

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 21

FONCTION PUBLIQUE ET RÉFORME DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Gérard BRAUN

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
CHAPITRE PREMIER - LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE EN DIMINUTION	8
I. CHAMP DE L'AGRÉGAT « FONCTION PUBLIQUE »	8
II. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS EXPLIQUÉE PAR LA CONSOMMATION DES REPORTS	9
A. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE	9
B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	10
C. LES DÉPENSES D'INTERVENTION	11
D. LES DÉPENSES EN CAPITAL	12
CHAPITRE DEUX - LES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE : LE GOUVERNEMENT À LA CROISÉE DES CHEMINS	13
I. L'ÉTAT DES LIEUX	13
A. LA NOTION DE CHARGE DE FONCTION PUBLIQUE.....	13
1. <i>Les dépenses de fonction publique stricto sensu</i>	13
2. <i>La dépense induite de fonction publique</i>	15
B. LE POIDS ÉCRASANT DES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT	16
C. LA FORTE INERTIE DES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE.....	18
1. <i>Les mesures de résorption de l'emploi précaire</i>	18
2. <i>Le congé de fin d'activité (CFA)</i>	19
3. <i>Les 35 heures</i>	20
4. <i>Le « compte épargne-temps »</i>	20
II. LE BUDGET POUR 2003 : PASSAGE AU POINT MORT	22
A. LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE SONT GELÉS	22
B. EN MATIÈRE DE PENSIONS, LE BUDGET NE PEUT ÉVIDEMMENT ENREGISTRER LES EFFETS DES RÉFORMES DE STRUCTURES À DÉCIDER AU PREMIER SEMESTRE 2003	23
III. UNE ACTION RÉVOLUE ET CONCOMITANTE À MENER SUR DEUX FRONTS : LES RÉMUNÉRATIONS ET LES PENSIONS	25
A. LA DÉRIVE ATTENDUE DES CHARGES DE RÉMUNÉRATION ET DE PENSION.....	25
B. DES PROBLÉMATIQUES IMBRIQUÉES	25

CHAPITRE TROIS - PREMIER FRONT : LES CHARGES DE RÉMUNÉRATION DE L'ÉTAT	27
I. DIMINUER LE NOMBRE DES FONCTIONNAIRES CONSTITUE LE PREMIER IMPÉRATIF BUDGÉTAIRE	27
A. LE NOMBRE DES FONCTIONNAIRES, PREMIÈRE VARIABLE D'AJUSTEMENT : DÉMONSTRATION	27
1. <i>La montée en charge du coût des pensions à court terme est inexorable</i>	27
2. <i>L'évolution des rémunérations individuelles obéit à des règles de progression dont il semble difficile de s'abstraire</i>	27
3. <i>Un recrutement visant au simple maintien des effectifs détournerait une part croissante des jeunes diplômés du secteur marchand</i>	30
4. <i>La démographie des fonctionnaires offre une chance historique de diminuer sensiblement les effectifs</i>	31
B. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE DES DIFFÉRENTES HYPOTHÈSES DE NON-REMPLACEMENT	32
II. LE GOUVERNEMENT PEUT DÉJÀ MOBILISER CERTAINS INSTRUMENTS PROPICES À LA BAISSÉ DES EFFECTIFS	33
A. LES INSTRUMENTS MOBILISABLES À COURT TERME EXISTENT	33
1. <i>Le principe de mutabilité du service public</i>	33
2. <i>Les outils de gestion des ressources humaines</i>	34
3. <i>La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001</i>	34
B. LA CONTRIBUTION DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT	35
CHAPITRE QUATRE - DEUXIÈME FRONT : L'AUGMENTATION DES CHARGES DE PENSION	36
I. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DU RÉGIME DE L'ÉTAT	36
II. LES VOIES DE LA RÉFORME	40
A. L'EXAMEN DES PRINCIPAUX PARAMÈTRES : TAUX DE REMPLACEMENT ET DURÉE DE COTISATION	40
1. <i>En matière de taux de remplacement, un rapprochement des règles de liquidation du régime général et du régime de l'Etat peut mener à des conclusions hâtives</i>	40
2. <i>Les règles de revalorisation offriraient une légère marge de manœuvre</i>	41
3. <i>La durée effective de cotisation constitue la variable d'ajustement principale</i>	42
B. UNE ÉVALUATION DE L'IMPACT BUDGÉTAIRE DU SCÉNARIO D'ALLONGEMENT DE LA DURÉE DE COTISATION RETENU DANS LE RAPPORT CHARPIN	43
C. RÉFLEXIONS SUR L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE EFFECTIVE DE COTISATION	45

CHAPITRE CINQ - L'INDISPENSABLE RELANCE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT	47
I. LA RÉFORME DE L'ÉTAT EST EN CHANTIER	49
A. LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE : DE LA RECHERCHE DE L'ÉCONOMIE À CELLE DE L'« EFFICIENCE »	49
B. LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE	50
1. <i>La diversification et la modernisation du recrutement</i>	50
2. <i>L'accroissement de la mobilité fonctionnelle et géographique</i>	51
3. <i>La modernisation de l'évaluation des fonctionnaires</i>	51
4. <i>La modernisation de l'avancement des fonctionnaires</i>	51
5. <i>Une meilleure connaissance des effectifs des fonctionnaires</i>	52
6. <i>La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)</i>	52
7. <i>Le renforcement des moyens informatiques</i>	52
C. L'AMÉLIORATION DES RAPPORTS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES PARTICULIERS	53
II. UNE ACCÉLÉRATION VOULUE PAR LE GOUVERNEMENT, ET QUE JUSTIFIE AUTANT LE DROIT QUE L'ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES	54
A. L'HORIZON DE LA PLEINE APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1 ^{ER} AOÛT 2001	54
B. L'ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES.....	55
C. LA RÉFLEXION SUR LE RÔLE ET L'ORGANISATION DE L'ÉTAT MENÉE PAR LE GOUVERNEMENT POUR ACCÉLÉRER LA RÉFORME	55
1. <i>L'approfondissement de la réforme</i>	55
2. <i>...engage le Gouvernement dans une réflexion sur le rôle et l'organisation de l'État</i>	56
EXAMEN EN COMMISSION	58
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	61
I. ARTICLE 75 (NOUVEAU) RATTACHÉ	61
II. MODIFICATION DE CRÉDITS	63

Avertissement : sauf indication particulière, les comparaisons effectuées entre crédits pour 2002 et 2003 s'entendent en loi de finances initiale.

AVANT-PROPOS

L'examen des crédits de la fonction publique appelle **deux analyses** distinctes.

La première est verticale : il s'agit de la présentation des **crédits du ministère chargé de la gestion de la fonction publique**, qui sont individualisés dans le budget des services généraux du Premier ministre au sein de l'agrégat 21 « Fonction publique ». Ils s'élèvent à **211,22 millions d'euros** pour 2003, marquant une **diminution de 2,12 %**, mais **le niveau de dépense devrait être maintenu**, car il est prévu d'utiliser certains reports de crédit.

La seconde est horizontale : il convient d'analyser la **totalité des charges de personnel de l'Etat**, qui se décomposent en rémunérations, charges sociales et pensions, et dont les crédits relèvent des différents ministères. Ils représentent **120,7 milliards d'euros** en 2003, soit **44,1 % des dépenses du budget général**.

Cette proportion, intrinsèquement exorbitante, est préoccupante. Son évolution l'est encore bien davantage : en 1997, ces charges étaient encore contenues à 40,7 % du budget général. Afin de prendre toute la mesure de la rigidité du budget de l'Etat, il faut garder à l'esprit qu'en 2003, 15 % du budget général seront par ailleurs consacrés à la charge de la dette.

Ainsi, **il est primordial de couper court à un enchaînement qui serait fatal au respect de nos engagements européens, au pacte républicain, et à la solvabilité de l'Etat. En effet, l'augmentation indéfinie des charges de personnel favorise l'accroissement du déficit et de la dette, entravant la baisse des prélèvements obligatoires, dont le niveau confiscatoire bride notre économie et compromet la cohésion nationale.**

La réforme de l'Etat est un thème dont l'audience va croissant, et auquel le gouvernement attache la plus grande importance. Elle doit à la fois permettre, expliquer et soutenir les mesures courageuses et indispensables qui sont attendues tant en matière d'effectifs de la fonction publique, que concernant le régime des retraites de l'Etat.

Toutefois, il serait excessif que ces mesures salutaires ne procèdent *que* de la réforme de l'Etat, dont la perspective ne suffit pas, ainsi, à maintenir votre rapporteur spécial dans un attentisme qu'il estimerait coupable.

CHAPITRE PREMIER

LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE EN DIMINUTION

I. CHAMP DE L'AGRÉGAT « FONCTION PUBLIQUE »

Ces crédits correspondent à l'agrégat 21 « Fonction publique » au sein des services généraux du Premier ministre, qui regroupe les moyens que le ministère de la fonction publique consacre à ses missions interministérielles, qui sont les suivantes :

- la mise en œuvre d'une politique d'ensemble de la fonction publique : évolution du statut général des fonctionnaires, coordination des politiques ministérielles en matière d'organisation statutaire et indiciare, de gestion des ressources humaines, de protection sociale, de rémunération et de temps de travail ;
- la coordination des actions engagées dans le cadre de la réforme de l'Etat ;
- la modernisation de l'administration et de ses méthodes de gestion ;
- la tutelle des écoles d'administration.

L'agrégat 21 ne comprend pas les crédits affectés à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Il convient de noter la part décroissante qu'occupe cet agrégat au sein des crédits des services généraux du Premier ministre :

- 27 % en 2000 ;
- 22,1 % en 2001 ;
- 19,6 % en 2002 ;
- 18,5 % en 2003.

II. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS EXPLIQUÉE PAR LA CONSOMMATION DES REPORTS

Ces crédits s'élèvent à **211,22 millions d'euros** pour 2003, en **diminution de 2,12 %**. Cette baisse fait suite à une stabilisation en 2002, qui succédait elle-même à une progression de 8,1 % en 2001.

Le tableau suivant donne la décomposition par titre des crédits du ministère chargé de la fonction publique :

Autorisations de programme, crédits de paiement et effectifs regroupés dans l'agrégat 21

(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2003
	Dotations 2002	Demandées pour 2003	Dotations 2002	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
Dépenses ordinaires							
Titre III			198 354 606	-152 449	198 202 157	+8 387 718	206 589 875
<i>Personnel</i>			113 516 610		113 516 610	+5 463 097	118 979 707
<i>Fonctionnement</i>			84 837 996	-152 449	84 685 547	+294 621	87 610 168
Titre IV			2 355 337		2 355 337	+1 275 000	3 630 337
Totaux pour les dépenses ordinaires			200 709 943	-152 449	200 557 494	+9 662 718	210 220 212
Dépenses en capital							
Titre V	15 092 000	1 000 000	15 092 000			+15 092 000	15 092 000
Totaux pour les dépenses en capital	15 092 000	1 000 000	15 092 000			+15 092 000	15 092 000
Totaux généraux	15 092 000	1 000 000	215 801 943	-152 449	200 557 494	+10 662 718	211 220 212

Source : "bleu" SGPM PLF 2003

A. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

Les dépenses de personnel de l'agrégat 21 sont exclusivement constituées de prestations d'action sociale interministérielle (aides au logement, aide ménagère à domicile pour les retraités, chèques-vacances ou prestations « crèche ») ou d'opérations d'action sociale telles que la rénovation de restaurants administratifs.

Le tableau ci-dessous récapitule les prestations servies en 2001 au titre de l'action sociale interministérielle :

Action sociale interministérielle

(en euros)

Prestations 2001	Nombre d'aides	Coût unitaire
Aides au maintien à domicile :		
Aide à l'amélioration à l'habitat	1 114	1 550
Aide ménagère à domicile	30 441	642
Aides à l'enfance :		
Prestations de service "crèches" (Nb d'aides : berceaux occupés)	18 010	2 734
Aides aux vacances :		
Chèques vacances	134 518	212
Aides au logement des agents de l'Etat :		
Réservations de logement (Nb d'aides : logements réservés)	indisponible	indisponible
Aides à l'installation (AIP)	3 691	652
Prêts à l'installation (PIP)		

Source : "bleu" SGPM PLF 2003.

Ces crédits s'élèvent, pour 2003, à **118,98 millions d'euros**, soit une **augmentation de 4,81 %** par rapport à 2002.

Cette évolution résulte de revalorisations, et d'améliorations des prestations, particulièrement en direction des crèches.

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

L'ensemble des dépenses de fonctionnement **progresses de 3,27 %**, pour s'établir à **87,61 millions d'euros**. Elles se décomposent de la façon suivante :

- Les crédits destinés aux **actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique** s'élèvent à 7,92 millions d'euros, en baisse de 18,2 % (après une progression de 26,8 % en 2002 et de 35,5 % en 2001). Cette diminution s'explique, d'une part, par un ajustement aux besoins, certaines opérations interministérielles se trouvant supportées par d'autres sections budgétaires, d'autre part par un transfert de 515.000 euros de crédits vers le chapitre 43-02 (dépenses d'intervention).

- Les subventions aux **écoles (ENA et instituts régionaux d'administration - les IRA)** représentent 63,17 millions d'euros, en progression de 5,51 %. Compte tenu d'un abondement de 0,37 million d'euros des lignes dévolues aux IRA opéré en loi de finances rectificative pour 2002, cette progression ressort à 4,87 %.

Cette évolution est principalement imputable à l'augmentation de 9,09 % (7,76 % en tenant compte de l'ajustement aux besoins opéré en loi de finances rectificative) de la subvention allouée aux cinq IRA, qui est ainsi portée à 32,27 millions d'euros. L'accroissement du nombre des élèves et la poursuite de travaux de rénovation explique cette progression.

La subvention versée à l'ENA augmente de 17,38 % pour s'établir à 26,32 millions d'euros. Toutefois, la subvention à l'institut international d'administration publique (IIAP) n'étant pas reconduite compte tenu de la fusion de cette école avec l'ENA, l'augmentation des crédits ne ressort plus qu'à 2,02 % à « périmètre d'enseignement constant », si l'on ose dire. On peut cependant, malgré l'augmentation du nombre des stagiaires, regretter l'absence d'économies d'échelle plus significatives.

