celles relatives à la santé et à la suppression de l'instruction mixte à l'échelon central. Il a annoncé qu'un nouveau projet de loi simplifiant la vie des Français serait déposé au début de l'année prochaine et a précisé qu'il comprendrait un article de ratification des ordonnances permettant au Parlement d'avoir un large débat sur le contenu de celles-ci. Évoquant l'accélération de la numérisation des services publics, il a indiqué qu'un plan stratégique avait été validé en conseil interministériel et observé que les premiers chiffres faisaient apparaître en l'espace d'un an une hausse sensible de la fréquentation des sites publics, permettant ainsi à la France de rejoindre le peloton de tête des pays européens. S'agissant du management, il a précisé que l'accueil dans la fonction publique serait amélioré grâce au lancement d'un référentiel de qualité, qui serait décliné dans chaque service. Il a conclu en annonçant que, dans le cadre de la loi de finances, chaque ministre présenterait sa stratégie pour réformer l'administration dont il a la charge, mettant ainsi fin à la tradition de la V^e République qui voulait que cette question ne fasse pas l'objet d'un débat au Parlement.

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'État, a fait part de l'inquiétude des fonctionnaires, qui sont actuellement l'objet de dénigrement de la part des responsables politiques et économiques, alors même qu'on leur demande des efforts importants de réorganisation avec des moyens constants, voire en diminution. Il a exprimé la crainte que, dans ce contexte, la fonction publique n'attire plus les jeunes talents, dont elle aura pourtant un besoin croissant, compte tenu des perspectives démographiques. Évoquant la réforme de l'État, il a regretté la démarche adoptée par le Gouvernement en matière de simplification administrative, jugeant inapproprié le recours à une loi d'habilitation d'une ampleur inégalée dans une matière où le débat public est un gage de réussite et de transparence, comme l'a

prouvé la polémique sur la réforme des marchés publics. Il a ensuite souhaité connaître le nombre d'ordonnances effectivement publiées et la date de présentation du prochain projet de loi d'habilitation. Estimant que l'on pouvait douter de l'impartialité des réformes élaborées par l'administration elle-même, il a souhaité que le ministère se tourne davantage vers le Parlement. Après avoir rappelé que, parallèlement à la création d'une direction de la réforme budgétaire prévue par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, un décret du 21 février 2003 avait créé une délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État, il a exprimé la crainte que cette dualité de structures engendre des doublons et des mésententes dans le pilotage interministériel de la réforme.

Abordant le volet de la réforme de l'État propre à l'évolution de la fonction publique, il a souhaité savoir si 2003 serait une année blanche en termes de revalorisation salariale. Tout en reconnaissant que ce terme n'avait pas été évoqué par le ministre, il s'est interrogé sur le rôle du mérite dans les rémunérations, considérant que cette notion ne devait pas être un moyen de légitimation de la stagnation des salaires et a mis en cause l'utilité de la création d'un Observatoire sur les salaires dans la fonction publique. Il s'est ensuite interrogé sur la conséquence du gel de 20 % des crédits déconcentrés en matière de formation. Rappelant que la diminution nette d'emplois serait de 4 568 postes, après la suppression nette de 701 emplois intervenue en 2003, il a souhaité savoir si le Gouvernement s'appuyait sur une étude cohérente, quelles missions de l'État seraient compromises par ces suppressions d'emplois et selon quelle méthode seraient choisis les services qui les subiraient. Il a également demandé si le Gouvernement envisageait de revenir sur les 35 heures dans les trois fonctions publiques.

Évoquant ensuite la réforme budgétaire, il a interrogé le ministre sur les conséquences attendues de la nouvelle présentation des crédits budgétaires par mission et par programme, craignant qu'en pratique celles-ci soient faibles en raison de l'absence de réflexion globale sur les politiques de l'État. Il a regretté que les programmes ne soient pas encore connus et a demandé si le Parlement pouvait être associé à leur élaboration.

S'agissant des transferts de compétences décidés dans le cadre de la décentralisation, il a souhaité savoir si une étude sur les disparités régionales avait été menée, estimant que l'Observatoire de l'emploi public serait une structure adaptée pour mener cette étude ; il a néanmoins regretté que le décret portant création de cette institution, en ne prévoyant qu'un seul député et qu'un seul sénateur, en ait exclu l'opposition et a appelé de ses vœux une modification du texte sur ce point.

Le président Pascal Clément a appuyé la remarque de M. Bernard Derosier concernant la représentation des parlementaires au sein de l'Observatoire de l'emploi public, en estimant qu'il convenait de prévoir la participation de deux députés et de deux sénateurs.

À ce propos, **M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire**, ayant rappelé que le principe de participation d'un seul parlementaire avait été décidé par le précédent gouvernement, a admis que la majorité et l'opposition devraient être représentées au

sein de l'Observatoire et précisé que le Gouvernement ne verrait que des avantages à une suggestion de la commission des Lois en ce sens.

En réponse aux questions relatives à la réforme de l'État, M. Henri Plagnol, secrétaire d'État à la réforme de l'État, a apporté les précisions suivantes :

— S'il est vrai que la loi d'habilitation de juillet 2003 est d'une ampleur sans précédent, le Parlement en a établi la « feuille de route » avec une précision également sans précédent, avant que le Conseil constitutionnel ne valide entièrement la démarche retenue par le Gouvernement, en considérant que la finalité poursuivie répondait à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Ainsi que l'a constaté le Conseil constitutionnel, la longueur des débats parlementaires sur chacun des quarante textes traités par ordonnance aurait été de nature à encombrer gravement l'ordre du jour parlementaire. Enfin, les articles de ratification prochainement déposés pourront donner lieu à un débat au Parlement.

— Trois députés et trois sénateurs participeront aux travaux du Conseil d'orientation de la simplification administrative ; la possibilité pour le Parlement d'y être entendu est une condition de réussite de la réforme.

— Le deuxième projet de loi de simplification du droit est en cours d'élaboration en vue d'une adoption en Conseil des ministres au mois de décembre. Il est frappant de constater que les préfetures, consultées, ont formulé plus de 400 propositions de simplification. Pour leur part, les administrations sociales ont exprimé des demandes du même ordre de grandeur : les services de l'État sont donc demandeurs.

— La mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances relève à titre principal de la compétence de M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, qui travaille en coopération avec les commissions des Finances des deux assemblées. Il s'agit bien de donner au Parlement les outils nécessaires à l'exercice d'un vrai contrôle du budget de l'État et, à cet effet, d'instaurer une culture de l'évaluation. Le Gouvernement partage le vœu de la Commission de traquer les « doublons » qui subsistent dans l'administration.

En réponse aux autres questions, M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, a donné les éléments d'information suivants :

— Jusqu'à présent, les dates de négociation dans la fonction publique relèvent de la libre décision du Gouvernement. Il conviendrait d'instaurer la règle de négociation salariale annuelle. L'approche des salaires en moyenne et non plus en glissement doit également être généralisée. L'objectif est, plus généralement, de faire en sorte que chaque ministère devienne gestionnaire de sa masse salariale, et qu'il traduise dans son budget l'incidence des mesures catégorielles qui lui sont propres. Tel est le cas, par exemple, des mesures salariales décidées pour la police nationale dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. De la sorte, pourra être développée une approche en termes de management des ressources humaines et seront conciliées la logique de l'employeur soucieux de maîtriser la masse salariale et la préoccupation des syndicats de tenir

compte tant de l'évolution des prix que de la progression liée aux mesures individuelles de promotion.

— La difficulté de parvenir à un accord dans les négociations salariales est accrue par le fait que les différents instruments statistiques disponibles, qu'il s'agisse des indicateurs de l'INSEE ou des données budgétaires, fournissent des chiffres différents. Le Gouvernement a donc décidé d'élaborer, pour le 1^{er} janvier 2005, des bases statistiques qui seront partagées avec les organisations syndicales. Il n'en demeure pas moins que la prochaine négociation salariale dans la fonction publique s'annonce difficile, même si nul ne croit possible un rattrapage de l'ordre de 3,6 milliards d'euros en une année, dans la situation de croissance très faible que connaît la France.