- Les crédits destinés aux **études** et à la **communication sur la gestion publique** s'établissent à 2,26 millions d'euros, en progression de 11,3 % par rapport à 2002 ; l'augmentation de ces crédits est principalement liée au développement des actions de communication se rapportant aux chantiers de la réforme de l'Etat (il existe, en particulier, un projet de lettre du premier ministre aux agents).

- Les crédits du **Fonds pour la réforme de l'Etat (FRE)** : ils progressent de 7,54 % en 2003, s'établissant à 14,27 millions d'euros. La relance affichée de cet organisme, que votre rapporteur spécial avait appelée de ses vœux, excédera même cette augmentation car il est prévu de garantir la pleine disponibilité de 20 millions d'euros en mobilisant les reports existants.

C. LES DÉPENSES D'INTERVENTION

Sur le chapitre 43-02 sont inscrits **3,63 millions d'euros** au titre des subventions à des actions de formation et d'information, en **hausse de 54,1 %**. Cette hausse, qui s'établit à 32,27 % à périmètre constant - compte tenu du transfert en provenance du chapitre consacré aux opérations de formation (*supra*) -, s'explique par la décision d'adapter certains postes aux travailleurs handicapés.

D. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Ces crédits s'élèvent à **1 million d'euros**, en **chute libre par rapport aux 15,1 millions d'euros** votés pour 2002. Ces crédits sont intégralement destinés au fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, rien n'ayant été budgété pour 2003 concernant l'action sociale interministérielle et le logement en Ile-de-France. En réalité, une sous-consommation structurelle sur ces dernières lignes a favorisé la création de reports massifs, sur lesquels il a été décidé que s'imputeraient les dépenses en 2003. D'une façon générale, **vo**tre rapporteur spécial n'est pas favorable à une utilisation massive¹ des reports car elle est de nature à troubler le consentement parlementaire (le montant total des reports sur l'année traitée par la loi de finance initiale peut ne pas être encore connu au moment du vote), **et elle peut amener à une sous-évaluation de la dépense : ainsi, les crédits du ministère apparaissent globalement en baisse pour 2003, mais il est probable que la dépense se situera en hausse compte tenu d'une plus forte consommation des reports.** Si le volume des reports existants n'est pas imputable au gouvernement actuel, **vo**tre rapporteur spécial ne peut que préconiser, pour l'avenir, l'annulation des reports qui se trouveraient libres d'emploi.

*

Le tableau ci-après retrace l'évolution, depuis 1998, des crédits consacrés aux trois principales actions conduites par le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Indicateur de coûts : dépenses budgétaires hors personnel (millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	LFI	PLF
L'action sociale interministérielle	98	100	117	106	129	120
Les actions interministérielles de recrutement et de formation continue	55	59	62	65	72	75
La modernisation et la réforme de l'État	13	13	13	13	15	17
La réimplantation des administrations (1)						
Total	166	172	192	184	216	212

(1) Les dépenses liées à la relocalisation d'organismes publics sont financées par transferts de crédits prélevés sur le chapitre 57-01 du budget des services généraux du Premier ministre. Ces transferts se sont élevés en 2000 à 0,35 M€ Les reports des exercices antérieurs sont de 23 M€ en 2002.

Source : "bleu" SGPM PLF 2003

¹ Du reste, si la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 aura pour effet de banaliser les reports en supprimant l'énumération limitative des chapitres qui peuvent les supporter, elle n'en limitera pas moins leur volume, fixé à 3% au sein d'un même programme.

CHAPITRE DEUX

LES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE : LE GOUVERNEMENT À LA CROISÉE DES CHEMINS

I. L'ÉTAT DES LIEUX

A. LA NOTION DE CHARGE DE FONCTION PUBLIQUE

1. Les dépenses de fonction publique *stricto sensu*

Dans le projet de loi de finances pour 2003, l'ensemble des principales composantes des dépenses de fonction publique du budget général **progresses de 2 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, soit **2,18 milliards d'euros supplémentaires**, les dépenses du budget général devant augmenter de 1,7 % par rapport à la loi de finances rectificative pour 2002. Elles s'élèvent ainsi à **111,64 milliards**, répartis de la façon suivante :

Crédits de la fonction publique (en euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Variation
Rémunération d'activité			
civiles	53 041 804 137	53 787 053 087	1,41%
militaires	12 041 518 527	12 592 088 865	4,57%
Total	65 083 322 664	66 379 141 952	1,99%
Pensions			
civiles	23 146 901 351	24 139 086 225	4,29%
militaires	8 754 125 000	8 893 810 000	1,60%
Total	31 901 026 351	33 032 896 225	3,55%
Cotisations et prestations sociales			
civiles	11 116 741 064	10 837 694 425	-2,51%
militaires	1 352 480 069	1 388 572 277	2,67%
Total	12 469 221 133	12 226 266 702	-1,95%
Total des charges de personnel			
civiles	87 305 446 552	88 763 833 737	1,67%
militaires	22 148 123 596	22 874 471 142	3,28%
Total général	109 453 570 148	111 638 304 879	2,00%

Source : ministère de l'économie – direction du budget

Il convient de souligner **l'importance du différentiel de croissance entre les pensions et les rémunérations**, qui ressort à 1,56 points. La baisse des cotisations est imputable aux mesures prises dans le cadre de la compensation vieillesse¹ (*infra*).

Les dépenses de fonction publique *stricto sensu* représentent ainsi 40,8 % du budget général en 2003, contre 40,7 % en 2002, ce poste connaissant donc un commencement de stabilisation.

Toutefois, il est à noter que les hausses de valeur de point susceptible d'intervenir en 2003 n'ont pas été - ou très faiblement (150 millions d'euros d'après la direction générale du budget, ce qui correspond à une augmentation de 0,14 % en année pleine) - provisionnées.

De plus, la hausse des crédits est freinée par les mesures concernant la compensation vieillesse, dont l'impact sur la tendance à l'augmentation spontanée des dépenses de la fonction publique sera naturellement limité à l'année 2003.

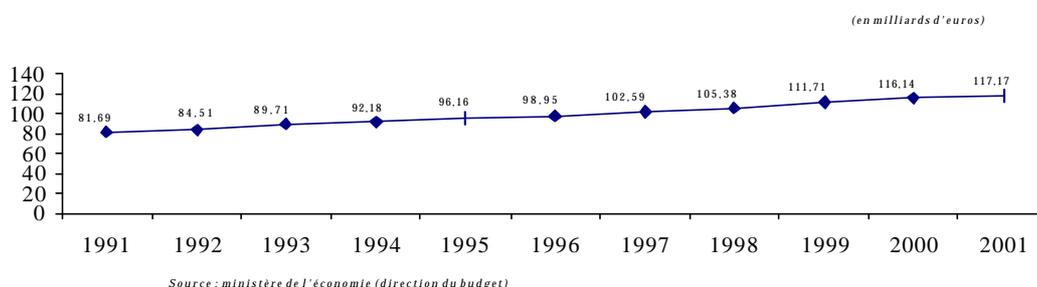
¹ Ce mécanisme de solidarité vise, en particulier, à compenser les différences de situation démographique existant entre les régimes ; le régime de l'Etat bénéficiant d'un rapport démographique (égal au nombre de cotisants sur le nombre de retraités) comparativement plus favorable que les autres régimes, il est contributeur net dans le cadre de ces transferts. Les mesures prises pour 2003 auront pour effet de baisser la contribution de l'Etat.

2. La dépense induite de fonction publique

La dépense induite de la fonction publique comprend les dépenses de fonction publique *stricto sensu*, les subventions à l'enseignement privé, les pensions versées aux anciens combattants, et les dépenses diverses telles que l'aide sociale ou les frais de déplacement.

Ces dépenses s'élevaient en 2001 à 117,17 milliards d'euros¹, en augmentation de 0,88% par rapport à 2000. Le graphique ci-dessous présente l'évolution des dépenses induites de fonction publique de 1991 à 2001² :

L'évolution de la dépense induite de fonction publique
de 1991 à 2001



En 2001, 107,93 milliards d'euros, soit plus de 92 % des dépenses induites, étaient indexés sur la valeur du point. Ainsi, une revalorisation de 1 % de la valeur du point de la fonction publique engendrait alors un coût de l'ordre de 1,08 milliard d'euros en année pleine pour le budget de l'Etat.

Pour 2003, une provision de 875 millions d'euros qui figure au budget des charges communes ne serait destinée qu'à hauteur de 725 millions, à financer l'effet de la revalorisation de 0,7 % de la valeur du point qui aura lieu au mois de décembre 2002. Cette provision repose donc sur l'hypothèse d'un coût de 1,04 milliard d'euros pour une revalorisation de 1 % du point.

Cette baisse de l'impact de la hausse de la valeur du point est à attribuer à une évaluation plus précise du périmètre des rémunérations indexées.

¹ Ce chiffre n'inclut pas les dépenses de personnel des établissements publics subventionnés par l'Etat.

² Les données pour 2002 et 2003 ne sont pas encore disponibles.

B. LE POIDS ÉCRASANT DES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT

L'essentiel de la progression des dépenses de l'Etat résulte des dépenses de fonction publique, comme le montre le tableau ci-après, qui provient du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2003 :

Evolution du budget général par catégories de dépenses et par secteur

	Evolution annuelle 1997-2002 (en %)	LFI 2002 corrigée (en Md€)	PLF 2003 (en Md€)	Evolution (en %)	en % du budget général
Fonction publique (1)	3,2	117,8	120,7	2,4	44,1
Dette publique nette	0,8	37,5	38,3	2,2	14,0
Emploi	0,5	15,5	14,2	-8,3	5,2
Transferts sociaux	3,5	21,0	21,0	0,3	7,7
Défense (hors rémunérations)	-1,9	15,6	17,2	10,3	6,3
Intervention économiques et diverses	2,0	23,7	23,6	-0,6	8,6
Etablissements et entreprises publiques	2,3	16,7	16,7	0,3	6,1
Dépenses en capital civiles	-0,4	7,5	7,9	5,9	2,9
Subventions aux régimes sociaux spéciaux	-1,9	6,7	6,7	0,4	2,5
Fonctionnement de l'État	2,6	6,9	7,1	3,5	2,6
BUDGET GENERAL à structure constante	2,0	268,9	273,5	1,7	100

(1) Au sens donné par le rapport, ce poste recouvre la fonction publique stricto sensu, à laquelle s'ajoutent les dépenses indexées sur la valeur du point.

De 1997 à 2002, les dépenses de la fonction publique ont augmenté de 3,2 % en moyenne annuelle, quand le budget général augmentait de 2 % en moyenne annuelle, ce différentiel de 1,2 point générant un accaparement croissant des ressources de l'Etat.

Certes, pour 2003, ce différentiel diminue, pour s'établir à 0,7%. Mais en tendance, les dépenses de fonction publique continuent ainsi de croître plus vite que les dépenses de l'Etat.

Au total, ces dépenses, qui représentaient 40,7 % des crédits du budget général dans la loi de finances initiale pour 1997, en mobilisent 44,1 % pour 2003.

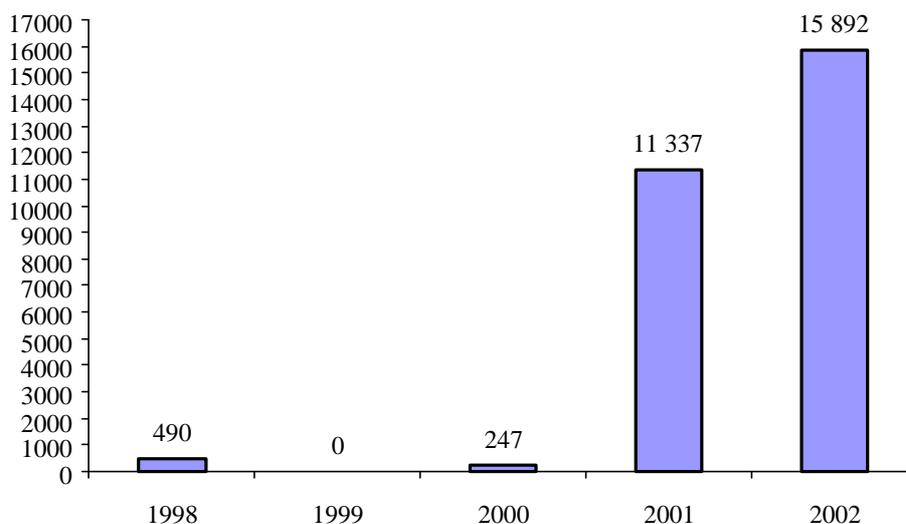
Sans chercher aucunement la polémique - la diminution de la dépense constitue une cause nationale -, votre rapporteur spécial ne peut pas ne pas

évoquer l'accélération de la dérive qui a eu cours à la fin de la précédente législature, dont il convient plutôt de tirer les enseignements.

Au début de la précédente législature, le gouvernement avait en effet affirmé vouloir «geler» l'emploi public, cette résolution étant motivée tant par des considérations budgétaires que par un souci affiché de bonne gestion. Sa position officielle consistait ainsi à vouloir stabiliser le nombre de fonctionnaires, tout en procédant à des redéploiements d'effectifs en direction des secteurs prioritaires comme la justice ou la sécurité. Inversement, l'administration fiscale et celle de l'équipement devaient voir leurs effectifs diminuer. On ne peut qu'être frappé du degré de similitude entre les dispositions gouvernementales d'alors, et celles d'aujourd'hui.

Cette ambition s'est brisée sur des résistances de nature corporatistes. Le graphique ci-après montre les conséquences de l'abandon par le précédent gouvernement, à partir de la loi de finances pour 2001, de son objectif initial de gel de l'emploi public.

Créations d'emplois budgétaires de 1998 à 2002



Par ailleurs, l'INSEE a récemment calculé **qu'entre 1990 et 2000, les effectifs de la fonction publique de l'Etat avaient augmenté de 10 %**, chiffre qui doit être ramené à **8 %** si l'on ne tient compte que des effectifs convertis en équivalents temps-plein.

Il est à noter que cinq ministères¹ totalisent 89 % de l'ensemble des rémunérations d'activité versées par l'Etat aux ministères civils en 2001. A eux seuls, le budget de l'enseignement scolaire et celui de l'enseignement

¹ Il s'agit de l'éducation nationale (enseignement scolaire et supérieur), de l'économie et des finances, de l'intérieur, et de l'équipement et des transports.

supérieur regroupent plus de 50 % des dépenses salariales du budget général, et 64,3 % de celles des ministères civils.

C. LA FORTE INERTIE DES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE

L'inertie de ces dépenses est principalement due à des **facteurs structurels** désormais bien identifiés : le **dynamisme des rémunérations individuelles** et, pour les charges de pension, la **démographie**.

Certains éléments particuliers sont susceptibles de constituer autant de **facteurs aggravant** cette inertie à court terme.

1. Les mesures de résorption de l'emploi précaire

La mise en œuvre de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire s'étale sur cinq exercices successifs. Cette loi donne suite au protocole d'accord du 10 juillet 2000 (*voir encadré*). En théorie, les emplois étant déjà occupés, l'impact budgétaire se limite¹ au coût additionnel lié au changement de régime de retraite. Pour 2003, le coût des titularisations est évalué à 1,9 million d'euros.

Le plan de résorption de la précarité dans la fonction publique

Au mois de juin 2000, le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires ont conclu un accord, d'une durée de cinq ans, tendant à résorber la précarité dans la fonction publique.

En effet, en dépit d'un accord similaire conclu en 1996 - accord dit « Perben » -, dont 2000 était la quatrième et dernière année d'application², la fonction publique compte un grand nombre d'emplois précaires, ayant parfois une longue ancienneté, l'Etat s'autorisant ce qu'il refuse aux entreprises.

Pourtant, le même constat est dressé à l'issue de chaque plan de résorption de la précarité : *« les administrations recrutent fréquemment de nouveaux agents non titulaires pour*

¹ Les statuts particuliers des corps d'accueil comportent tous, à l'exception des corps enseignant et de recherche, une règle dite « du butoir », selon laquelle un agent titularisé ne peut bénéficier d'un traitement supérieur à celui qui était perçu dans son ancienne situation.

² Sur la période 1997-1999, 29.895 agents ont été titularisés dans la fonction publique d'Etat, 8.522 titularisés dans la fonction publique territoriale grâce aux 403 concours réservés, et 3.157 reçus aux concours réservés de la fonction publique hospitalière.

remplacer ceux ayant bénéficié d'une mesure de titularisation » notait le rapport annuel du ministère, portant sur la période mars 1999-mars 2000.

Il subsistait en effet de nombreux emplois hors statut général dans les trois fonctions publiques :

- 80.000 personnes en contrat à durée déterminée dans la fonction publique d'Etat ;
- 320.000 dans la fonction publique territoriale ;
- 26.000 dans la fonction publique hospitalière.

Afin d'éviter que la précarité ne se reconstitue, l'accord signé en juillet 2000 concerne l'ensemble des catégories de fonctionnaires, et non pas seulement la catégorie C comme l'accord Perben. Par ailleurs, tous les contractuels des trois fonctions publiques qui, au cours des huit dernières années, justifient de trois ans d'activité en équivalent temps plein, ont normalement droit à la titularisation.

2. Le congé de fin d'activité (CFA)

Initié en 1997, le CFA permet aux agents de percevoir un revenu de remplacement égal à 75 % de leur traitement indiciaire. Dans le cas général, il est ouvert à 58 ans¹, voire à 56 ans². Ce congé s'avère onéreux car les départs donnent toujours lieu à remplacements, et le dispositif semble continuer à monter en puissance. Il aurait été souhaitable que le CFA puisse au moins faire l'objet d'une gestion ciblée. Ainsi, la possibilité aurait du en être réservée aux personnes dont le départ donne réellement lieu à suppression de poste dans le cadre d'une réorganisation des services. L'économie résultant de cette suppression aurait toutefois été différée³ jusqu'au moment du départ à la retraite. Il faut ajouter que le CFA s'inscrit mal dans l'orientation européenne prise en faveur de l'augmentation des taux d'activité des travailleurs de plus de 50 ans.

<i>Montée en puissance du CFA</i>		
<i>année</i>	<i>dépense totale (millions d'euros)</i>	<i>nombre d'entrées dans le dispositif</i>
<i>1997</i>	<i>110,7</i>	<i>11400</i>
<i>1998</i>	<i>233,9</i>	<i>7015</i>
<i>1999</i>	<i>274</i>	<i>10354</i>
<i>2000</i>	<i>334,2</i>	<i>11444</i>
<i>2001</i>	<i>403,5</i>	<i>12300</i>

source: ministère de la fonction publique

¹ Avec 37,5 années de cotisation et 25 ans de service public

² Avec 40 années de cotisation et 15 ans de service public

³ La durée moyenne du congé de fin d'activité est de 2 ans et 3 mois ; c'est seulement à l'issue du CFA que le fonctionnaire est rémunéré en tant que pensionné.

Le gouvernement a décidé de la suppression progressive de ce dispositif, que le Sénat avait déjà préconisée (cf l'examen de l'article 75 nouveau rattaché - *infra*).

3. Les 35 heures

Le cadre général de l'instauration des 35 heures a été fixé par le décret du 25 août 2000, qui a disposé d'une mise en place effective au 1^{er} janvier 2002. La réduction du temps de travail s'est effectuée à effectif quasi-constant, le nombre d'emplois budgétaires créés à ce titre ayant été limité à 3.200 en 2002. Parallèlement, le coût des mesures indemnitaires relatives à la rémunération des astreintes et des heures supplémentaires est estimé à 660 millions d'euros.

Cependant, **les améliorations apportées dans les différents services de l'Etat au titre de la réduction du temps de travail n'ont pu qu'entamer les réserves de productivité existantes.**

Par ailleurs, il se trouve que ces améliorations ne se sont pas toujours avérées suffisantes, ou qu'elles ont été impossibles (situations de travail posté), entraînant l'accumulation d'heures de récupérations et de jours de repos à prendre, et suscitant la création du « compte épargne-temps ».

4. Le « compte épargne-temps »

La mise en place d'un « compte épargne-temps » par le décret du 29 avril 2002 aura pour effet de mettre l'Etat dans une position débitrice par rapport à ses agents, position qu'il faudra bien solder en temps, ou en argent (cette dernière possibilité n'est envisagée, pour l'instant, que dans la fonction publique hospitalière). Cela revient à dire **qu'une partie des futurs gains de productivité sera déjà gagée**, et qu'à terme, le niveau des recrutements ne pourra qu'enregistrer l'impact de cette mesure. Dans la perspective de l'instauration d'une gestion prévisionnelle des effectifs, mais aussi pour l'information légitime du Parlement, **l'instauration d'un indicateur consolidé qui exprimerait cette dette de l'Etat envers ses fonctionnaires serait opportune.**

*

* *

En revanche, la baisse du nombre des emploi-jeunes jouera dans le sens d'une diminution des effectifs réels. Le gouvernement a bien pour objectif d'accompagner l'extinction progressive de ce dispositif, qui résulte de l'arrivée à leur terme des aides forfaitaires de 5 ans se rapportant aux contrats conclus à partir de 1998. Si, dans les ministères concernés (éducation nationale, intérieur, justice : 89.000 emplois au total), l'accompagnement consiste notamment en l'ouverture de concours dont les conditions d'accès tiennent compte de l'expérience professionnelle, le nombre de postes ouverts sera au total très inférieur au nombre actuel des emploi-jeunes.

II. LE BUDGET POUR 2003 : PASSAGE AU POINT MORT

A. LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE SONT GELÉS

En rupture avec la tendance récente à la création massive d'emplois dans la fonction publique, le nouveau gouvernement a décidé du *statu quo* pour 2003. **La baisse des effectifs est en effet symbolique.** Elle ressort, pour l'ensemble des ministères civils, à 1089 emplois, soit 0,06 % des emplois concernés, et moins de 2 % des départs en retraite prévus en 2003. Cette baisse recouvre les principaux mouvements suivants :

- justice : + 1.924 emplois ;
- intérieur : + 1.864 emplois ;
- enseignement supérieur : + 836 emplois ;
- équipement : - 747 emplois ;
- économie, finances et industrie : - 1.361 emplois ;
- jeunesse et enseignement scolaire : - 3.412 emplois.

Par ailleurs, on assiste à une création nette de 388 emplois militaires et de défense, qui recouvre une suppression de 1.146 emplois volontaires, et une création de 1.534 emplois non volontaires (dont 1.200 gendarmes).

Toutefois, il est à noter que l'évolution du nombre des emplois budgétaires peut ne pas refléter parfaitement celle des emplois réels.

L'observatoire de l'emploi public a dressé l'inventaire des causes expliquant les divergences entre emploi public et emploi budgétaire.

Les emplois budgétaires décrits en loi de finances initiale sont les emplois permanents à temps complet autorisés par celle-ci. Les facteurs expliquant le décalage entre cette autorisation budgétaire et les effectifs réels sont notamment les suivants :

- **des éléments échappent en partie aux gestionnaires de personnel** : le temps partiel (un emploi budgétaire peut être occupé par plusieurs personnes à temps partiel), et les vacances de postes (certains emplois budgétaires peuvent ne pas être pourvus, suite au départ de leur titulaire, jusqu'au recrutement d'un nouvel agent sur cet emploi) ;
- **des éléments visent à introduire une certaine souplesse dans l'exécution budgétaire** : des surnombres peuvent ainsi être accordés en cours d'année par les contrôleurs financiers (on autorise ainsi un dépassement temporaire de l'effectif budgétaire), ainsi que des gages (utilisation d'un emploi à la place d'un autre). De même, les transferts d'emplois entre ministères en cours d'année contribuent à alimenter le décalage pour un ministère entre l'effectif budgétaire en début d'année et l'effectif réellement payé en cours d'année ;

• **enfin, les limites de l'autorisation budgétaire elle-même expliquent le décalage entre effectif budgétaire et réel** : les crédits permettant de rémunérer des personnels temporaires ne sont pas présentés sous forme d'emplois budgétaires. Or les personnels correspondants doivent naturellement être compris dans l'effectif réel payé.

Source : ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Ainsi, les nombreux départs à la retraite à venir pourraient favoriser une augmentation du nombre des vacances de postes, entraînant une baisse des effectifs réels plus importante que celle découlant des suppressions d'emploi annoncées.

B. EN MATIÈRE DE PENSIONS, LE BUDGET NE PEUT ÉVIDEMMENT ENREGISTRER LES EFFETS DES RÉFORMES DE STRUCTURES À DÉCIDER AU PREMIER SEMESTRE 2003

Le gouvernement annonce un cycle de négociations pour le début de l'année 2003 au terme desquelles des décisions concernant l'avenir des retraites du public et du privé devraient être prises. Ces négociations se poursuivraient séparément et parallèlement dans le secteur public et le secteur privé. Le ministre du travail a récemment déclaré que « le temps des reports » et le « temps des rapports » était « terminé », et il s'est fixé comme date butoir le mois de juin pour parvenir à un accord.

Il faut toutefois signaler **deux mesures prises dans le cadre de la compensation vieillesse¹**.

D'une part, pour le calcul des compensations, il sera désormais tenu compte des cotisations d'assurance vieillesse versées au nom des chômeurs par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Ses effectifs seront ainsi majorés du nombre des chômeurs, ce qui semble par ailleurs justifié. Dès lors, la CNAV améliorera sensiblement son rapport démographique², ce qui aura pour effet de détériorer la situation démographique du régime de l'Etat par rapport aux autres régimes. En conséquence, **la compensation versée par l'Etat-employeur diminuera de 270 millions d'euros.**

¹ Ce mécanisme de solidarité vise en particulier à compenser les différences de situation démographique existant entre les régimes ; le régime de l'Etat bénéficiant d'un rapport démographique (égal au nombre de cotisants sur le nombre de retraités) comparativement plus favorable que les autres régimes, il est contributeur net dans le cadre de ces transferts.

² Le rapport démographique est égal au nombre de cotisants sur le nombre de retraités.

D'autre part, le « taux de surcompensation » a été ramené de 30 % à 27 %, ce qui entraîne deux effets. Premièrement, une baisse d'environ 130 millions d'euros en 2003 des transferts de la CNRACL¹ (qui connaît de graves difficultés) vers certains régimes spéciaux, nécessitant à due concurrence une augmentation des subventions de l'Etat vers ces régimes. Deuxièmement, une baisse d'environ 70 millions d'euros des transferts de surcompensation de l'Etat-employeur aux régimes spéciaux subventionnés. Au total, il en résulte un **coût net pour l'Etat de 130 millions d'euros en 2003, compte tenu de l'augmentation des dotations aux régimes spéciaux subventionnés** (mines, SNCF, et marins pour l'essentiel). Comme la baisse du taux de surcompensation s'inscrit dans un cadre triennal qui vise à ramener le taux précité à 21 %, **ce sont environ 400 millions d'euros de charges nouvelles pour le budget de l'Etat qui sont attendus de cette deuxième mesure en 2005.**

Certes, **il résultera de ces deux mesures**, pour 2003, une **baisse de 15,9 % des transferts** du régime de l'Etat vers les autres régimes, qui sont budgétisées à hauteur de **2,29 milliards d'euros en 2003**. Mais cette baisse sera ainsi **plus que gagée, dès 2005, par l'augmentation des subventions de l'Etat à destination de certains régimes spéciaux du fait de la baisse programmée de 2003 à 2005 du taux de surcompensation**, destinée à un redressement de la situation financière de la CNRACL dans le cadre d'un effort partagé.

Par ailleurs, concernant les suites à donner à l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 juillet 2002 étendant à un pensionné homme le bénéfice, pour le calcul de sa retraite, de la bonification d'ancienneté pour enfant, principe dont la conséquence de l'extension à l'ensemble des pensionnés serait une dépense supplémentaire de l'ordre de 3 milliards d'euros par an, le gouvernement est fermement résolu à prendre toutes mesures propres à éviter tout dérapage.

¹ Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

III. UNE ACTION RÉVOLUE ET CONCOMITANTE À MENER SUR DEUX FRONTS : LES RÉMUNÉRATIONS ET LES PENSIONS

A. LA DÉRIVE ATTENDUE DES CHARGES DE RÉMUNÉRATION ET DE PENSION

La dérive des charges est mécanique : elle provient, pour la masse salariale (même en stabilisant les recrutements), des règles d'évolution des rémunérations, et pour les pensions, de la démographie des fonctionnaires.

Les chiffres suivants reposant sur l'hypothèse d'un gel du point de la fonction publique et d'une inflation nulle, ils peuvent être considérés comme rendant compte d'une progression exprimée en euros constants.

Progression du coût des charges annuelles de la fonction publique civile

<i>en milliards d'euros</i>		en 2005	en 2015
Au rythme moyen des créations d'emploi observé de 1997 à 2002	Progression de la masse salariale	2,6	10,6
	Progression des pensions	3,2	17,1
	Progression totale	5,8	27,7
En cas de stabilisation des effectifs	Progression de la masse salariale	1,7	6,3
	Progression des pensions	3,2	17,1
	Progression totale	4,9	23,4

source: réponse au questionnaire budgétaire

B. DES PROBLÉMATIQUES IMBRIQUÉES

D'abord, une réflexion s'impose, qui procède d'une vision à très long terme dont il revient tout naturellement au Sénat d'être le promoteur inconditionnel : les emplois de demain sont les pensions d'après-demain. Or les projections existantes montrent que les besoins de financement du régime de l'Etat seront colossaux en 2040 (*infra*).

Ensuite, si l'action doit être concomitante, la réflexion doit être globale. Ainsi, retarder l'âge du départ à la retraite ne serait évidemment pas sans effet sur le potentiel de diminution de l'emploi public, qui dépend

justement du nombre des départs. Des ajustements seraient alors possibles : le rythme de remplacement des nouveaux pensionnés devrait être d'autant plus faible que les départs seraient retardés. Réciproquement, une diminution de nombre des fonctionnaires, qui cotisent pour la retraite, ne serait pas sans incidences sur l'évolution de la contribution d'équilibre versée par l'Etat-employeur.

Enfin, les horizons ne sont pas exactement les mêmes : les mesures qui pourront être prise en terme d'effectifs et celles concernant les pensions n'auront pas le même impact¹ au même moment. Les décisions touchant à l'emploi pourront apporter un bénéfice moins différé, semble-t-il, que celui à attendre des mesures concernant les pensions, qui se caractérisent par une application très progressive (*infra*).

¹ Tout dépendra du volontarisme comparé des mesures qui seront respectivement prises en matière d'emploi et de retraite.

CHAPITRE TROIS

PREMIER FRONT : LES CHARGES DE RÉMUNÉRATION DE L'ÉTAT

I. DIMINUER LE NOMBRE DES FONCTIONNAIRES CONSTITUE LE PREMIER IMPÉRATIF BUDGÉTAIRE

A. LE NOMBRE DES FONCTIONNAIRES, PREMIÈRE VARIABLE D'AJUSTEMENT : DÉMONSTRATION

1. La montée en charge du coût des pensions à court terme est inexorable

Il ne s'agira jamais que de freiner la progression du coût des pensions (*infra*). Ainsi, pour tenter de contenir la part exorbitante des crédits de la fonction publique dans le budget de l'Etat, il faut nécessairement jouer sur la charge des rémunérations.

2. L'évolution des rémunérations individuelles obéit à des règles de progression dont il semble difficile de s'abstraire

La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) de la fonction publique augmente sous l'impact de trois facteurs :

- les mesures générales, qui recouvrent essentiellement les revalorisations successives de la valeur du point de la fonction publique (les grilles de rémunération de la fonction publique sont exprimées en nombre de points) ; ces revalorisations sont souvent mises en perspective avec l'évolution du coût de la vie, car il n'existe plus de mécanismes d'indexation (leur effet avait été jugé inflationniste) ;

Les négociations salariales dans la fonction publique : un champ d'application très large

Au-delà des 2,6 millions d'agents civils et militaires l'Etat et de ses établissements publics, il faut en effet comptabiliser dans l'emploi public :

- les 487.000 agents des exploitants publics de la Poste et de France Telecom ;
- les 1,435 million d'agents de la fonction publique territoriale ;
- les 843.000 agents de la fonction publique hospitalière (hors médecins) ;
- ainsi que 149.000 enseignants des établissements privés sous contrat

Au total, on recense donc 5,4 millions d'agents publics¹ pour une population active de 22,4 millions, **soit plus d'un actif sur cinq. C'est la totalité de cette population qui est concernée par la négociation salariale dans la fonction publique, dont les effets excèdent donc le périmètre du budget de l'Etat.**

- les mesures catégorielles, qui sont ciblées sur certains groupes d'agents ;
- le glissement-vieillesse-technicité (dit GVT ou encore « GVT positif ») qui résulte de l'effet des carrières (progression sur la grille de rémunération).

La combinaison de ces facteurs a pour effet que la rémunération des fonctionnaires est toujours largement supérieure à celle de l'inflation, comme en rend compte le tableau suivant.

Evolution (en %) de la RMPP de la fonction publique de l'Etat

Mesures salariales en moyenne	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Progression de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP)	5,90	4,10	5,40	4,20	3,10	4,00	3,80	3,90	3,60	4,00
Hausse de l'indice des prix à la consommation en moyenne annuelle (hors tabac)	1,80	1,40	1,70	1,90	1,10	0,60	0,50	1,60	1,60	1,70

Source: "jaune" "fonction publique" annexé au projet de loi de finances pour 2003.

¹ Par ailleurs, il est à noter qu'environ 5 millions de personnes voient leur pension directement indexée sur la rémunération des fonctionnaires : 2,44 million de personnes bénéficient d'une pension civile ou militaire de retraite et 620.000 bénéficiaires d'une pension versée par la CNRACL, 1,41 million de bénéficiaires du régime de retraite complémentaire IRCANTEC ainsi que 484.000 personnes ayant droit à une pension militaire d'invalidité.

Des gains seraient évidemment à attendre d'un « écrasement » des grilles, afin de rendre les carrières moins progressives.

Cependant, il semble qu'il ne serait pas dans la logique de la réforme de l'Etat de tasser les carrières, mais plutôt de s'acheminer vers une incitation financière, éventuellement différenciée, à la réalisation de gains de productivité. De plus, la désaffectation relative pour les concours administratifs pose le problème de l'attractivité de la fonction publique.

Par ailleurs, une modification de l'ensemble des grilles paraîtrait techniquement difficile à mettre en œuvre étant donné le nombre de cadres¹.

En outre, sur le plan de l'équité, aucun instrument fiable ne permet aujourd'hui de mesurer l'évolution de la RMPP dans le secteur privé, si bien qu'il est impossible d'obtenir la preuve irréfutable du caractère comparativement plus favorable des revalorisations ayant cours dans le public ou dans le privé.

Toutefois, une étude figurant dans le rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2003 a montré que dans les années quatre-vingt-dix, le salaire moyen par tête (SMPT) avait cru nettement plus vite dans le secteur public que dans le secteur privé (tableau suivant).

Comparaison de l'évolution (en %) des salaires moyens nets de la fonction publique

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	cumul	Moyenne de la période 1991-2000
<i>En euros constants</i>												
Fonction publique	0,6	2,4	1,8	0,9	1,8	-0,2	0,3	0,8	1,2	0,2	10,2	1,0
Secteur privé	0,4	0,2	-0,6	0	0,4	-0,4	0,9	0,9	1,6	0,5	4,0	0,4

source: "jaune" "fonction publique" annexé au projet de loi de finances pour 2003

Ces chiffres, dont la presse s'est d'ailleurs faite l'écho, appellent certains éclairages.

Certes, même si ces évolutions ne rendent pas directement compte de celles qu'ont connues les personnes en place (RMPP), elles laissent supposer qu'un écart qui atteint 6,2 % sur la période peut, dans une large part, leur être transposé.

Cependant, il faut tenir compte de l'évolution de la structure hiérarchique de la fonction publique de l'Etat, dont la proportion de cadres est passée de 29,5 % à 40,8 % (source INSEE) dans le même temps. Si l'on exclut les enseignants - dont la répartition par cadre a enregistré l'effet de la transformation des emplois d'instituteurs en emploi de catégorie A -, cette

¹ Il en est répertorié 1570 dans la fonction publique de l'Etat

proportion est passée de 15 % à 19 % (rapport annuel de la fonction publique de l'Etat).

Par ailleurs il est à noter que le différentiel de progression est fortement corrélé à la croissance : il est favorable au secteur privé en période de haute conjoncture, et favorable à la fonction publique en période de basse conjoncture (ce qui permet de conclure au rôle contra cyclique de l'inertie des rémunérations publiques).

Au total, la rémunération moyenne nette existant dans la fonction publique était, en 2000, supérieure de 14% à celle des salariés du secteur privé, ce qu'explique une bien plus forte proportion de cadres (contenue à 16 % dans le secteur privé).

Votre rapporteur spécial se gardera ainsi de toute conclusion définitive qui serait formulée en terme d'équité. Toutefois, dans un premier temps, il ne peut qu'inciter le gouvernement à limiter, dans toute la mesure du possible, la progression de la valeur du point afin d'infléchir l'évolution des charges de rémunération ; les évolutions qui viennent d'être relatées, même accompagnées des réserves qui précèdent, doivent pouvoir rendre acceptable la relative modération salariale qui, provisoirement, en résulterait.

Enfin, il convient de préciser que dans la fonction publique, l'écart entre l'augmentation de la SMPT et celle de la RMPP s'explique par l'« effet de noria » : les fonctionnaire entrants sont, en moyenne, recrutés à des conditions salariales bien inférieures à celles des fonctionnaires sortants. Cet effet, également désigné « effet entrée-sortie » ou « GVT négatif », est estimé à - 2 % sur la masse des crédits de rémunération ; il s'équilibre ainsi avec l'effet de carrière (le GVT stricto sensu ou « GVT positif »), qui est évalué à + 2 %.

3. Un recrutement visant au simple maintien des effectifs détournerait une part croissante des jeunes diplômés du secteur marchand

Une stabilité des effectifs de l'État de 2002 à 2010 conduirait à orienter vers l'État une part de plus en plus importante des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur (en particulier dans les filières où l'État recrute de façon significative). Ainsi, la part de l'État passerait de 14 % des jeunes diplômés¹ en 2002, à 19,2% en 2007. Cette part irait ensuite très légèrement décroissante jusqu'en 2010.

¹ Recrutement à l'issue des concours externes à partir du niveau bac + 2.

La part des jeunes diplômés orientés vers l'État se stabiliserait au niveau actuel si le flux de recrutement était limité à 80 % des départs en retraites de 2002 à 2005, puis environ à 70 % de 2006 à 2010.

4. La démographie des fonctionnaires offre une chance historique de diminuer sensiblement les effectifs

Les départs croissants des fonctionnaires qu'explique la structure démographique des effectifs de la fonction publique constituent une opportunité qu'il faut saisir. La proportion de fonctionnaires âgés de plus de cinquante ans est supérieure à 30 % dans certains ministères, comme l'enseignement supérieur et l'économie, les finances et l'industrie.

Le nombre de sorties définitives des agents de l'Etat ira croissant jusqu'à 2008 et se maintiendra à un niveau historiquement élevé jusqu'en 2015. L'occasion est ainsi offerte de diminuer sensiblement les effectifs de l'administration sans coût social ; le tableau suivant en rend compte.

Sorties définitives prévisibles de titulaires entre 2003 et 2018, par période de deux ans

Ministère	Effectif réel concerné au 31.12.00	2003/2004	2005/2006	2007/2008	2009/2010	2011/2012	2013/2014	2015/2016	2017/2018	2003/2018
Education nationale (enseignement scolaire)	951.000	68.400	71.500	75.100	71.300	65.000	59.400	55.200	53.100	519.000
Economie finances et industrie	186.900	9.300	11.600	14.600	15.100	15.300	14.800	14.500	13.700	108.900
Intérieur	160.200	11.800	11.600	11.400	10.900	10.300	9.900	9.600	9.000	84.500
Universités	119.500	6.900	7.800	8.900	8.800	8.500	7.900	7.000	6.400	62.200
Equipement, transports	96.500	5.900	6.800	7.800	8.200	8.200	8.000	7.600	6.800	59.300
Justice	62.200	3.200	3.400	3.800	4.100	4.400	4.400	4.400	4.400	32.100
Autres ministères civils	84.800	4.300	4.900	5.800	6.200	6.400	6.500	6.500	6.300	46.900
Ensemble	1.661.100	109.800	117.600	127.400	124.600	118.100	110.900	104.800	99.700	912.900

B. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE DES DIFFÉRENTES HYPOTHÈSES DE NON-REMPLACEMENT

D'une façon générale, la réduction des coûts est proportionnelle au taux de non-remplacement, et elle ne devient sensible que dans la durée.

Les tableaux ci-dessous indiquent les économies à attendre du remplacement de 95 %, 75 %, 50 % et 0 % des départs, par rapport à une stabilisation des effectifs :

Remplacement de 95 % des départs

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de départs remplacés	51.205	53.105	54.625	57.095	58.963	62.067
Economie sur l'année	68,1	71,1	73,7	77,6	80,6	85,5
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	68,1	139,7	214,4	293,4	376,1	464,3

Remplacement de 75 % des départs

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de départs remplacés	40.425	41.925	43.125	45.075	46.550	49.000
Economie sur l'année	340,6	355,7	368,4	387,8	403,2	427,4
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	340,6	698,6	1.071,9	1.467,2	1.880,7	2.321,3

Remplacement de 50% des départs

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de départs remplacés	26.950	27.950	28.750	30.050	310.33	32.667
Economie sur l'année	681,1	711,3	736,8	775,5	806,5	854,9
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	681,1	1.397,2	2.143,8	2.934,3	3.761,3	4.642,6

Non-remplacement total des départs à la retraite

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Economie sur l'année	1.362,2	1.422,6	1.473,6	1.551	1.613	1.709,8
Réduction cumulée des crédits de LFI associée	1.362,2	2.794,4	4.287,6	5.868,6	7.522,7	9.285,1

II. LE GOUVERNEMENT PEUT DÉJÀ MOBILISER CERTAINS INSTRUMENTS PROPICES À LA BAISSÉ DES EFFECTIFS

A. LES INSTRUMENTS MOBILISABLES À COURT TERME EXISTENT

1. Le principe de mutabilité du service public

Cette « loi du service public », qui côtoie les principes d'égalité et de continuité, permet de modifier le régime de tout service en fonction de l'intérêt général. Ce principe a pour conséquence que les usagers n'ont aucun droit au maintien de ce régime, tandis que les personnels ne sont pas juridiquement fondés à contester les changements qui interviendraient dans les services où ils sont employés, et qu'aucune compensation pécuniaire ne peut en théorie être exigée en cas d'alourdissement de leurs obligations.

2. Les outils de gestion des ressources humaines

D'une part, la loi du 3 janvier 2001, outre la mise en place d'un nouveau plan de résorption de l'emploi précaire, **assouplit le recrutement** (*infra*).

D'autre part, le décret du 29 avril 2002 portant **réforme du système d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat**, outre l'instauration d'entretiens d'évaluation obligatoires, **renforce le lien entre notation et avancement d'échelon**.

Ces dispositifs devraient donc permettre de recruter au plus près des besoins et d'encourager ensuite les gains de productivité. Ils s'inscrivent dans la perspective de l'instauration d'une **gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)** (*infra*).

3. La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001

Dans la perspective de son application, des indicateurs de performance devront être progressivement mis en place, dont le premier effet devrait être l'incitation à faire mieux avec des moyens réduits, ce qui implique naturellement de jouer sur la variable « effectifs ».

Toutefois, Henri Guillaume, co-auteur du récent ouvrage « Gestion publique : l'Etat et la performance », qui a disséqué les expériences de modernisation de l'Etat et de diminution des effectifs menées avec succès dans la plupart des démocraties occidentales, insiste sur ce point : les programmes d'amélioration de la performance de l'Etat n'ont jamais été utilisés comme un outil de régulation budgétaire, c'est la contrainte budgétaire qui a poussé à l'élaboration de ces programmes.

Votre rapporteur spécial souhaiterait ainsi **obtenir l'assurance qu'un indicateur rende compte de ce qui constitue, pour lui, à la fois un objectif intermédiaire et un objectif final : la baisse des effectifs que commande l'état critique des finances publiques**.

Un indicateur exclusivement consacré à la diminution des effectifs pourrait ainsi être instauré pour chaque section budgétaire dès le vote de la loi de finances pour 2004, en attendant qu'il puisse être associé aux objectifs dont la mise en place sera requise par la pleine application de la loi organique du 1^{er} août 2001. Votre rapporteur spécial propose la construction suivante : pour chaque budget serait indiqué le nombre total des suppressions d'emploi, qui serait décomposé en gain d'emplois attribuable à une amélioration de la productivité, et en gain d'emplois résultant d'une diminution du périmètre d'action du ministère. Dans ce dernier cas, le gain donnerait alors lieu à une

nouvelle décomposition entre diminution d'effectif liée à une privatisation de l'action de l'Etat, diminution liée à un transfert de compétence aux collectivités territoriales (ou à toute personne employant des agents publics), et variation liée à une modification de la distribution des compétences entre ministères. En cas de transfert de compétence aux collectivités territoriales, il devrait être établi qu'il en résultera un meilleur rapport qualité-prix de l'action publique ; dans l'hypothèse d'une privatisation, l'avantage en terme de coût devrait faire l'objet d'une évaluation. Un indicateur consolidé serait construit pour le budget de l'Etat.

B. LA CONTRIBUTION DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

La réforme de l'Etat, et, en particulier, la réflexion qui l'accompagne sur les missions de l'Etat, doivent permettre de justifier le « redimensionnement » du périmètre de l'action publique, et, partant, une baisse des effectifs.

Cependant, votre rapporteur spécial est convaincu que certaines diminutions d'effectifs peuvent se justifier sans qu'il soit besoin de réfléchir beaucoup plus longtemps. Par exemple, est-il admissible que plus de 2500 « surnombres académiques » du ministère de l'éducation nationale n'enseignent jamais tout en étant rémunérés, et que le nombre d'enseignant du second degré ait continuellement augmenté de 1998 à 2002 alors que le nombre d'élèves diminuait ? Débusquer ce type de situation et y porter remède ne requiert aucun développement conceptuel particulier.

Il n'a évidemment pas échappé à votre rapporteur spécial que la méthode consistant à redéfinir préalablement les missions de l'Etat pour parvenir, *in fine*, à la réduction des effectifs permet de substituer un discours axé sur le qualificatif à celui, axé sur le quantitatif, qu'avait entamé le précédent gouvernement, et qui avait mené à de nombreuses levées de bouclier et finalement à l'abandon de la réforme.

CHAPITRE QUATRE

DEUXIÈME FRONT : L'AUGMENTATION DES CHARGES DE PENSION¹

I. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DU RÉGIME DE L'ÉTAT

Il convient de rappeler que le régime de l'Etat, à la différence des autres régimes, ne fait pas l'objet d'une individualisation juridique : **les fonctionnaires de l'Etat n'ont pas de caisse des retraites.**

Il est cependant habituel, afin de raisonner comme si le régime de l'Etat était individualisé (ce qui permet les comparaisons avec d'autres régimes), d'en donner la représentation suivante : des cotisations salariales sont prélevées sur les rémunérations ; ces cotisations sont majorées par une *contribution d'équilibre* de l'Etat-employeur à due concurrence des *charges*, qui comprennent principalement les *prestations de pensions*, et accessoirement la *compensation vieillesse*² versée aux autres régimes (en raison d'une situation démographique comparativement plus favorable dans le régime de l'Etat).

Le « jaune » « fonction publique » dresse un tableau retraçant les emplois et les ressources du régime de l'Etat, dont voici une version condensée :

¹ *Avertissements : les évaluations qui suivent concernent le régime de l'Etat, et sont effectuées sans préjudice des transferts d'effectifs de ce régime à celui des agents des collectivités locales qui seraient susceptibles de résulter d'une relance de la décentralisation ; en tout état de cause, les recommandations qui suivent sont aisément transposables à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), dont les règles de liquidation sont similaires à celles du régime de l'Etat.*

² *Ce mécanisme de solidarité vise en particulier à compenser les différences de situation démographique existant entre les régimes.*

Ressources et charges des pensions de l'Etat

<i>en millions d'euros</i>	exécution 2000	exécution 2001	LFI 2002	PLF 2003	augmentation 2003 / 2002
Emplois					
Pensions	28538	29620	31063	32383	4,2%
Transferts (essentiellement la compensation démographique)	2843	2498	3051	2575	-15,6%
<i>Total emplois</i>	<i>31381</i>	<i>32117</i>	<i>34114</i>	<i>34958</i>	<i>2,5%</i>
Ressources					
Cotisations salariales	4341	4531	4627	4702	1,6%
Autres ressources (cotisations des employeurs autres que l'Etat et transferts)	4534	4799	4793	5004	4,4%
Contribution d'équilibre	22506	22787	24694	25252	2,3%
<i>Total ressources</i>	<i>31381</i>	<i>32117</i>	<i>34114</i>	<i>34958</i>	<i>2,5%</i>

Source: "jaune" "fonction publique" annexé au projet de loi de finances pour 2003

Il apparaît que, par construction, le régime de l'Etat est toujours équilibré, même si le rapport démographique entre pensionnés et cotisants se détériore : c'est la contribution d'équilibre, assimilable à une cotisation patronale fictive, qui augmente. Et cette augmentation, qui constitue un *besoin de financement*, est préoccupante pour le régime de l'Etat. Mais compte tenu du caractère fictif de ce régime qui ne connaît pas, en réalité, la contrainte de financement, c'est tout simplement l'évolution de la masse des pensions qui pèse sur le budget de l'Etat.

L'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit l'instauration d'un « compte des pensions » en 2006. Il ne s'agira jamais que d'une individualisation comptable, et non juridique. Un des enjeux principaux de cette clarification est la responsabilisation, au sein des programmes, des gestionnaires qui devront aussi intégrer dans le calcul de leurs coûts les cotisations employeur se rapportant aux fonctionnaires qui en dépendent.

Dans le régime de l'Etat, le rapport entre l'effectif des cotisants et celui des pensionnés (rapport démographique), passerait de 1,9 en 1998, à 1,1 en 2020 et à 0,9 en 2040 (celui du régime général passerait de 1,7 en 1998 à des valeurs proche du régime de l'Etat en 2020 et en 2040 ; le choc démographique y sera donc un peu moins fort).

Le tableau suivant montre l'accroissement de la masse des pensions et du besoin de financement du régime de l'Etat en 2010, 2020 et 2040.

Progression de la masse des pensions et du besoin de financement du régime de l'Etat (en milliard d'euros constants)

Année	2003	2010	2020	2040
Masse des pensions	32	44	60	96
Augmentation du besoin de financement	-	9	20	37

source: ministère de la fonction publique

Si rien n'est fait, ce sont ainsi 12 milliards d'euros supplémentaires qui pèseront sur le budget dès 2010, 28 milliards en 2020, et 64 milliards en 2040.

Ces évaluations sont faites en euros constants. Mais elles ne rendent pas compte de l'augmentation du PIB (produit intérieur brut) dont l'effet sera d'amoinrir le poids relatif de ces pensions dans la création de richesse annuelle, et, partant, dans le budget de l'Etat, leurs évolutions respectives étant naturellement fortement corrélées.

D'après le premier rapport du conseil d'orientation des retraites (COR) de décembre 2001, le **poids des pensions publiques et privées devrait s'élever de 11,6 % du PIB en 2000 à 13,6 % du PIB en 2020, et à 15,7 % du PIB en 2040**. Il est vrai qu'**une personne sur cinq a plus de soixante ans aujourd'hui, et qu'on en comptera une sur trois en 2040**, ce qu'explique principalement le passage du gros de la génération du « baby-boom » de 2005 à 2035, et un **allongement de la durée de vie évalué à un an et demi tous les dix ans**.

En 2000, les pensions du régime de l'Etat représentaient 2,06 % du PIB et 12 % du budget de l'Etat. Elles correspondraient **en 2020 à 2,78 % du PIB**, et à **3,27 % du PIB en 2040**. Il en découle :

- la croissance¹ du poids des pensions du régime de l'Etat dans celui de la masse totale des pensions, ce poids augmentant de 17,7 % en 2000 à 20,4 % en 2020, puis à 20,8 % en 2040 ;

¹ Cette croissance relative est à rapprocher de la dégradation comparativement plus forte du rapport démographique qui est attendu dans le régime de l'Etat.

- **l'importance des ajustements budgétaires qui devraient alors être opérés jusqu'en 2020, le poids relatif des pensions de l'Etat augmentant de 35 %¹. Le poids relatif des pensions de l'Etat augmenterait encore de 17,5 %² de 2020 à 2040.**

Votre rapporteur spécial s'est livré à un travail d'actualisation dont il ressort que l'augmentation du PIB requise pour que le poids relatif des pensions de l'Etat soit constant, se situe dans des fourchettes très élevées. Ces taux de croissance sont exprimés en termes réels (hors inflation).

Echéance	2010	2020	2040
Taux de croissance annuel moyen requis à partir de 2003 pour que le poids des pensions de l'Etat dans le PIB soit le même qu'aujourd'hui	4,65%	3,77%	3,01%

Sauf à considérer que l'économie se situe à l'aube d'une période de croissance exceptionnelle par son intensité et sa durée, il ne faut donc pas compter sur l'« effet PIB » pour absorber l'impact des charges qui s'annoncent².

¹ Explications : $2,06 \times 135 \% = 2,78$; $2,78 \times 117,5 \% = 3,27$

² Cela d'autant plus que les revalorisations des pensions seraient plus fortes en cas d'augmentation du PIB supérieure à celle qui a servi d'hypothèse au calcul de l'évolution de la masse des pensions, ce qui entraîne que les taux de croissance calculés sont vraisemblablement sous-évalués ; ils constituent ainsi des planchers.

II. LES VOIES DE LA RÉFORME

A. L'EXAMEN DES PRINCIPAUX PARAMÈTRES : TAUX DE REMPLACEMENT¹ ET DURÉE DE COTISATION

1. En matière de taux de remplacement, un rapprochement des règles de liquidation du régime général et du régime de l'Etat peut mener à des conclusions hâtives

La mise en perspective des règles de liquidation du régime général et du régime de l'Etat montre que ces dernières sont beaucoup plus avantageuses, ce dont l'examen du tableau suivant emporte aisément la conviction :

REGLES DE LIQUIDATION	REGIME GENERAL	FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT
Âge normal de la liquidation	60 ans	60 ans ²
Durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein	40 ans	37,5 ans
Taux de liquidation	50 %	75 %
Base de calcul	Moyenne des 25 meilleures années	Moyenne des 6 derniers mois³
Modulation		
Proratization de la pension en fonction de la durée de cotisation	La proratisation a lieu sur 37,5 ans (150 trimestres) : il est pratiqué un abattement de 2,66 % (= 100 / 37,5) sur la pension à taux plein par année manquante pour atteindre les 37,5 ans	
Décote supplémentaire	Il est pratiqué une décote supplémentaire de 10 % par année manquante pour atteindre 40 ans (160 trimestres) de cotisation, ou⁴ 65 ans, cette décote étant plafonnée à 50 %.	non
Surcote	Au delà de 65 ans, une surcote de 10 % par an est appliquée ; le taux de liquidation ne peut toutefois excéder 50 %	non
Cotisations		
Taux salarial	6,55 %	7,85 %
patronal	8,20% sur la tranche A +1,60 % sur le brut	Non ⁵
Part des cotisations dans le financement	76 %	14,5 %

¹ Le taux de remplacement équivaut au rapport entre le montant de la première pension et celui du dernier salaire.

² 55 ans pour les catégories actives (emplois dangereux ou pénibles)

³ Il n'est pas tenu compte des primes

⁴ Il est retenu le calcul le plus favorable

⁵ Il est possible de calculer le taux de cotisation employeur qu'il aurait été nécessaire d'appliquer aux rémunérations pour obtenir l'équivalent de la contribution d'équilibre. Ce taux, dit « taux de cotisation implicite », s'élève en 2003, d'après le rapport du COR, à 38,6 % pour les fonctionnaires civils.

Toutefois, le **rapport Charpin (1999)** avait montré qu'à salaires identiques, les retraites étaient comparables, voire légèrement supérieures pour les salariés du secteur privé, *dans l'hypothèse de carrières complètes avec bénéfice du taux de pension maximum*. Cela s'explique évidemment par l'existence de régimes complémentaires obligatoires pour les salariés cotisant au régime général, mais aussi par l'importance relative, pour les fonctionnaires, des primes qui ne sont pas comprises dans l'assiette de liquidation. Ainsi, **il n'y aurait pas lieu de prendre position, en terme d'équité, sur les taux de remplacement résultant des règles en vigueur dans le secteur public et dans le secteur privé, dans l'hypothèse de carrières complètes avec bénéfice du taux de pension maximum.**

Cependant, la réforme du régime général intervenue en 1993 n'a pas encore donné tous ses effets. Cette réforme avait en effet décidé :

- de 1994 à 2003, l'allongement progressif (de 150 trimestres à 160 trimestres) du seuil de durée de cotisation en dessous duquel est pratiqué la décote ;
- de 1994 à 2008, l'allongement progressif de 10 à 25 ans de la période de référence pour le calcul des pensions, mesure dont l'effet est amplifié par le passage à une indexation sur les prix, et non plus sur les salaires, des *salaires portés en compte*¹.

Compte tenu de l'évolution des régimes complémentaires, à réglementation constante, **une dégradation du taux de remplacement de 6 à 13 points selon le profil de carrière est attendue à l'horizon 2020 pour les salariés du secteur privé, celui du régime de l'Etat demeurant inchangé.**

2. Les règles de revalorisation offrirait une légère marge de manœuvre

La revalorisation des pensions est légèrement plus favorable pour les fonctionnaires, car elles sont indexées sur la valeur du point, autrement dit sur une référence salariale, tandis que pour les salariés du secteur privé, l'indexation se fait sur les prix, ce qui est de nature à entraîner, à terme, un décrochage du niveau des pensions par rapport au niveau de vie général.

¹ Il s'agit des revenus passés, qui, actualisés, sont utilisés pour calculer la moyenne des meilleures années (qui est la base de calcul de la pension). L'évolution des prix étant en moyenne moins forte que l'évolution des salaires, le choix d'une actualisation des salaires portés en comptes par référence à l'évolution des prix est moins favorable.

Les pensions des fonctionnaires sont également revalorisées lorsque des modifications ont été apportées au grade détenu par l'agent lors du départ à la retraite à la suite d'un changement de classement indiciaire ou d'une réforme statutaire. Le supplément de revalorisation qui découle de ce dispositif (baptisé « L.16 », en référence à l'article du code des pensions civiles et militaires qui lui correspond) s'est élevé à 0,40 % en moyenne annuelle de 1991 à 2001.

3. La durée effective de cotisation constitue la variable d'ajustement principale

Dans le régime de l'Etat, il n'est pas prévu de pénalisation pour les fonctionnaires liquidant leur pension par anticipation. De fait, la différence de traitement peut être très sensible entre le régime de l'Etat et le régime général. Elle atteint un maximum dans le cas d'une liquidation à 60 ans avec 35 ans de cotisation : dans le régime de l'Etat, l'abattement calculé sur la retraite à taux plein est de $2,5 \times 2,66 \%$, soit 6,67 % (*cf tableau comparatif*); dans le régime général, la réfaction totale résulte d'un premier abattement de 6,67 % qui est calculé de la même façon, et d'un deuxième abattement de $5 \times 10 \%$, soit 50 % (*cf tableau comparatif*), l'abattement total ressortant à 53,33 %. Il est alors huit fois plus fort que dans le régime des fonctionnaires.

De fait, les fonctionnaires liquident¹ leur retraite plus tôt que les salariés du secteur privés, comme le montre le tableau suivant.

Age atteint au moment de la liquidation				
	moins de 55 ans	de 55 à 59 ans	de 60 à 64 ans	65 ans et plus
Salariés du secteur privé	0,0%	0,0%	56,1%	43,9%
Fonctionnaires civils de l'Etat	9,8%	35,2%	45,7%	9,3%

Source : Drees, échantillon interrégimes de retraités, 1997

¹ Cependant, l'âge effectif de la cessation d'activité est comparable pour les salariés du privé ; les périodes d'inactivité qu'ils rencontrent avant la liquidation sont principalement dues au chômage et aux situations de préretraites.

En 2001, l'âge moyen atteint par les fonctionnaires civils au moment de la radiation s'élevait à 57 ans et 6 mois.

Dès lors, des économies substantielles sont à attendre de l'instauration de règles nouvelles qui retarderaient l'âge effectif de départ des fonctionnaires. Les modifications à envisager peuvent aussi bien concerner la **durée de cotisation**, que consister en l'**instauration** d'un **mécanisme de décote**, qui dissuade les départs anticipés, ou de **surcote**, qui encourage les départs différés.

Mais les études sur ce sujet, aussi âpre techniquement que politiquement sensible, sont rares, et celle figurant dans le rapport Charpin continue de faire autorité.

B. UNE ÉVALUATION DE L'IMPACT BUDGÉTAIRE DU SCÉNARIO D'ALLONGEMENT DE LA DURÉE DE COTISATION RETENU DANS LE RAPPORT CHARPIN

Le **rapport Charpin** avait préconisé une **réforme** consistant en un **allongement progressif de la durée de cotisation d'un trimestre par an, de 2000 à 2019**, ce qui revient à un allongement progressif de la durée de cotisation de 37,5 années à 42,5 années sur cette période. L'impact de cette réforme y était évalué en nombre de points de cotisation. Cette modélisation reposait sur une **hypothèse forte** : il résulterait de cette réforme un **décalage d'un trimestre par an de l'âge moyen de départ à la retraite**.

Il est possible de construire¹ le tableau suivant en croisant les résultats du modèle du rapport Charpin avec certaines données, plus actualisées, qui dérivent du scénario macroéconomique retenu par le COR².

¹ *Compte tenu des incertitudes inhérentes à la construction des scénarios, et des raccourcis méthodologiques nécessaires à la réalisation de ce tableau, les résultats qui y figurent n'ont pas d'autre ambition que de donner des ordres de grandeur.*

² *Conseil d'orientation des retraites*

INCIDENCE DE L'ALLONGEMENT PROGRESSIF DE LA DUREE DE COTISATION DES FONCTIONNAIRES DE 37 ANS ET DEMI A 42 ANS ET DEMI

	<i>en milliard d'euros 2000</i> besoin de financement du régime de l'Etat (différence entre cotisations et prestations)	scénarios macro-économiques			
		Scénario n°1 du rapport Charpin : (taux de chômage structurel de 9%)	Scénario n°2 du rapport Charpin : (taux de chômage stabilisé à 6% à partir de 2010)	"Scénario macroéconomique de référence" du COR, (taux de chômage stabilisé à 4,5% à partir de 2010)	Scénario n°3 du rapport Charpin : (taux de chômage stabilisé à 3% à partir de 2010)
En 2020	avant réforme (A)	22,94	21,45	20,20	18,95
	après réforme (B)	10,97	9,98	8,98	7,98
	gain (A-B)	11,97	11,47	11,22	10,97
En 2040	avant réforme (A)	48,26	38,61	36,80	34,99
	après réforme (B)	30,16	22,92	21,72	20,51
	gain (A-B)	18,10	15,69	15,08	14,48

CONSTRUCTION DU TABLEAU - Les prévisions de besoin de financement établies par le rapport Charpin pour 2020 et 2040 sont données en points de cotisation, et une évaluation du conseil d'orientation des retraites (COR), dans son dernier rapport, donne pour 2020 et 2040 l'évolution du solde du régime des fonctionnaires civils de l'Etat (il apparaît en blanc sur noir dans ce tableau). En admettant que le scénario du COR constitue, par rapport aux scénarios n°2 et n°3 du rapport Charpin, un scénario médian, il est possible de trouver, pour 2020 et 2040 respectivement, des correspondances points-euros, ce qui permet la conversion du tableau du rapport Charpin en euros. Dès lors, il est également possible de donner, dans le scénario du COR, une approximation de gain pour les finances publiques à attendre de l'allongement de la durée de cotisation, en faisant la moyenne des valeurs attendues dans les scénarios n°2 et n°3 du rapport Charpin.

En 2020, le besoin de financement du régime de l'Etat passerait ainsi d'environ 20 milliards d'euros à environ 9 milliards d'euros, ce qui représente un **gain¹ de l'ordre de 11 milliards**. **En 2040**, le gain s'élèverait à approximativement **15 milliards**. En se livrant à des calculs d'actualisation, votre rapporteur spécial a dressé le tableau suivant :

¹ Il s'agirait précisément d'un gain net pour le régime de l'Etat. Toutefois, le modèle du rapport Charpin a été construit à partir de l'hypothèse d'un nombre de cotisants constants. Il est dès lors possible d'assimiler ce gain à une diminution du montant des pensions servies. Il s'agit toutefois d'une approximation.

		En 2000	En 2020	En 2040
Masse des pensions en milliards d'euros 2000	Etat du droit inchangé (rappel)	32	60	96
	Scénario « Charpin »	32	49	81
poinds des pensions du régime de l'Etat par rapport au PIB (dans le scénario de croissance du COR)	Etat du droit inchangé (rappel)	2,06%	2,78%	3,27%
	Scénario « Charpin »	2,06%	2,27%	2,76%
Taux de croissance annuel requis¹ pour que la charge de ces pensions dans le PIB soit la même qu'en 2003	Etat du droit inchangé (rappel)	-	3,77%	3,01%
	Scénario « Charpin »	-	2,54%	2,54%

La limitation de l'augmentation de la charge des pensionnés de l'Etat et de son poids dans le PIB semble appréciable. Dans les études à venir, elle sera utilement rapprochée des gains à attendre de la baisse des effectifs des fonctionnaires.

C. RÉFLEXIONS SUR L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE EFFECTIVE DE COTISATION

Cependant, il doit être souligné que l'hypothèse forte du rapport Charpin est fragile.

Rien, en effet, ne permet d'affirmer que l'âge moyen des départs à la retraite serait retardé à mesure qu'augmenterait la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein, s'il n'est pas pris parallèlement des **mesures qui créeraient un effet de seuil pénalisant les retraites anticipées**, à l'instar du régime général.

Sans ces mesures, il peut être affirmé qu'un allongement de la durée de cotisation requise pour une retraite à taux plein ne se trouverait pas intégralement reporté sur la durée effective de cotisation. Il est même probable que l'impact en serait fortement réduit, tant la variable comportementale est importante².

¹ *Sous les mêmes réserves que celles exprimées précédemment*

² *De nouveaux modèles de prévision vont être mis en place. Ils tiendront compte, en particulier, de la variable comportementale, dont la pondération sera cependant comprise dans une large fourchette, car il est acquis que les comportements en matière de départ à la retraite comprennent une part irréductiblement imprévisible : la rationalité aujourd'hui à l'oeuvre dans les décisions individuelles de départ n'est pas celle de demain.*

Il s'ensuit que, sans autres mesures que l'allongement progressif de la durée de cotisation, un abattement conséquent devrait être pratiqué sur les gains théoriques pour les finances publiques tels qu'ils peuvent être évalués, en particulier, à partir du scénario d'allongement de la durée de cotisation figurant dans le rapport Charpin (*supra*), et, d'une façon générale, dans toute autre hypothèse d'allongement de la durée de cotisation.

Ainsi, **un simple allongement de la période de cotisation de 37 ans et demi à 40 ans ne suffirait pas à modérer significativement la dérive du régime de l'Etat** (surtout assortie d'une prise en compte des primes dans l'assiette de liquidation, auquel cas l'opération s'avérerait globalement plus coûteuse).

Votre rapporteur spécial souhaite que la logique des réformes à venir soit celle de l'efficacité, et non celle d'une équité apparente. Il ne préjuge pas des décisions qui seront finalement prises, et croit justement utile de poser quelques balises.

Il est vrai qu'un allongement de la durée de cotisation à 40 ans dans le régime de l'Etat pourrait sembler, au premier abord, épuiser l'iniquité existante au regard du régime général qui prévoit déjà cette durée. Pourtant la **véritable iniquité ne réside pas là, mais dans le mécanisme de décote supplémentaire par annuité manquante. Autant le mécanisme existant dans le régime général peut sembler sévère¹, autant l'absence de décote dans le régime de l'Etat ressortit à une indulgence coûteuse². Une réflexion consolidée sur le mécanisme de la décote serait donc à la fois porteuse d'efficacité et d'une véritable équité.** Une autre mesure légitime et propre à retarder les départs consisterait, parallèlement à la mise en place d'un mécanisme de décote, à instaurer une **surcote** suffisamment incitative.

La généralisation d'un système de décote et de surcote calibré afin d'en assurer la neutralité financière pour les régimes de retraite permettrait en revanche d'assouplir les conditions concernant l'âge de départ.

Par ailleurs, la progressivité de l'entrée en vigueur des réformes à venir (il existe toujours un dispositif transitoire) devra être calibrée pour en optimiser l'efficacité compte tenu de la contrainte d'acceptabilité d'une part, et de la structure démographique existante dans la fonction publique d'autre part. Il faut garder à l'esprit que, toutes choses étant égales par ailleurs, le pic de départs se situe en 2008, et qu'il serait donc souhaitable que les réformes aient alors eu un impact suffisant.

¹ *Le rapport [pensions actualisées / cotisations actualisées] diminue avec l'application de la décote, mécanisme dont le régime général tire donc profit.*

² *Le rapport [pensions actualisées / cotisations actualisées] augmente avec le nombre d'annuités manquantes, au détriment du régime de l'Etat.*

CHAPITRE CINQ

L'INDISPENSABLE RELANCE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

La réforme de l'Etat est indispensable à la maîtrise budgétaire, mais elle n'est pas que cela. Elle vise plus largement à satisfaire les attentes légitimes du citoyen, qui n'est pas réductible à un contribuable.

Trente années de discours sur la réforme de l'Etat n'auront pas été vains, et l'on peut affirmer qu'elle est entamée ; sur certains plans, en particulier celui des relations entre les services publics et les usagers, la réforme de l'Etat paraît même bien engagée.

En revanche, sur le plan de la gestion publique et des structures administratives, le retard de la France s'est accentué sous la précédente législature.

La réforme de l'Etat à l'étranger : des enseignements à tirer pour la France

Au cours de l'année 2001, votre rapporteur spécial a effectué une étude comparative sur la réforme de l'Etat dans 21 pays étrangers d'un niveau de développement comparable à celui de la France¹. La quasi-totalité des exemples étrangers montre l'existence d'une **nette corrélation entre la réforme de l'Etat et la réduction de son format**.

La réforme de l'Etat apparaît, dans de très nombreux pays, comme une **nécessité faisant consensus**. Elle a été le plus souvent **soutenue, tant par l'opinion publique que par les grandes formations politiques et organisations syndicales**, sans regain de conflits sociaux particuliers, et au-delà des alternances politiques.

La première orientation de la réforme de l'Etat concerne la modernisation de la gestion publique, qui vise à apprécier les résultats obtenus par les administrations et services publics. Si l'état d'avancement de ces réformes varie selon les pays, la tendance est la même : attention portée aux résultats plus qu'aux moyens, introduction de nouvelles méthodes comptables, adoption de méthodes proches de celles existant dans le secteur privé.

¹ Rapport n° 348 ; 2000-2001.

Le deuxième volet est relatif aux réformes concernant la fonction publique : gestion des ressources humaines dynamisée, assouplissement des dispositions statutaires, voire alignement sur le droit du travail, plus grandes possibilités de rémunération au mérite, sensibilisation des fonctionnaires aux résultats de l'administration par la responsabilisation et la recherche de l'efficacité.

Le troisième axe de la réforme de l'Etat concerne la simplification et la modernisation des structures administratives : systèmes administratifs reposant sur des agences, souvent puissantes et gérées comme des entreprises privées, amélioration de la qualité du service rendu, intérêt porté à la satisfaction des usagers-clients, réforme des administrations centrales, simplification des démarches administratives, développement de l'administration électronique.

Toutefois, la réforme budgétaire qu'impliquera la pleine application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, jointe à la nécessité désormais impérieuse de contenir l'évolution des charges de fonction publique, incitent à un « saut qualitatif » en matière de réforme de l'Etat. Le gouvernement est bien décidé à provoquer cette avancée.

I. LA RÉFORME DE L'ÉTAT EST EN CHANTIER

La réforme de l'Etat a suivi trois axes.

A. LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE : DE LA RECHERCHE DE L'ÉCONOMIE À CELLE DE L'« EFFICIENCE »

Le souci d'économie n'est pas nouveau dans l'administration¹. Ce qui l'est davantage, c'est l'attention portée à l'efficacité sociale de l'action administrative au regard des moyens mis en œuvre : c'est l'« efficacité ».

Ainsi, depuis 1994, des indicateurs² figurant en annexe des « bleus » au niveau des agrégats, donnent le coût et les objectifs de certaines composantes des actions ministérielles (au final, ces indicateurs de résultat sont encore très incomplets). Les comptes-rendus de gestion budgétaire³ ont été instaurés en 1999. Les rapports d'activité ministériels (RAM) ont été étendus, à compter de 2001, à tous les ministères.

Dans le même esprit, une circulaire du Premier ministre, en date du 28 décembre 1998, avait mis en place une méthode d'évaluation des politiques publiques. La circulaire du 28 décembre 2000 a confié l'animation des évaluations à une nouvelle instance, le Conseil national des évaluations (CNE). A ce jour, douze évaluations sont en cours et trois sont achevées, qui portent respectivement sur la préservation de la ressource en eau, les emplois jeunes, et les dispositifs d'aide à l'emploi dans le secteur non marchand. Avec la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances, l'évaluation des politiques publiques devra être intégrée à la procédure budgétaire.

Au final, ces innovations n'ont pas encore permis d'acclimater une logique de résultat dans l'administration, et elles revêtent un caractère largement emblématique.

Il convient également d'évoquer les « contrats objectifs-moyens », qui sont déjà présents à la direction générale des impôts et à la direction des relations économiques extérieures, dont l'instauration est aujourd'hui envisagée au sein du ministère de la justice. L'objet de ces conventions est de mettre à l'abri de toute régulation budgétaire les crédits de ces directions, en contrepartie d'objectifs à respecter.

¹ Quand il n'est pas spontané, les missions d'inspection y participent indirectement par le contrôle de la conformité administrative ou technique, et la proposition de mesures de redressement.

² Les **projets annuels de performance** (PAP), prévus par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, se situeront dans la lignée de ces indicateurs.

³ Les **rapports annuels de performance** (RAP), prévus par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, se situeront dans la lignée des comptes-rendus de gestion budgétaire.

Par ailleurs, la modernisation a pris une dimension territoriale. Ainsi, la loi d'orientation du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République a défini une nouvelle répartition des missions de l'Etat entre administration centrale et services déconcentrés fondée sur le principe selon lequel les services déconcentrés constituent l'échelon de droit commun d'exercice des missions de l'Etat. Les actions de déconcentration se sont inscrites, depuis 1998, dans le cadre de programmes pluriannuels de modernisation (PPM) élaborés par chaque administration, d'une durée de trois à cinq ans. D'abord, il s'est agi de la déconcentration des recrutements (facilitée par la loi du 3 janvier 2001 - *infra*), qui doit permettre de puiser dans les réservoirs locaux d'emplois, et de répondre le plus exactement possible aux besoins. Ensuite, la déconcentration de la gestion de certains personnels a été entreprise, donnant lieu à une dizaine de décrets publiés au cours de l'année 2001. Enfin, la déconcentration du dialogue social, encouragée par le CIRE¹ du 12 octobre 2000, doit en particulier aboutir à l'achèvement fin 2002 de la mise en place de commissions locales interministérielles de coordination.

B. LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Cette modernisation a emprunté **plusieurs voies**, le plus souvent complémentaires : **la plupart convergent vers la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)**.

1. La diversification et la modernisation du recrutement

La loi du 3 janvier 2001, outre la mise en place d'un nouveau plan de résorption de l'emploi précaire, **modernise le recrutement** :

- il est permis d'ouvrir des concours de « troisième voie » (réservés aux candidats pouvant justifier pendant une certaine durée d'activités professionnelles, de la qualité de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale, ou de la responsabilité d'une association) ;
- l'expérience professionnelle pour l'admission à concourir en externe est reconnue ;
- le recrutement direct dans certains corps de fonctionnaires de catégorie C est autorisé ;
- les concours sur titre sont consacrés ;

¹ Comité interministériel pour la réforme de l'Etat

- la déconcentration des concours est encouragée.

2. L'accroissement de la mobilité fonctionnelle et géographique

Elle est favorisée par de nouvelles dispositions réglementaires :

- le décret du 30 avril 2002 procède à la suppression de certains contreseings des arrêtés de détachement ;
- ce décret garantit par ailleurs l'absence d'incidence des détachements sur la promotion interne dans les corps de détachement ;
- d'autres mesures ont visé à l'amélioration des conditions de réintégration des fonctionnaires à l'issue d'une mobilité ;
- de nombreuses mesures de renforcement de la mobilité inter-fonctions publiques ont été prises, qui permettent ainsi l'accueil en détachement des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers dans certains corps ;
- le décret du 4 mai 2002 ouvre la possibilité de détachements dans l'espace économique européen (EEE), et, réciproquement, permet d'ouvrir les différents corps aux ressortissants de l'EEE.

3. La modernisation de l'évaluation des fonctionnaires

Le décret du 29 avril 2002 porte **réforme du système d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat**. La procédure d'évaluation est désormais obligatoire. Un entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct de l'agent, afin d'apprécier les résultats par rapport aux objectifs fixés, et de nourrir une réflexion sur les besoins de formation de l'agent en fonction des missions qu'il exerce et de ses perspectives d'évolution professionnelle.

4. La modernisation de l'avancement des fonctionnaires

Outre l'instauration d'entretiens d'évaluation obligatoires, le décret du 29 avril 2002 **rénoie la notation, et renforce le lien entre notation et avancement d'échelon**. Votre rapporteur spécial observe que des instruments existent déjà pour différencier l'avancement en fonction de la valeur

professionnelle, et que, d'une façon générale, c'est avant tout l'esprit dans lequel ce type d'instrument est utilisé qui peut en faire l'efficacité.

5. Une meilleure connaissance des effectifs des fonctionnaires

Créé par le décret du 13 juillet 2000, **l'observatoire de l'emploi public** a pour première mission de donner une connaissance complète des effectifs réels de la fonction publique. Dans son dernier rapport, l'Observatoire est en mesure de présenter des matrices de passage des emplois budgétaires aux effectifs réels pour tous les ministères.

6. La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)

Le CIRE du 12 octobre 2000 avait décidé que les ministères devaient être dotés d'un plan de gestion prévisionnelle des effectifs début 2002 et l'observatoire de l'emploi public avait, à cet effet, élaboré un guide méthodologique en juin 2001. A ce jour, seuls six ministères (agriculture, équipement, intérieur, sports, défense, recherche) se sont dotés de cet outil.

La gestion prévisionnelle s'articule nécessairement avec une plus grande souplesse dans le recrutement et l'affectation des fonctionnaires, une meilleure évaluation des aptitudes et une plus grande reconnaissance du mérite propres à optimiser les évolutions professionnelles en fonction de celles des besoins.

Elle est une condition *sine qua non* de la réussite de la réforme des structures de l'administration qui permettra d'asseoir une maîtrise durable des effectifs.

Les réformes précédemment engagées constituent des avancées intéressantes, mais elles sont encore loin d'être à la hauteur de l'enjeu.

7. Le renforcement des moyens informatiques

L'équipement en postes informatiques est en progression constante : le parc informatique avoisine aujourd'hui les 700.000 postes, dont la moitié est en réseau, contre 450.000 en 1997, dont un tiers en réseau. Cette progression recouvre cependant des réalités contrastées : le sous-équipement informatique du ministère de la justice est notoire, et mettre un terme à celui des services de gestion de l'éducation nationale permettrait sans doute de forts gains de productivité.

C. L'AMÉLIORATION DES RAPPORTS ENTRE L'ADMINISTRATION¹ ET LES PARTICULIERS

D'une part, il s'agit des simplifications administratives.

Concernant les particuliers, des progrès ont été enregistrés, notamment avec la suppression de la certification conforme et de la fiche individuelle d'état civil en 2001.

Certaines mesures constituent des simplifications apparentes, par la mise en place d'une interface gérant la complexité ; il en va ainsi de l'aide à l'établissement des fiches de paie par Internet pour les entreprises employant jusqu'à 9 salariés, ou par un « tiers de confiance » pour les entreprises employant jusqu'à 3 salariés. Le bénéfice pour les particuliers n'en est pas moins réel.

Votre rapporteur spécial observe que, concernant les trains de mesures de simplification décidées lors des réunions de la commission pour les simplifications administratives (COSA) des 17 avril 2001 et 13 février 2002, **la priorité semble accordée aux téléprocédures**. Le 28 janvier 2002, la DIRE² a adressé à tous les ministères une note traçant le cadre des plans pluriannuels de développement de l'administration électronique, qui doivent amener en 2005 à la généralisation des téléprocédures pour les démarches administratives relevant de leurs ressorts respectifs. **Le nouveau gouvernement aura à coeur d'élargir cette orientation qui peut sembler réductrice.**

D'autre part, un bien meilleur équilibre s'est instauré entre les prérogatives de l'administration³ et les droits des administrés. Des progrès considérables ont été accomplis ces vingt-cinq dernières années, qu'il s'agisse du droit d'accès aux documents administratifs, de la motivation des décisions, de leur régime (le régime des décisions implicites d'acceptation tend à se généraliser), ou encore de la fin de l'anonymat des fonctionnaires.

¹ *Au sens de services publics (qui comprennent, en particulier, les organismes de sécurité sociale).*

² *délégation interministérielle à la réforme de l'Etat*

³ *Surtout l'administration au sens strict*

II. UNE ACCÉLÉRATION VOULUE PAR LE GOUVERNEMENT, ET QUE JUSTIFIE AUTANT LE DROIT QUE L'ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES

A. L'HORIZON DE LA PLEINE APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{ER} AOÛT 2001

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) s'appliquera pleinement dès la préparation du budget pour 2006. L'article 66 de la loi organique prévoit qu'à titre indicatif, les crédits du budget pour 2005 devront être présentés selon les nouveaux principes en annexe du projet de loi de finances. C'est dire que l'horizon se rapproche.

La LOLF renverse la perspective qui prévalait en matière de dépense publique : à une logique de moyens succèdera une logique de résultat.

Les crédits seront désormais présentés par programmes regroupés au sein de missions. Au sein de chaque programme, les crédits seront fongibles, c'est à dire qu'ils pourront être redéployés entre les lignes budgétaires qui le composent : « La présentation des crédits par titre est indicative » (article 7). Il s'agira cependant d'une fongibilité asymétrique : les gestionnaires ne pourront pas abonder les crédits de dépenses de personnels. A cette limitation s'ajoutera celle d'un plafond du nombre d'emplois par ministère (l'autorisation actuelle porte sur un flux d'emplois), et il s'agira d'emplois réels (et non plus d'emplois budgétaires théoriques).

Les implications du passage à une logique de résultat se trouvent résumées dans le dernier paragraphe du I de l'article 7 de la LOLF : « *Un programme regroupe 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* ».

Ainsi, lors de la présentation des lois de finances, les ministères gestionnaires produiront en annexe un « **projet annuel de performance** » (PAP) pour chaque programme. Ce projet annuel comprendra « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié » (article 51 de la LOLF). Au projet de loi de règlement sera joint un « **rapport annuel de performance** » (RAP) qui permettra de confronter les résultats aux objectifs (article 54 de la LOLF).

B. L'ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES

Les évolutions liées montrent qu'il est désormais urgent d'infléchir la hausse des dépenses de fonction publique. Si certains ajustements peuvent être réalisés sans attendre, une réforme des structures de l'administration s'imposera pour parvenir à une diminution de la dépense publique.

C. LA RÉFLEXION SUR LE RÔLE ET L'ORGANISATION DE L'ÉTAT MENÉE PAR LE GOUVERNEMENT POUR ACCÉLÉRER LA RÉFORME

1. L'approfondissement de la réforme...

Le CIRE du 15 novembre 2001 a arrêté une méthodologie et un calendrier précis pour la mise en place du dispositif de réforme budgétaire et de gestion publique prévu par la nouvelle loi organique.

Le fonds pour la réforme de l'Etat (FRE) voit ses moyens renforcés pour 2003. Les actions projetées tendront, en particulier, au développement d'une culture de projets et de mesure de performances dans la gestion publique, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. La dynamisation de la gestion des ressources humaines (GPEEC (*supra*), mobilité professionnelle) est également au programme.

A la suite de la réunion du Conseil d'orientation de l'observatoire de l'emploi public du 22 octobre dernier, il a été annoncé le **prompt renforcement de la GPEEC, que le choc démographique à venir rend incontournable**. Une prochaine circulaire devrait placer cette gestion prévisionnelle en amont de la préparation budgétaire. Pour assurer une GPEEC effective, de nombreuses évolutions statutaires sont encore nécessaires.

Il serait ainsi souhaitable de redynamiser les carrières des fonctionnaires de catégories B et C, dont l'horizon peut paraître, passé quarante-cinq ans environ, singulièrement bouché¹.

¹ Cet état de fait est en effet susceptible de favoriser une indifférence peu compatible avec le degré d'implication que requerront les futurs redéploiements d'effectif.

Plus généralement, la nouvelle gestion publique supposera une plus grande prise en compte des performances individuelles et collectives, en cohérence avec la rénovation des régimes indemnitaires¹.

Il conviendrait également de faciliter la mobilité horizontale, qui est aujourd'hui difficile du fait de la multiplicité des corps de fonctionnaires, dont la fusion par ensemble de corps similaires est donc éminemment souhaitable - mais il faudrait peut-être commencer par mesurer, à l'intérieur d'un même corps, ce qu'une spécialisation excessive peut entraîner de rigidités².

Enfin, des dispositions devront être prises pour améliorer l'attractivité et la fluidité des corps de l'encadrement supérieur³.

Par ailleurs, un nouveau train de simplifications administratives devrait intervenir par ordonnance début 2003. La codification doit être poursuivie, tandis que le « langage administratif », dont la technicité est un facteur de discrimination, continuera à passer au crible du COSLA (comité pour la simplification du langage administratif).

2. ...engage le Gouvernement dans une réflexion sur le rôle et l'organisation de l'Etat

Il s'agit d'abord d'une réflexion globale sur le périmètre de l'action publique, tenant compte des futures avancées de la décentralisation. Il s'agit encore de l'organisation des services de l'Etat, et en particulier de leur implantation territoriale.

Depuis vingt ans, la décentralisation ne s'est toujours pas traduite par une diminution conséquente des effectifs des services déconcentrés. Pourtant, il ne semble pas nécessaire que chaque ministère cumule une direction départementale et une direction régionale lorsque les compétences sont partagées, voire entièrement transférées aux collectivités locales. De plus, il s'avère souvent contre-productif qu'à chaque niveau de collectivité décentralisée corresponde un niveau déconcentré de l'Etat. En particulier, concernant l'action sociale ou l'équipement, l'intervention de l'Etat dans les tâches de proximité et de gestion fait souvent double emploi avec celle des collectivités locales, et il faudrait en tirer les conséquences.

¹ C'est dans cet objectif que s'inscrit la réflexion sur l'architecture des rémunérations accessoires menée par un groupe de travail interministériel, dont la mise en place est liée à l'application du nouveau dispositif d'évaluation et de notation instauré par le décret du 29 avril 2002.

² Ainsi, à l'éducation nationale, le fait de n'enseigner qu'une seule matière entraîne d'importants surcoûts.

³ Un décret qui élargit les tours extérieurs d'accès aux corps administratifs de catégorie A est en projet.

Dans le cadre du nouvel élan de décentralisation et de transferts de compétences qui sera imprimé au cours de la législature, la question du « doublon » des services déconcentrés de l'Etat avec ceux des collectivités territoriales sera traitée. La mise en place d'un droit à l'expérimentation au profit des collectivités locales donnera aussi l'occasion d'expérimenter la réforme des services déconcentrés de l'Etat. A terme, l'étanchéité entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale sera difficilement tenable, et la *conférence des conseils supérieurs des trois fonctions publiques*, dont la création vient d'être annoncée, devrait chercher à pallier cet inconvénient.

D'une façon générale, les gains de productivité qui auront pu être réalisés dans certains ministères -en particulier grâce à l'appoint des nouvelles technologies-, ne pourront être engrangés sans modifications de structures. Paradoxalement, il arrive que l'outil informatique permette de les différer. Ainsi, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les investissements informatiques ont eu pour objet de surmonter certaines difficultés résultant du cloisonnement des administrations fiscales ; or une véritable maîtrise des coûts de gestion des prélèvements obligatoires passe d'abord par la réduction des coûts de coordination entre les différentes administrations¹.

Il est également convenu de poursuivre une réflexion autonome sur la carte administrative française, et, notamment, sur l'opportunité de la présence au niveau infra-départemental de certaines administrations. En la matière, il serait souhaitable qu'un audit soit mené, qui répertorierait les subdivisions administratives superflues.

¹ Les pays disposant d'une seule administration ont un taux d'intervention inférieur aux pays dans lesquels la gestion des prélèvements obligatoires est assurée par plusieurs administrations.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **jeudi 14 novembre 2002**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la **commission a procédé à l'examen des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat**, sur le rapport de **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, a indiqué que l'examen des crédits de la fonction publique appelait deux analyses distinctes. La première porte sur la présentation des crédits du ministère chargé de la gestion de la fonction publique, qui sont individualisés dans le budget des services généraux du Premier ministre au sein de l'agrégat «Fonction publique». Ces crédits sont de 211 millions d'euros en 2003, en diminution de 2 % par rapport à 2002. Puis il a précisé que l'utilisation des reports devrait entraîner une légère progression de la dépense, par ailleurs justifiée.

Puis **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a abordé la seconde analyse, qui concerne l'ensemble des charges de personnel de l'Etat, c'est-à-dire les crédits de rémunération, les charges sociales et les pensions. Ils s'établissent à près de 121 milliards d'euros en 2003, représentant 44,1 % des dépenses du budget général, après 43,8 % en 2002, à rapprocher du taux de 40,7 % observé en 1997. Ainsi, la tendance à l'accroissement indéfini des charges de fonction publique demeurait, même si la volonté de l'infléchir était réelle. **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a donné les principales raisons de l'inertie de ces dépenses : le dynamisme des rémunérations individuelles et, pour les charges de pension, la démographie. Puis il en est venu à ses observations.

En premier lieu, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a indiqué que le budget pour 2003 constituait un budget d'attente : les véritables diminutions d'effectifs étaient attendues à l'issue de la réflexion que poursuivait le Gouvernement sur le périmètre de l'État, et les négociations concernant l'ensemble des retraites, qui engageront l'avenir, devaient être menées au premier semestre 2003. Ainsi, le budget pour 2003 n'enregistrait pas les effets de la politique de fond destinée à freiner l'évolution de la dépense de fonction publique.

En deuxième lieu, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a expliqué qu'en raison de l'inexorable montée en charge du coût des pensions à court terme, il fallait nécessairement, pour contenir le coût de la fonction publique, jouer sur les frais de rémunération, ce que devait permettre la réforme de

l'Etat. Or, une occasion unique de diminuer les effectifs de l'administration sans coût social se présentait avec l'augmentation du nombre de départs à la retraite des agents de l'Etat. De plus, un recrutement visant au simple maintien des effectifs détournerait une part croissante des jeunes diplômés du secteur marchand. Dans cette perspective, le rapporteur spécial a appelé de ses vœux la mise en place d'un indicateur qui puisse asseoir une politique lisible de baisse des effectifs ; en particulier, cet indicateur devrait permettre de montrer dans quelle mesure les baisses à venir seront imputables à des gains de productivité, à des actions de décentralisation ou de privatisation.

Ensuite, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a abordé le sujet des retraites. Il a préalablement indiqué que, dans le régime de l'Etat, le rapport effectif cotisant sur effectif pensionné, qui ressortait à 1,9 en 1998, s'établirait à 1,1 en 2020 et à 0,9 en 2040 : il y aurait alors plus d'un pensionné par cotisant. Le rapporteur spécial a alors expliqué que les règles de liquidation du régime de l'Etat étaient plus favorables que celles du régime général, et qu'un alignement de la durée de cotisation des fonctionnaires sur celle des autres salariés corrigerait une première iniquité. Mais il a souligné que l'absence de décote supplémentaire dans le régime de l'Etat constituait une autre iniquité, et qu'il serait peu probable que le seul allongement de la durée de cotisation permette d'infléchir de façon significative l'évolution du coût des pensions des fonctionnaires. En effet, il était vraisemblable que beaucoup ne diffèreraient pas leur départ s'il n'était appliqué qu'une réduction proportionnelle à leur pension. Le rapporteur spécial a ainsi préconisé l'instauration d'une décote dans le régime de l'Etat.

Enfin, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, en est venu au sujet de la réforme de l'Etat. S'il a pu constater que, sur le plan des relations entre les services publics et les usagers, la réforme de l'Etat était, à certains égards, bien engagée en revanche, il lui est apparu, concernant la gestion publique, que le retard de la France s'était accentué sous la précédente législature. Or, le Gouvernement voulait justement relancer la réforme de l'Etat car, d'une part, l'état des finances publiques y obligeait, le redressement passant nécessairement par une réduction du format de l'Etat, d'autre part, la loi organique de 2001 relative aux lois de finances, qui organise le passage, au niveau budgétaire, d'une logique de moyens à une logique de résultat, impliquait un bouleversement de la gestion publique. Dès lors, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs devenait indispensable. Cette démarche se situait en cohérence avec la réflexion globale qui allait être abordée sur le périmètre de l'action publique compte tenu des futures avancées de la décentralisation. Ainsi, l'organisation des services de l'Etat allait être entièrement repensée.

Un débat s'est alors engagé.

M. Jean Arthuis, président, a d'abord rappelé la nécessité impérieuse d'alléger les prélèvements obligatoires, dans laquelle s'inscrivait,

en effet, l'objectif de contenir les dépenses de la fonction publique, dont la compréhension de la nécessité imposait, par ailleurs, un travail de pédagogie.

Concernant l'extinction programmée du congé de fin d'activité (CFA), **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a précisé qu'il s'inscrivait dans la logique d'une augmentation des taux d'activité des plus de cinquante ans, qui prévaut au niveau communautaire. **M. Jean Arthuis, président**, a ajouté que cette logique se justifiait par la menace d'un tarissement des ressources humaines à terme.

Mme Marie-Claude Beaudou est intervenue pour souligner que la baisse des effectifs des fonctionnaires ne pourrait procéder d'une vision arithmétique, et qu'il faudrait mener une politique différenciée. Il conviendrait, en particulier, de veiller, d'une part, à la préservation des moyens et des objectifs des services publics, et, d'autre part, au respect, en toute hypothèse, du principe d'une évolution décidée dans la concertation et le dialogue social. Par ailleurs, les redéploiements poseraient, avec acuité, le problème de la formation.

M. Jean Arthuis, président, lui a donné acte de ce qu'une méthode devait en effet être élaborée, et **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il ne s'agirait nullement de mener une politique de diminution des effectifs qui serait aveugle, mais bien plutôt de la mettre en cohérence avec la réforme de l'Etat dont l'objet était précisément de conduire à une meilleure satisfaction de l'utilisateur. La mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), impliquait d'intégrer une formation renforcée permettant de satisfaire aux nouveaux impératifs de mobilité.

A l'issue de ce débat, la commission a, sur proposition de **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2002, la commission a confirmé l'adoption des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. ARTICLE 75 (NOUVEAU) RATTACHÉ

Le présent article a pour objet d'organiser la suppression progressive du congé de fin d'activité (CFA).

Ce dispositif avait été instauré pour les fonctionnaires et agents non titulaires des trois fonctions publiques par la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire.

Ce dispositif qui devait prendre fin au 31 décembre 1997 a été plusieurs fois prorogé, en dernier lieu, jusqu'au 31 décembre 2002.

Dans son état actuel, le CFA est ouvert :

- à partir de 56 ans, aux agents justifiant de 37 années et demie de cotisation et de 25 années de services publics ;
- à partir de 58 ans, aux agents justifiant de 40 ans de cotisation et de 15 années de services publics ;
- sans condition d'âge, aux agents justifiant de 43 ans de cotisation tous régimes confondus, et de 15 années de services publics.

La nécessité d'alléger le besoin de financement des régimes de retraite impliquait de mettre fin à ce dispositif.

Toutefois, le mode d'extinction envisagé est progressif ; il suit des modalités proches de celles retenues pour l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) :

- l'âge minimal d'entrée dans le dispositif est remplacé par une référence à la date de naissance ;
- il n'est plus fait état d'une date butoir pour la validité du dispositif.

Ainsi pourront bénéficier du CFA :

- les agents nés avant le 31 décembre 1944 pouvant faire état de 37 ans et demi de cotisation et de 25 années de services publics effectifs ;
- les agents nés avant le 31 décembre 1946 pouvant faire état de 40 années de cotisation et de 15 années de services publics effectifs ;
- les agents justifiant au 31 décembre 2002 de 43 ans de cotisation tous régimes confondus, et de 15 années de services publics ;
- les agents justifiant au 31 décembre 2002 de 40 années de services publics pris en compte pour la constitution du droit à pension.

Le présent article vise également à reconduire en 2003 le plafond de trésorerie du fonds de compensation des cessations progressive d'activité qui participe depuis 1999 au financement du CFA des agents de la fonction publique territoriale. Le plafond est fixé à 180 millions d'euros afin de tenir compte des charges réelles supportées par ce fonds.

Il vise enfin à la mise en place d'un dispositif similaire pour le fonds pour l'emploi hospitalier qui assure parallèlement, depuis 1999, le financement du CFA des agents de la fonction publique hospitalière. Un plafond de trésorerie de 30 millions d'euros est fixé pour les années 2002 et 2003.

Il a été signalé à votre rapporteur spécial un certain nombre de cas pour lesquels l'extinction du CFA pouvait donner le sentiment d'une injustice. En particulier, les fonctionnaires ayant cotisé plus de 40 années ne comprennent pas qu'il leur soit opposé des contraintes d'âge supplémentaires pour y être éligible.

Cependant, il est de la nature même d'un dispositif supprimant un avantage, même aménagé de façon progressive, de susciter ce type de déconvenue : soit il est efficace, et il ne peut que provoquer des désagréments, soit il tend à ne désavantager personne, et alors ses effets ne peuvent qu'être extrêmement réduits, ou trop largement différés.

Toutefois, dans la perspective de la réforme des régimes de retraite - et de la possibilité qui serait offerte de prendre sa retraite « à la carte » -, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la cohérence temporelle de la politique menée en matière de départ anticipé dans la fonction publique.**

En effet, d'une part, le CFA aura été largement ouvert en 2002, et d'autre part, en 2004, les fonctionnaires pourront probablement anticiper

largement leur départ à la retraite (quoiqu'en en supportant les justes incidences financières), alors que paradoxalement, les possibilités de départ auront été réduites en 2003.

Mais en tout état de cause, compte tenu de la situation budgétaire, qui est particulièrement dégradée, votre rapporteur spécial reconnaît que les intérêts particuliers doivent céder devant l'intérêt général.

La commission a décidé d'adopter cet article sans modification.

II. MODIFICATION DE CRÉDITS

La commission des finances de l'Assemblée nationale a proposé de réduire de 200.000 euros les crédits de l'article 10 du chapitre 36-61, consacré aux études et à la communication sur la gestion publique (dépenses non déconcentrées).

En effet, la commission des finances de l'Assemblée nationale a estimé que la hausse de 11,3 % de ces crédits était excessive.