— La réforme budgétaire progresse, en partenariat avec le Parlement, dans le souci de définir des missions, des indicateurs d'objectifs et des moyens pertinents pour assurer tout à la fois le contrôle parlementaire et une gestion modernisée des ressources humaines. À titre d'exemple, il n'est pas admissible que les fonctionnaires de l'Éducation nationale n'aient appris que par leur relevé bancaire le montant exact des retenues pour fait de grève, les fiches de paie ayant été établies avec retard. Il en va du respect de l'État. Un exemple de réforme intéressante est apporté par la décision récente de confier aux caisses d'allocations familiales la gestion des prestations familiales des fonctionnaires de l'État ; il convient d'en remercier M. Jacky Richard qui, au nom de son administration, a fait la proposition de cette expérience de modernisation susceptible d'assurer une économie de l'ordre de 1 200 emplois.

— S'agissant de la réforme des 35 heures, plutôt que d'en maintenir par principe une application brutale qui pèserait sur le bon fonctionnement des services publics, il convient de faire prévaloir le bon sens et le pragmatisme, en particulier dans le service public hospitalier. Le dispositif initialement prévu s'étant révélé source de graves difficultés d'application, six organisations syndicales ont accepté, en janvier 2003, de passer un accord d'assouplissement comportant plusieurs options.

M. Jacques-Alain Bénisti a jugé rassurant pour les fonctionnaires le projet de budget de la fonction publique. Il a salué l'effort de financement des actions sociales, en particulier en faveur du logement des jeunes fonctionnaires, de l'ordre de 10 millions d'euros pour l'année 2004, ainsi que les progrès de la titularisation des contractuels, avant d'insister sur le développement des passerelles entre fonction publique d'État et fonction publique territoriale. Faisant état des attentes très fortes des fonctionnaires en ce domaine, il a également exprimé sa satisfaction à l'égard des actions de formation, qui sont en progression de 12 %. Il a ensuite commenté les propositions faites par le ministre sur le déroulement des carrières des fonctionnaires exerçant des mandats électoraux, en souhaitant une rupture entre mandat électoral et carrière administrative. Il a approuvé la rénovation du dialogue social, dans les conditions exposées par le ministre, en rappelant les avancées obtenues par cette méthode pour la réforme des retraites, puis il s'est félicité du programme de titularisation des contractuels, programme qui répond aux attentes des intéressés. S'agissant des crédits consacrés à l'ENA, il a jugé suffisant le niveau actuel du fonds de roulement imparti à l'école. Estimant que l'action du ministère avait été de

grande ampleur sur une période relativement courte, il a conclu en se félicitant de la progression globale des crédits consacrés à la fonction publique dans un contexte difficile.

M. Jérôme Lambert a rappelé que le secrétaire d'État à la réforme de l'État avait indiqué, lors du débat sur la loi d'habilitation, que les parlementaires seraient étroitement associés à la rédaction des ordonnances. Il l'a donc interrogé sur les ordonnances en cours et sur la façon dont le Parlement était associé. Il a jugé peu satisfaisante la méthode consistant à introduire un simple article de ratification dans un nouveau projet de loi d'habilitation, ce qui ne permettrait pas de débattre du contenu de toutes les ordonnances déjà édictées. Évoquant le projet consistant à obliger les fonctionnaires à choisir entre l'exercice de leur mandat et leur carrière administrative, il a demandé au ministre de préciser quels mandats électifs seraient concernés par cette réforme.

M. Xavier de Roux a souhaité savoir comment pourrait être concilié le respect de la grille des salaires avec la décentralisation d'une part et la gestion par objectifs d'autre part. Il a ensuite évoqué la question de l'application des 35 heures dans la fonction publique, en considérant que l'écueil majeur résidait dans la difficulté de procéder à des recrutements, notamment dans la fonction publique hospitalière.

M. Christian Decocq a souhaité connaître les modalités de la réforme de gestion des carrières dans le cas d'un fonctionnaire exerçant un mandat électoral. Il a plaidé à ce sujet pour qu'un débat ait lieu au Parlement, par la voie d'un projet de loi, afin de ne pas laisser à la seule administration le soin de piloter la réforme. Il a ainsi mis en garde le ministre contre l'immobilisme engendré par le dialogue syndical et la difficulté de réformer dans ce contexte.

En réponse aux intervenants, M. Jean-Paul Delevoye a apporté les éléments de réponse suivants :

— Si l'on ne peut être que frappé par la faiblesse, dans un pays qui subit de fortes mutations sociales, des outils de régulation que sont les partis politiques et les syndicats et s'il est évident qu'il faut les moderniser afin d'en accroître l'attractivité, faut-il pour autant renoncer à l'application des principes républicains concernant la question de l'engagement de fonctionnaires dans des mandats politiques ? Il serait pour le moins paradoxal que ceux qui font respecter ces principes ne se les appliquent pas à eux-mêmes. Or, lorsqu'un fonctionnaire exerce un mandat qui requiert un engagement politique à temps plein, il n'est pas équitable qu'il continue de bénéficier du déroulement normal de sa carrière : il en résulte en effet une rupture d'égalité, d'une part, avec ses homologues qui effectuent toute leur carrière en tant que fonctionnaires, d'autre part avec les détenteurs de mandats politiques issus de professions libérales dont l'engagement politique fait peser un risque sur la pérennité de leur activité professionnelle initiale.

— Le problème de l'application des 35 heures dans la fonction publique hospitalière pose la question de l'attractivité de cette dernière. Dans un contexte de déficit potentiel annoncé en infirmières diplômées, notamment à cause de l'attractivité du secteur privé ou des conditions de travail dans les pays frontaliers, il

est nécessaire de réfléchir à l'amélioration des modalités de recrutement et de déroulement des carrières. L'instauration d'un temps partiel destiné aux fonctionnaires préparant un concours, qui serait particulièrement utile aux femmes devant concilier vie professionnelle et vie de famille, pourrait constituer une piste intéressante.

— À la veille de la mise en œuvre de la deuxième étape de la décentralisation, qui vise à la simplification, la clarification et l'efficacité de l'action publique, il est nécessaire de redéfinir la mobilité entre les trois fonctions publiques. La réforme de l'État a notamment pour objectif d'introduire souplesse et respiration dans une fonction publique souvent lasse d'un système paralysant et neutralisant les initiatives individuelles, d'une part, peu favorable à la réactivité d'autre part, alors qu'il s'agit d'une dimension essentielle dans une économie mondialisée où les systèmes administratifs aussi sont en concurrence. Il s'agit aujourd'hui d'inverser la tendance, en définissant un contrat de confiance, et non de méfiance.

M. Henri Plagnol a ensuite apporté les précisions suivantes sur la mise en œuvre de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit :

— Si le Gouvernement n'a jamais prétendu confier au Parlement le soin de rédiger avec lui les ordonnances prévues par la loi – qui a été jugée conforme à la Constitution car suffisamment précise dans ses termes et dans les délais qu'elle comporte – il s'efforce en revanche d'associer les élus à l'élaboration de ces ordonnances sous des formes renouvelées, par exemple en consultant les associations d'élus ou en constituant un groupe de travail parlementaire pluraliste, à la demande du ministère des finances, sur la question de la réforme des marchés publics et du partenariat entre les secteurs public et privé.

— Procéder à la ratification de ces ordonnances par le vote d'un article unique est conforme à la lettre de la Constitution et à la logique de la loi du 2 juillet 2003, en laissant au Parlement le soin de se prononcer sur les orientations politiques, sans avoir à examiner le détail de chaque ordonnance.

*

* *

Après le départ des ministres, la Commission a procédé à l'examen pour avis des crédits du ministère chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État pour 2004.

Tout en constatant que ce budget comportait des points positifs, notamment pour les bénéficiaires des prestations sociales interministérielles, M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis, a estimé que des efforts devaient néanmoins être consentis pour améliorer la répartition de ces crédits. Par ailleurs, jugeant nécessaire que le Gouvernement précise quelles missions il entend confier à la fonction publique pour les années à venir, il a proposé à la Commission de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de ce ministère.

Contre l'avis du rapporteur, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État pour 2004.*

AUDITIONS DU RAPPORTEUR

- M. Gérard NOGUES, secrétaire général, et M. Patrick FAUVEL, secrétaire fédéral, de l'Union interfédérale des agents de la fonction publique FO.
- Mme Marie-Claude KERVELLA, secrétaire générale de l'Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilées.
- M. Jean-Marie POIROT, secrétaire national de l'Union des fédérations de fonctionnaires UNSA.
- M. Bernard LHUBERT, secrétaire général, de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT.