

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

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 2005, 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. Henri de RAINCOURT

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345
Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	7
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	8
I. L'ACCLIMATATION DE LA LOLF DONNE UN NOUVEL ÉLAN À LA RÉFORME DE L'ÉTAT	8
A. LA RÉFORME BUDGÉTAIRE, AIGUILLON DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT	8
B. L'INTÉGRATION DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE AU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE	9
II. LA DIMINUTION DES CHARGES DE RÉMUNÉRATION DE L'ÉTAT DOIT ÊTRE ENTREPRISE	9
A. L'INFLEXION À LONG TERME DE L'AUGMENTATION DES CHARGES DE PENSION	9
B. L'OPPORTUNITÉ ET LA NÉCESSITÉ DE MENER SANS DÉLAI UNE POLITIQUE VOLONTAIRE DE DIMINUTION DES RECRUTEMENTS	10
CHAPITRE PREMIER - LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE	11
I. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS LIÉE À UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE POUR 2005	11
A. VUE GÉNÉRALE	11
1. <i>Le champ de l'agrégat « Fonction publique »</i>	11
2. <i>L'évolution des crédits de l'agrégat « Fonction publique »</i>	12
B. L'ANALYSE DES CRÉDITS.....	13
1. <i>L'action sociale interministérielle</i>	13
2. <i>Les dépenses de fonctionnement</i>	16
3. <i>Les dépenses d'intervention</i>	18
4. <i>Les dépenses en capital</i>	18
II. LA NOUVELLE PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS LE CADRE DE LA LOLF	19
A. LE BUDGET DE LA FONCTION PUBLIQUE ENGLOBÉ DANS UN « PROGRAMME »	20
B. UNE LECTURE HOMOGENÈME DES COÛTS AU TRAVERS DU PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE, RÉFORME DE L'ÉTAT ET PROSPECTIVE »	22
C. UNE PREMIÈRE PRÉSENTATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE	23
1. <i>Une problématique centrale, une présentation encore indicative</i>	23
2. <i>Des objectifs et des indicateurs dégrossis mais perfectibles</i>	23

CHAPITRE DEUX - LES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE : LES EFFETS TÉNUS D'UN CHANGEMENT D'ORIENTATION	25
I. LA HAUSSE DES CHARGES DE FONCTION PUBLIQUE EN 2005	25
A. UNE PROGRESSION CONTRASTÉE DES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE.....	25
1. <i>La forte hausse des dépenses de pension se poursuit</i>	26
2. <i>L'augmentation des dépenses de rémunération, quoique sous évaluée, est contenue</i>	26
a) Une évaluation plus précise de la dépense malgré de multiples « expérimentations LOLF ».....	26
b) Une progression apparemment contenue.....	27
c) Les incertitudes quant à l'évolution de la valeur du point	27
B. LA CROISSANCE CONTINUE DE LA « DÉPENSE INDUITE »	28
1. <i>L'évolution de la dépense induite par la fonction publique</i>	28
2. <i>Un découplage partiel des dépenses induites de la valeur du point à partir de 2004</i>	29
II. UNE POLITIQUE DE DIMINUTION DES EFFECTIFS ENCORE HÉSITANTE...	30
A. L'AVÈNEMENT D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DE RECRUTEMENT	30
1. <i>L'augmentation des effectifs de l'Etat de 1980 à 2002</i>	30
a) La forte augmentation des effectifs des trois fonctions publiques depuis 1980	30
b) La dérive intervenue à la fin de la précédente législature.....	32
2. <i>Le « tournant » de 2003 : l'annonce d'une diminution des effectifs</i>	33
a) En 2003, la diminution annoncée des effectifs n'a pas eu lieu	33
b) Une baisse gagée par des mesures d'ordre en 2004.....	33
3. <i>Des objectifs encore modestes pour 2005</i>	34
B. LES INCERTITUDES QUANT À LA MESURE DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	35
1. <i>Les autorisations d'emploi sont peu contraignantes</i>	35
a) Les cas de « dépassements volontaires » de l'autorisation budgétaire	35
b) Les « transferts » de personnels à des établissements publics	36
2. <i>Les effectifs budgétaires ne sont pas les effectifs réels</i>	37
a) Les emplois budgétaires ne comprennent pas les effectifs payés « sur crédit »	38
b) Les emplois budgétaires ne sont pas pondérés en cas de temps partiel.....	38
c) Les emplois budgétaires peuvent demeurer vacants	38
3. <i>Les clarifications attendues de la LOLF</i>	39
III. ...MALGRÉ LA PROGRESSON CONTINUE DES CHARGES DE PENSION	39
A. UNE RÉFORME DES RETRAITES ENCORE INSENSIBLE POUR LE BUDGET DE L'ETAT	39
1. <i>La progression du poids des pensions depuis 1990</i>	39
2. <i>Une réforme encore insensible</i>	41
B. UNE MISE EN PERSPECTIVE ÉLOQUENTE À L'HORIZON 2020	42
1. <i>L'impossible statu quo</i>	42
2. <i>L'imbrication des problématiques</i>	43

CHAPITRE TROIS - LES VOIES D'UNE NÉCESSAIRE INFLEXION DE LA CHARGE DES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ	44
I. POURQUOI LA DIMINUTION DU NOMBRE DES FONCTIONNAIRES CONSTITUE UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE	44
A. SEULE UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS PEUT INFLÉCHIR L' AUGMENTATION DE LA DÉPENSE DE FONCTION PUBLIQUE	44
1. <i>La montée en charge du coût des pensions est inexorable</i>	44
2. <i>L' évolution des rémunérations individuelles obéit à des règles de progression dont il paraît difficile de s' abstraire</i>	44
a) Les facteurs d' évolution des rémunérations	44
b) Le problème de la maîtrise de l' évolution des rémunérations	47
c) La rigueur actuelle	49
3. <i>Malgré des efforts indéniables, certains facteurs renforcent encore l' inertie de la dépense</i>	50
a) Les mesures de résorption de l' emploi précaire	50
b) Le congé de fin d' activité (CFA)	51
c) Les 35 heures	53
d) Les emplois jeunes	54
B. LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE EST FAVORABLE	55
1. <i>Un recrutement visant au simple maintien des effectifs détournerait une part croissante des jeunes diplômés du secteur marchand</i>	55
2. <i>La démographie des fonctionnaires offre une chance historique de diminuer sensiblement les effectifs</i>	55
C. ... POUR MENER UNE POLITIQUE CALBRÉE DE NON REMPLACEMENT DES DÉPARTS	57
1. <i>Les différentes hypothèses de non remplacement</i>	57
2. <i>Les orientations à adopter, en cohérence avec l' évolution du coût des retraites</i>	59
II. LE GOUVERNEMENT PEUT DÉJÀ MOBILISER CERTAINS INSTRUMENTS FAVORABLES À UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS	60
A. LES INSTRUMENTS MOBILISABLES À COURT TERME EXISTENT	60
1. <i>Le principe de mutabilité du service public</i>	60
2. <i>Les outils de gestion des ressources humaines</i>	60
3. <i>La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances</i>	61
B. ... EN ATTENDANT LA RÉFORME DE L'ÉTAT	62
CHAPITRE QUATRE - L' AUGMENTATION DES CHARGES DE PENSION DÉSORMAIS CONTENUE À TERME	63
I. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DU RÉGIME DE L'ÉTAT	63
A. LE RÉGIME DE L' ETAT CONSTITUE UNE FICTION	63
1. <i>Un financement encore dispersé au sein du budget général</i>	63
2. <i>La perspective d' une individualisation comptable en 2006</i>	65
B. ... DONT LA DÉRIVE FINANCIÈRE ÉTAIT RÉELLE	65

II. LA RÉFORME ENGAGÉE PAR LA LOI DU 21 AOÛT 2003 CONCILIE ÉQUITÉ ET EFFICACITÉ	67
A. LE CŒUR DE LA RÉFORME : UNE DURÉE DE COTISATION ACCRUE, MAIS UN NIVEAU DE PENSION MAINTENU	68
1. <i>L'allongement de la durée de cotisation effective, dispositif central de la réforme</i>	68
a) L'allongement de la durée de cotisation.....	68
b) L'instauration d'une décote	68
c) Un niveau de pension maintenu pour une carrière complète.....	69
2. <i>Une application très progressive</i>	70
B. UNE PLUS GRANDE ÉQUITÉ VIS-À-VIS DES SALARIÉS DES AUTRES RÉGIMES	72
1. <i>Le rapprochement des règles de liquidation</i>	72
2. <i>L'unification des mécanismes de revalorisation des pensions</i>	75
3. <i>La prise en compte des carrières longues</i>	78
III. LA RÉFORME PERMET D'ACCOMPLIR LA MOITIÉ DU CHEMIN QUI MÈNERAIT À LA STABILISATION DES CHARGES DE PENSION	79
A. L'ÉQUILIBRE PRÉVU À L'HORIZON 2020	79
B. LES INCERTITUDES CONCERNANT LE BESOIN DE FINANCEMENT RESTANT	80
1. <i>L'« effort supplémentaire des employeurs »</i>	80
2. <i>Des modalités de financement à préciser</i>	81
C. DES GISEMENTS D'ÉCONOMIES ENCORE « À PORTÉE DE MAIN »	82
1. <i>La bonification pour dépaysement</i>	82
2. <i>Les bonifications accordées à certains professeurs de l'enseignement technique</i>	83
3. <i>L'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer</i>	84
CHAPITRE CINQ - LA RELANCE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT	86
I. LE CHANTIER ININTERROMPU DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT	87
A. LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE : DE LA RECHERCHE DE L'ÉCONOMIE À CELLE DE L'« EFFICIENCE »	87
1. <i>L'évaluation</i>	87
2. <i>Déconcentration et décentralisation</i>	88
B. L'AMÉLIORATION DES RAPPORTS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES PARTICULIERS	89
II. L'ACCÉLÉRATION DÉCISIVE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ENGAGÉE PAR LE GOUVERNEMENT ACTUEL	90
A. L'IMMINENCE DE LA PLEINE APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	91
1. <i>Une nouvelle logique d'objectifs et de résultats</i>	92
2. <i>La déclinaison de la réforme au niveau déconcentré</i>	93
B. UN CHEMINEMENT PARALLÈLE À LA RÉFORME BUDGÉTAIRE : LES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE RÉFORME	94
1. <i>2003 : la naissance des stratégies ministérielles de réforme</i>	94
2. <i>2004 : la naissance d'une méthode, des ambitions nouvelles</i>	96
C. LA RELANCE DE LA DÉCONCENTRATION	99

D. LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	100
1. <i>La diversification et la modernisation du recrutement</i>	100
a) Les principes généraux	100
b) La haute fonction publique : quelle réforme pour l'ENA ?	101
2. <i>Une plus grande mobilité fonctionnelle et géographique</i>	102
3. <i>La reconnaissance du mérite des fonctionnaires</i>	103
a) Une gestion des avancements et des carrières théoriquement dynamisée	104
b) La transparence et la rationalisation des régimes indemnitaires... ..	104
c) ... ouvrent la voie à une diffusion de la rémunération au mérite dans la fonction publique.....	105
(1) Principes généraux	106
(2) Le cas des directeurs d'administrations centrales.....	106
4. <i>Une meilleure connaissance des effectifs des fonctionnaires</i>	113
5. <i>La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)</i>	114
6. <i>Le renforcement des moyens informatiques</i>	110
E. LA RELANCE DES SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES	111
1. <i>Les simplifications de fond</i>	111
a) La première loi de simplification du droit	111
b) La deuxième loi de simplification du droit	112
c) La perspective d'une troisième loi de simplification du droit.....	114
2. <i>Les simplifications de forme</i>	115
3. <i>Le développement de l'administration électronique</i>	115
a) Le programme gouvernemental « Adele » (ADministration ELEctronique 2004 / 2007)	116
b) L'amélioration des services rendus aux usagers.....	122
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	131
EXAMEN EN COMMISSION	126

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 **154,87 millions d'euros** pour 2005, accusant une **diminution de plus de 30 %**. Cette baisse est principalement attribuable à une réduction de périmètre budgétaire.

La seconde est horizontale : il convient d'analyser les **charges de personnel de l'Etat**, qui se décomposent en rémunérations, charges sociales et pensions. Les crédits correspondants, bien que sous évalués¹, représentent **117,6 milliards d'euros** pour 2005, marquant une **augmentation de 2,31 %**, lorsque celle du **budget général**, en conformité avec la « norme zéro volume », n'excède pas **1,8 %**.

L'évolution récente des dépenses induites par la fonction publique est surtout **préoccupante** en ce qu'elles représentent **une part croissante du budget général** : **de 41,3 % en 1993**, elles ont progressé jusqu'à représenter **42,5 % du budget général en 1999**, puis **43,6 % en 2003**.

Afin de prendre toute la mesure de la rigidité du budget de l'Etat, il faut garder à l'esprit qu'en 2005, près de 14 % 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, à la solvabilité de l'Etat, sinon au pacte républicain. 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 actuel bride notre économie et compromet la cohésion nationale.

La réforme de l'Etat, auquel le gouvernement attache la plus grande importance, **est désormais ressentie comme une urgence** par un nombre croissant de nos concitoyens. **Elle doit continuer à expliquer et soutenir les mesures indispensables qui ont été prises concernant les retraites des fonctionnaires, et celles qui devront l'être pour diminuer les effectifs de la fonction publique.**

¹ En raison de l'absence de provision pour revalorisation de la valeur du point (*infra*).

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Avec l'impulsion de la réforme budgétaire que commande la LOLF¹, la réforme de l'Etat a trouvé un allant nouveau. Il en est attendu une maîtrise durable des charges de personnel de l'Etat.

Cependant, par delà les économies qui doivent normalement découler de la réforme de l'Etat *via* la redéfinition de son périmètre, la rationalisation de ses structures et la mesure de ses performances, **la diminution des charges de rémunération doit constituer une fin en soi, un but autonome à poursuivre sans délai**, que justifie la part excessive qu'occupent ces charges dans le budget général, qui, jointe à leur dynamisme, pèse dangereusement sur la dette et le niveau des prélèvements obligatoires.

I. L'ACCLIMATATION DE LA LOLF DONNE UN NOUVEL ÉLAN À LA RÉFORME DE L'ÉTAT

A. LA RÉFORME BUDGÉTAIRE, AIGUILLON DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

La mise en place des différents instruments requis par la LOLF s'effectue selon **le calendrier instauré par l'actuel gouvernement. Ainsi, les missions, les programmes et les actions sont déjà définis, et les projets annuels de performance font l'objet d'une première présentation.**

L'actualisation des « stratégies ministérielles de réformes » (SMR), présentées par les différents ministères au Parlement, augure favorablement de la qualité des discussions budgétaires à venir, dont elles pourront constituer le pendant qualitatif et pluriannuel.

En cohérence avec les progrès de la décentralisation et la pleine application la LOLF pour le PLF 2006, le gouvernement a relancé **la déconcentration**, au travers d'une rationalisation de l'échelon administratif régional. **Des instruments sont mis en place pour que l'approfondissement de la gestion interministérielle à l'échelon territorial ne se heurte pas à une lecture trop rigide de la LOLF, qu'aurait impliquer un cloisonnement des moyens entre les différents programmes.**

¹ Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Un projet de loi sur la fonction publique, annoncé par le ministère de la fonction publique, devrait permettre la **mise en œuvre d'une véritable gestion de effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)**, gestion que **nécessitera le strict plafonnement des emplois imposé par la LOLF à compter du PLF 2006**, et qui conditionnera largement la réforme des structures de l'administration.

B. L'INTÉGRATION DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE AU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

La baisse sensible du budget de la fonction publique pour 2005 traduit un changement de périmètre lié à une centralisation de la gestion des prestations familiales des fonctionnaires auprès des caisses d'allocations familiales.

Par ailleurs, **la définition du programme « fonction publique, réforme de l'Etat et prospective » autorisera une lecture plus homogène des coûts**, nonobstant l'exclusion des personnels de la DGAFP¹, tandis qu'**une première présentation des indicateurs de performance permettra**, en vue de leur finalisation, **d'amorcer un dialogue constructif entre les commissions des finances des deux Assemblées et le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.**

II. LA DIMINUTION DES CHARGES DE RÉMUNÉRATION DE L'ETAT DOIT ÊTRE ENTREPRISE

A. L'INFLEXION À LONG TERME DE L'AUGMENTATION DES CHARGES DE PENSION

Certes, **la réforme des retraites** permettra une inflexion substantielle de la dérive financière des régimes de la fonction publique. Toutefois, **malgré le caractère énergique des mesures qui la composent, la réforme ne devrait parvenir à absorber, à l'horizon 2020, qu'environ la moitié des besoins de financement**, de l'ordre de **21 milliards d'euros** pour le régime de l'Etat, qui se fussent, sans elles, manifestés. En outre, le **« rendement » de la réforme sera particulièrement faible jusqu'en 2008**, compte tenu de l'existence de périodes transitoires à la mesure de l'ampleur des changements affectant les règles de liquidation des pensions.

La persistance de certains dispositifs dérogatoires procurant des avantages parfois peu justifiables (constatés essentiellement au niveau des DOM et des TOM), **constitue probablement un gisement d'économies.** Il

¹ Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

conviendra, naturellement, de réexaminer ces situations, mais cela ne suffira pas à freiner de façon décisive l'inexorable augmentation des charges de pension.

B. L'OPPORTUNITÉ ET LA NÉCESSITÉ DE MENER SANS DÉLAI UNE POLITIQUE VOLONTAIRE DE DIMINUTION DES RECRUTEMENTS

Le nombre de départs en retraite se situera à niveau historiquement élevé jusqu'en 2020, ce qui donne la possibilité de **diminuer les effectifs sans coût social**, tout en évitant de détourner une part croissante des jeunes diplômés au détriment du secteur marchand.

En retenant l'hypothèse du non remplacement d'un départ en retraite sur deux à compter de 2005, il serait déjà réalisé 3 milliards d'euros d'économies en 2007, alors que les gains attendus de la réforme des retraites seraient encore très faibles, et plus de 6 milliards d'euros d'économies en 2010, lorsque seulement 3 milliards d'euros résulteront de la réforme des retraites. Le gain attendu de la réforme des retraites atteindrait cependant 10 milliards d'euros en 2020 pour le régime de l'Etat.

Ainsi se dessinent les contours d'une politique de maîtrise de la dépense de personnel de fonction publique, valant également pour les trois fonctions publiques et leurs régimes de retraites respectifs, qui, très proches, ont connu la même réforme. Cette politique articulerait, sans préjudice des avancées de la décentralisation, la maîtrise immédiate des recrutements avec la montée en puissance progressive de la réforme des retraites.

CHAPITRE PREMIER

LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

I. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS LIÉE À UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE POUR 2005

A. VUE GÉNÉRALE

1. Le 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 modernisation de l'administration et la réforme de l'Etat ;
- l'action sociale interministérielle ;
- 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 rappeler l'évolution récente de 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 ;
- 19,3 % en 2004 ;
- **18,6 % en 2005.**

2. L'évolution des crédits de l'agrégat « Fonction publique »

Les crédits de l'agrégat « Fonction publique » s'élèvent à 154,87 millions d'euros pour 2005, contre 223,01 millions d'euros pour 2004, soit une diminution de 30,6 %.

Le tableau suivant rend compte de ces évolutions pour chacun des chapitres concernés :

Evolution des crédits du ministère de la fonction publique par chapitre

(en millions d'euros)

CHAPITRE		Exécution 2003	LFI 2004	PLF 2005	
N°	INTITULE			montant	PLF 2005 / LFI 2004
33-94	Action sociale interministérielle	118,07	117,30	51,36	-56,21 %
34-94	Actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique	4,98	8,35	8,51	1,95 %
36-10	Subventions de fonctionnement aux établissements publics et budget annexe	63,94	65,46	63,97	-2,27 %
37-04	Etudes et communication sur la gestion publique	2,63	2,36	3,05	29,24 %
37-08	Fonds pour la réforme de l'Etat et de la modernisation @ (FRE)	10,02	20,56	20,44	-0,58 %
43-02	Subventions à des actions de formation et d'information	3,67	3,99	4,15	4,01 %
57-04	FRE - équipement	0,52	-	-	ns
57-06	Equipement - Actions interministérielles	6,52	5,00	3,39	-32,20 %
	TOTAL GENERAL	210,35	223,01	154,87	-30,56 %

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

Cette forte diminution est entièrement imputable à une chute des crédits d'action sociale interministérielle. Le calcul de l'évolution de la somme des autres lignes budgétaires composant l'agrégat 21 fait apparaître une simple diminution des moyens de 2,1 %.

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 2005
	Dotations 2004	Demandées pour 2005	Dotations 2004	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
Dépenses ordinaires							
Titre III			214.023.406		214.023.406	- 66.692.651	147.330.755
<i>Personnel</i>			117.301.238		117.301.238	- 65.941.053	51.360.185
<i>Fonctionnement</i>			96.722.168		96.722.168	- 751.598	95.970.570
Titre IV			3.988.025		3.988.025	+ 158.660	4.146.685
Totaux pour les dépenses ordinaires			218.011.431		218.011.431	- 66.533.991	151.477.440
Dépenses en capital							
Titre V	5.000.000		5.000.000		3.393.000		3.393.000
Totaux pour les dépenses en capital	5.000.000		5.000.000		3.393.000		3.393.000
Totaux généraux	5.000.000		223.011.431		221.404.431	- 66.533.991	154.870.440

Source : bleu « SGPM » PLF 2005

B. L'ANALYSE DES CRÉDITS

1. L'action sociale interministérielle

L'agrégat 21 « Fonction publique » comprend notamment les crédits d'action sociale interministérielle (aides et prêts à l'installation des personnels, aide ménagère à domicile, chèques-vacances) dont la gestion est assurée par la Mutuelle Fonction publique (MFP). A ces prestations individuelles, s'ajoute la prestation « service crèche » par laquelle l'Etat rembourse à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) les frais correspondant à l'accueil de ses agents dans les crèches subventionnées par les caisses d'allocations familiales. Par ailleurs, le ministère de la fonction publique assure la gestion de prestations collectives telles que la rénovation de restaurants administratifs (cf. *infra* les dépenses en capital).

Pour 2005, ces crédits, **en baisse de plus de 56 %**, s'établissent à **51,36 millions d'euros**, contre 117,3 millions d'euros en 2004.

Le tableau ci-dessous récapitule les prestations servies en 2002 et en 2003 au titre de l'action sociale interministérielle, et donne les évolutions des crédits leur correspondant en 2004 et en 2005 :

Action sociale interministérielle

Prestations	2002		2003		LFI 2004	PLF 2005	PLF 2005 / LFI 2004
	Nombre d'aides	Coût unitaire (en euros)	Nombre d'aides	Coût unitaire (en euros)	(en millions d'euros)		
Aides au maintien à domicile des retraités :							
Aide à l'amélioration à l'habitat	906	1.569	749	1.602	1,33	-	Supprimée -18,7 %
Aide ménagère à domicile	38.106	517	33.967	579	18,73	15,23	
Aides à l'enfance :							
Prestations de service « crèches »	indisponible	indisponible	23000	indisponible	55,09	-	Transfert à la CNAF
Aides aux vacances :							
Chèques vacances	130.156	217	141.195	225	35,65	30,65	-14,0 %
Aides au logement des agents de l'Etat :							
Réservations de logement (nombre d'aides : logements réservés)	331	20.839	381	indisponible	1,82	-	Transfert aux ministères concernés -35,8 %
Aides à l'installation (AIP) et prêts à l'installation (PIP)	3.600	571	3.379	559	2,85	1,83	

Source : d'après le bleu « SGPM » PLF 2005

L'ampleur de la baisse s'explique notamment par la décision de transférer la gestion des prestations familiales des fonctionnaires aux caisses d'allocations familiales (CAF) à compter du 1^{er} janvier 2005.

Ce transfert, qui est **sans incidence sur le montant des prestations perçues par les agents de l'Etat**, permettra aux bénéficiaires d'avoir un interlocuteur unique pour l'ensemble des prestations auxquelles ils peuvent prétendre. Ces derniers recevront toutes leur prestations des CAF, et non plus, pour certaines d'entre elles, des différents services ministériels, ce qui a permis la suppression de 600 emplois pour 2005, représentant près de 8 % de l'effort total de diminution des effectifs de l'Etat (*infra*). La Caisse nationale d'allocation familiale (CNAF) a accepté d'autant plus volontiers la charge nouvelle résultant de ces transferts que les CAF ont réalisé dans la période récente d'importants efforts de modernisation. Les dossiers des fonctionnaires bénéficiaires sont actuellement en cours de transmission aux CAF.

Chaque année, **la prestation de service « crèches » est versée à la CNAF en remboursement des dépenses constatées** l'année précédente pour accueillir les enfants des fonctionnaires de l'Etat dans les crèches qu'elle subventionne. Cette dépense est ainsi portée par l'article 33-94-30 « prestations interministérielles d'actions sociale » **relevant du budget de la fonction publique.**

Dans le cadre du transfert précité, à compter de 2005, la cotisation forfaitaire que l'Etat verse à la CNAF au travers du budget des charges communes intégrera la prestation service crèche qui ne transitera plus par le budget de la fonction publique. D'après les informations apportées à votre rapporteur spécial, les modalités exactes de cette compensation sont en voie d'être définies.

Compte tenu de ce transfert, les crédits relatifs à la prestation de service « crèche », qui s'élevaient à 55,09 millions d'euros pour 2004, ne figurent plus dans les crédits d'action sociale interministérielle. Ainsi, à compter de 2005, la cotisation forfaitaire que l'Etat verse à la CNAF au travers du budget des charges communes sera majorée afin de tenir compte des prestations de crèche utilisées par les fonctionnaires.

Par ailleurs, il est prévu :

- une **suppression de l'aide à l'amélioration de l'habitat** qui était peu connue, avec moins d'un millier d'aides attribuées chaque année, et sans équivalent pour les salariés du secteur privé, 1,33 million d'euros de crédits pour 2004 se trouvant ainsi non reconduits ; il est à noter que cette suppression intervient dans le contexte d'un renforcement des moyens d'intervention de l'ANAH¹ ;

- un **transfert** aux différents ministères de la **gestion des réservations de logements** (1,83 million d'euros pour 2004 non reconduits) ;

- une **réduction de 9,5 millions d'euros des crédits concernant les autres prestations sociales interministérielles** (aide ménagère à domicile, chèques vacances, aides et prêts à l'installation). Cette réduction est permise par la **sollicitation du fonds de roulement de la MFP**, dont le montant excède 44 millions d'euros à fin 2004, et n'emporte **aucune conséquence sur le volume des prestations servies.**

¹ Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

2. Les dépenses de fonctionnement

L'ensemble des dépenses de fonctionnement **diminue de 0,8 %** en 2005, pour s'établir à **95,97 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'élevant à **8,51 millions d'euros** en 2005, **progressent de 1,95 %**, après une hausse de 5,43 % en 2004.

Il convient de rappeler que cette dernière augmentation s'explique par un ajustement aux besoins. En effet, les crédits pour 2003 avaient été artificiellement diminués (baisse de 18,2 %) dans la perspective de consommer les reports existants. En particulier, les crédits **du fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIIPH)**, qui permettent de financer les actions¹ que les ministères ne peuvent entreprendre seuls au bénéfice de leurs agents handicapés, étaient passés de 5,1 millions d'euros à 5,53 millions d'euros, ce qui représentait une hausse de presque 9 %. Pour 2005, ces crédits sont quasiment reconduits, à hauteur de 5,52 millions d'euros.

- Les subventions aux écoles (ENA et instituts régionaux d'administration - les IRA) représentent **63,97 millions d'euros**, en **baisse de 2,27 %** pour 2005.

Cette baisse est imputable à l'évolution de la **subvention à l'ENA**, qui **diminue de 2,35 %** pour s'établir à **31,25 millions d'euros**, et aux **subventions accordées à chacun des cinq IRA** (représentant 95 % de leurs ressources en 2004), dont le montant s'établit à **32,71 millions d'euros**, en **baisse de 2,2 %**.

Pour l'ENA, la baisse s'explique par une diminution de 5 % du nombre de postes offerts au concours (95 élèves contre 100), tandis que pour les IRA, elle reflète « *l'effort de maîtrise des dépenses réalisé par les cinq instituts* ».

- Les crédits destinés aux études et à la communication sur la gestion publique s'établissent à **3,05 millions d'euros**, en **progression de près de 30 %** par rapport à 2004 ; ces crédits financent en grande partie des actions de communication se rapportant aux chantiers de la réforme de l'Etat. Ces crédits sont distribués entre la **DGAFP**, la **délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE)**, et la **délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA)**.

¹ En vue, notamment, de satisfaire à l'obligation légale d'emploi, qui incombe à l'Etat, de 6 % de personnes handicapées.

• Les crédits du chapitre¹ « Fonds pour la réforme de l'Etat (FRE) et de la modernisation @ », après avoir progressé de 42,28 % en 2004, sont **quasiment reconduits pour 2005, s'établissant à 20,44 millions d'euros**. En réalité, la forte augmentation des crédits pour 2004 correspondait à une hausse modérée de la dépense : il était déjà prévu de garantir au FRE la pleine disponibilité de 20 millions d'euros pour 2003 en mobilisant les reports existants. En outre, depuis 2004, le chapitre comprend un nouvel article « Dépenses d'informatique et de télécommunication : actions de modernisation des administrations - crédits à répartir ». Doté de 2,56 millions d'euros en 2004, ses moyens sont portés à 7,74 millions d'euros pour 2005 en raison d'un transfert de crédits en provenance d'autres sections budgétaires (éducation nationale et intérieur) en vue de centraliser les crédits accompagnant la réalisation du plan ADELE (*infra*). Corrélativement, les moyens directement attribués au FRE accusent une baisse importante, exclusivement supportée par la « section territoriale » du fonds, dont les crédits diminuent presque de moitié pour s'établir à 6,35 millions d'euros, ceux de la « section nationale » du fonds, en légère augmentation, étant également fixés à 6,35 millions d'euros.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, « *en 2005, les crédits seront attribués à un nombre plus réduit d'actions structurantes dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme* ».

Un fonds pour la réforme de l'Etat enfin conforme à son objet

Notre ancien collègue Gérard Braun avait réalisé, au cours de l'année 2001, un contrôle de l'emploi des crédits du fonds pour la réforme de l'Etat, qui a donné lieu à un rapport² d'information.

Le fonds pour la réforme de l'Etat, créé en 1996 en vue de participer au financement d'opérations innovantes de modernisation de l'administration, tant au niveau central que déconcentré, doit normalement contribuer à l'amélioration de la qualité des relations entre l'Etat et les citoyens, de la décision publique et de la gestion publique.

Or, le bilan du FRE avait paru mitigé : la multiplicité des opérations cofinancées et l'impression de « saupoudrage » budgétaire étaient venus brouiller la signification de cet instrument privilégié de la réforme de l'Etat.

Par ailleurs, de nombreux ministères et services considéraient le FRE comme un moyen d'obtenir des financements complémentaires à leurs crédits de fonctionnement, si bien que l'emploi des dotations du fonds n'était pas toujours conforme aux objectifs qui lui avaient été initialement assignés. Quel lien, en effet, existait-il entre la réforme de l'Etat et l'achat de téléviseurs ou de bicyclettes pour des brigades de gendarmerie, ou avec la réparation de la chaudière d'une cité administrative ?

¹ Jusqu'en 2003, le chapitre 37-08 s'intitulait plus sobrement « Fonds pour la réforme de l'Etat ».

² Rapport d'information n° 383 (2000-2001).

Enfin, des procédures administratives excessivement lourdes et une absence d'évaluation de l'impact des opérations financées étaient également à porter au discrédit de l'ensemble.

Les mesures prises par l'actuel gouvernement, qui concernent tant la procédure d'instruction et d'attribution des crédits, largement modernisée, que l'évaluation des opérations menées, sont le gage d'une meilleure utilisation des crédits du FRE.

3. Les dépenses d'intervention

Elles correspondent au chapitre 43-02 « Subventions aux actions de formations et d'information », sur lequel sont inscrits **4,15 millions d'euros**, crédits en **hausse de 4,01 %** pour 2005.

Le montant attribué aux organisations syndicales de la fonction publique, en hausse de 8,25 %, s'élève à 2,18 millions d'euros, et les crédits de la banque de données juridiques inter-fonctions publiques (BIFP) sont portés de 45.800 euros à 99.800 euros. Les autres crédits sont globalement stationnaires, notamment ceux destinés au FIIPH (fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique), qui s'élèvent à 1,11 million d'euros pour 2005.

4. Les dépenses en capital

Ces crédits s'élèvent à **3,39 millions d'euros**, en **baisse de plus de 30 % par rapport à 2004**, mais en nette augmentation par rapport au million d'euros voté pour 2003, quoique très en retrait des crédits pour 2002, qui s'élevaient à 15,1 millions d'euros. Ainsi, après une année de consommation de reports en 2003, les crédits demandés pour 2004, comme pour 2005, correspondent à la dépense attendue.

Ces crédits sont destinés au FIIPH (*supra*) à hauteur de un million d'euros, montant reconduit à l'identique, et à l'action sociale interministérielle, pour un montant de 2,39 millions d'euros. Ces derniers crédits doivent permettre la mise aux normes de sécurité des restaurants interadministratifs et la réservation de logements.

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

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Exécution						LFI	PLF
L'action sociale interministérielle	98	100	117	106	108	123	122	55
Les actions interministérielles de recrutement et de formation continue	55	59	62	65	68	74	78	77
La modernisation et la réforme de l'État	13	13	13	13	11	13	23	23
La réimplantation des administrations ⁽¹⁾								
Total	166	172	192	184	187	210	223	155

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 millions d'euros et à 4 millions d'euros en 2002. Les reports des exercices antérieurs sont de 23 millions d'euros en 2002, 19 millions d'euros en 2003 et 6 millions d'euros en 2004.

Sources : bleus « SGPM » PLF 2003, PLF 2004, et PLF 2005

II. LA NOUVELLE PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS LE CADRE DE LA LOLF

La réforme budgétaire introduite par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) implique une modification profonde des structures budgétaires. Dès la présentation du budget pour 2006, les crédits ne seront plus votés par titres et par ministères, mais par missions regroupant des programmes, au sein desquels la répartition par titre sera indicative. Les programmes pourront être subdivisés en actions. Les implications de ce changement d'architecture sont explicitées au chapitre cinq (*infra*).

Le gouvernement a présenté le 16 juin 2004 son projet finalisé de nouvelle nomenclature du budget de l'Etat, structurée en missions et en programmes.

Dans deux rapports d'information¹, les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée Nationale ont présenté leurs propositions de

¹ Sénat, rapport d'information n° 292 (2003-2004), mai 2004 ; Assemblée nationale, rapport d'information n° 1554 (XII^e législature), mai 2004.

modification du premier projet de maquette présenté par le gouvernement le 21 janvier 2004. La reprise d'un grand nombre de leurs observations dans la nomenclature rendue publique par le gouvernement le 16 juin 2004 témoigne de l'association continue des assemblées parlementaires à la préparation du passage à la LOLF, pour assurer le succès de la réforme budgétaire initiée par le Parlement. **Cette maquette sert de base à la présentation à titre indicatif du projet de loi de finances pour 2005 selon la nouvelle nomenclature.** Dans un an, le projet de loi de finances pour 2006 devrait être, pour la première fois, adopté selon les nouvelles règles de présentation du budget de l'Etat prévues par la LOLF.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis est en mesure de présenter ses premières observations portant sur une maquette des **objectifs et des indicateurs de performance** élaborés pour le ministère de la fonction publique, en vue de finaliser pour 2006 le projet annuel de performance (PAP) se rapportant au programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective ».

A. LE BUDGET DE LA FONCTION PUBLIQUE ENGLOBÉ DANS UN « PROGRAMME »

Une **mission** unique, intitulée « **Direction de l'action du gouvernement** » doit être instituée pour les services généraux du Premier ministre, à l'exception du budget annexe des Journaux Officiels qui, en raison de sa nature et de son financement, fait l'objet d'une mission spécifique.

En son sein, **deux programmes** devraient être créés :

- le programme « **Coordination du travail gouvernemental** » ;
- le programme « **Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective** ».

Ce dernier programme comporterait **cinq actions** :

- **action 1 « Formation de fonctionnaires » ;**
- **action 2 « Réforme de l'Etat » ;**
- **action 3 « Action sociale interministérielle » ;**
- **action 4 « Administration électronique » ;**
- **action 5 « Prospective ».**

Le tableau suivant donne l'évolution du programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective » reconstitué pour 2004 et 2005.

Présentation des crédits selon la nouvelle architecture budgétaire : programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective »

(en euros)

Intitulé de l'action Intitulé du titre et de la catégorie	2004		2005	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action 1 : formation des fonctionnaires	73 308 764	73 308 764	71 945 170	71 945 170
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	70 781 437	70 781 437	69 295 139	69 295 139
Dépenses de fonctionnement autre que celles de personnel	4 975 135	4 975 135	4 940 176	4 940 176
Subventions pour charges de service public	65 806 302	65 806 302	64 354 963	64 354 963
Titre 6 : dépenses d'intervention	2 527 327	2 527 327	2 650 031	2 650 031
Transferts aux autres collectivités	2 527 327	2 527 327	2 650 031	2 650 031
Action 2 : réforme de l'Etat	18 241 297	18 241 297	13 807 240	13 807 240
Titre 2 : Dépenses de personnel	41 297	41 297	0	0
Rémunérations d'activité	41 297	41 297	0	0
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	18 200 000	18 200 000	13 807 240	13 807 240
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	18 200 000	18 200 000	13 807 240	13 807 240
Action 3 : action sociale interministérielle	128 941 238	128 941 238	57 986 905	61 379 905
Titre 2 : Dépenses de personnel	115 476 748	115 476 748	49 535 695	49 535 695
Prestations sociales et allocations diverses	115 476 748	115 476 748	49 535 695	49 535 695
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	7 354 490	7 354 490	7 343 430	7 343 430
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	7 354 490	7 354 490	7 343 430	7 343 430
Titre 5 : Dépenses d'investissement	5 000 000	5 000 000	0	3 393 000
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	5 000 000	5 000 000	0	3 393 000
Titre 6 : Dépenses d'intervention	1 110 000	1 110 000	1 107 780	1 107 780
Transferts aux autres collectivités	1 110 000	1 110 000	1 107 780	1 107 780
Action 4 : administration électronique	11 201 429	11 201 429	30 142 859	30 142 859
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	10 655 381	10 655 381	28 762 880	28 762 880
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	10 655 381	10 655 381	28 762 880	28 762 880
Titre 5 : Dépenses d'investissement	546 048	546 048	1 415 979	1 415 979
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	546 048	546 048	1 415 979	1 415 979
Action 5 : prospective	24 813 290	24 688 290	18 476 686	18 476 686
Titre 2 : Dépenses de personnel	10 408 077	10 408 077	10 429 038	10 429 038
Rémunérations d'activité	8 496 094	8 496 094	8 512 427	8 512 427
Cotisations et contributions sociales	1 705 341	1 705 341	1 676 421	1 676 421
Prestations sociales et allocations diverses	206 642	206 642	240 190	240 190
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	4 465 667	4 465 667	4 189 292	4 189 292
Transferts aux autres collectivités	4 465 667	4 465 667	4 189 292	4 189 292
Titre 6 : Dépenses d'intervention	9 939 546	9 814 546	3 858 356	3 858 356
Transferts aux autres collectivités	9 939 546	9 814 546	3 858 356	3 858 356

**B. UNE LECTURE HOMOGENE DES COÛTS AU TRAVERS DU PROGRAMME
« FONCTION PUBLIQUE, RÉFORME DE L'ETAT ET PROSPECTIVE »**

L'unicité de la mission qui se substitue aux fascicules budgétaires préexistants, le regroupement des crédits en deux programmes, et l'existence d'un plafond d'emplois apprécié au niveau de l'ensemble des services du Premier ministre (*infra*), appelleront normalement une rénovation profonde des modes de gestion, la réforme devant favoriser la responsabilisation des gestionnaires et, partant, une rigueur accrue dans l'utilisation de l'argent public.

Au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », le **programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective »** regroupera tous les crédits inscrits dans l'actuel agrégat 21 du bleu « SGPM », auxquels s'ajouteront certains crédits regroupés actuellement au sein de l'agrégat 31 « Administration générale » :

- ceux attribués à l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE), qui figureront au sein de l'action 4 « Administration électronique

- les crédits destinés à la prospective, qu'il s'agisse de ceux destinés au **commissariat général du Plan (CGP)**, au **centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)**, au **conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)** ou à l'**Institut de recherches économiques et sociales (IRES)**, qui composeront l'action 5 « Prospective ».

Compte tenu de ces « adjonctions » en provenance de l'agrégat 31, **les crédits pour 2005 s'élèvent à 195,8 millions d'euros pour 2005 dans le périmètre du programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective ».**

Il est à noter que **les crédits de personnel** se rapportant à la DGAFP **ne seront pas davantage appréhendés** par le programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective » qu'ils ne l'étaient par l'agrégat 21, et figureront ainsi au sein du programme « coordination du travail gouvernemental ». Ceci contrevient au principe de la distribution analytique des moyens, qui devait présider à la définition des programmes. Toutefois, la complexification comptable et les incertitudes résultant d'une ventilation systématique entre plusieurs programmes de moyens humain qu'il serait parfois difficile de ventiler, et le risque subséquent de compromettre la clarté du consentement et la réalité du suivi parlementaires, ont pu raisonnablement incliner à effectuer le choix présent, cependant discutable.

C. UNE PREMIÈRE PRÉSENTATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

1. Une problématique centrale, une présentation encore indicative

La mesure de la « performance » au moyen d'objectifs et d'indicateurs est au cœur de la réforme budgétaire, l'obligation faite aux gestionnaires de rendre compte de leurs résultats étant la contrepartie de leur liberté accrue dans la gestion de crédits devenus fongibles.

Les avants projets de PAP qui ont été transmis à votre rapporteur spécial sont présentés à titre indicatif ; il les examinera très attentivement au cours du premier trimestre 2005, avant qu'ils ne soient figés dans le cadre du prochain débat d'orientation budgétaire.

2. Des objectifs et des indicateurs dégrossis mais perfectibles

Si, compte tenu du temps imparti pour leur examen, votre rapporteur spécial n'est pas en mesure de porter un jugement définitif sur chacun des objectifs et des indicateurs proposés (il existe neuf objectifs auxquels sont associés onze indicateurs, deux objectifs s'étant vu associer deux indicateurs) dans l'avant-projet de PAP¹, qu'il soit néanmoins permis de formuler, à ce stade, certaines observations :

- votre rapporteur spécial approuve l'objectif n° 1, qui est la connaissance de l'emploi public et de la gestion prévisionnelle des effectifs, tout en s'étonnant que la méconnaissance des effectifs soit telle qu'il apparaisse utile d'associer un indicateur de performance à la transparence de l'emploi public ;

- il lui semble que les objectifs n° 2 et n° 3, qui concernent la formation dispensée dans les IRA, pourraient être réunis : l'indicateur se rapportant à la dépense par élève dans les IRA (attaché à l'objectif n° 2) n'a de sens que s'il est rapporté à l'indicateur de satisfaction concernant cette formation (attaché à l'objectif n° 3) ;

- à l'objectif n° 5 « Optimiser la formation continue », votre rapporteur spécial regrette qu'il n'ait pas été adjoint un indicateur de satisfaction aux indicateurs de dépenses moyenne par stagiaire ;

¹ Avant-projet présenté dans un document portant « préfiguration de la loi organique relative aux lois de finances », annexe explicative du projet de loi de finances pour 2005 dont la publication est prévue par l'article 51 de la LOLF.

- concernant l'objectif n° 6, l'indicateur de taux de mise en œuvre des actions de modernisation des ministères inscrites dans leurs stratégies ministérielles de réforme (SMR), sorte de « produit dérivé » de la réforme de l'Etat, est intéressant, même s'il conviendra de garder à l'esprit que la réalisation des SMR sera d'autant plus facile que leurs ambitions seront réduites ;

- votre rapporteur spécial doute que l'objectif n° 7, qui est la déconcentration de l'action social interministérielle -perspective probablement souhaitable- s'inscrive, à proprement parler, dans une logique de performance ;

- il observe que l'objectif n° 8 repose quasi exclusivement sur les performances d'un prestataire extérieur, la mutualité fonction publique (MFP) ;

- enfin, votre rapporteur spécial regrette qu'à l'objectif n° 9, qui est le développement de l'administration électronique, un seul indicateur ait été associé, qui consiste en un « taux de dématérialisation » : ce dernier pourrait être au moins décliné selon les types de transaction avec l'administration, et distinguer, notamment, les téléchargements de formulaires de l'utilisation des téléprocédures.

Nonobstant ces facteurs d'amélioration, il semble à votre rapporteur spécial que ces indicateurs sont **suffisamment diversifiés** pour donner à mesurer la performance globale de l'action du ministère pour le programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective », et d'un fonctionnement **suffisamment simple** pour être rapidement appropriés par les gestionnaires et les observateurs.

Votre rapporteur spécial, d'une façon générale, n'est pas favorable à l'élaboration d'indicateurs trop complexes, dont la construction échapperait aux observateurs et dont le suivi serait aléatoire. Il préfère des indicateurs plus « robustes », adéquatement commentés, et dont le recoupement avec d'autres indicateurs sera susceptible de procurer, en tant que de besoin, des informations plus fines.

CHAPITRE DEUX

LES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE : LES EFFETS TÉNUS D'UN CHANGEMENT D'ORIENTATION

I. LA HAUSSE DES CHARGES DE FONCTION PUBLIQUE EN 2005

A. UNE PROGRESSION CONTRASTÉE DES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE

Pour 2005, les dépenses de fonction publique du budget général se trouve en hausse de 2,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, s'élevant ainsi à 117,58 milliards d'euros, répartis de la façon suivante :

Evolution des dépenses de fonction publique

(en milliers d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Rémunérations d'activité			
Ministères civils	50 891 196	35 883 686	-29,5 %
Ministère de la défense	12 544 326	12 203 447	-2,7 %
Total	63 435 522	48 087 133	-24,2 %
Cotisations et prestations sociales			
Ministères civils	10 409 821	10 526 112	1,1 %
Ministère de la défense	1 383 198	1 244 967	-10,0 %
Total	11 793 018	11 771 078	-0,2 %
Chapitres 37, 39 et 59			
Chapitres en 37 (ministères civils)	2 942 434	2 154 005	-27 %
Chapitres en 37 (défense)	127 178	719 515	466 %
Chapitres en 39 (ministères civils)	1 769 439	17 499 340	889 %
Chapitres en 59 (ministères civils)	0	470 497	n.s.
Chapitres en 59 (défense)	0	31 610	n.s.
Total	4 839 051	20 874 966	331 %
Charges de personnel hors pensions			
Ministères civils	66 012 889	66 533 640	0,8 %
Ministère de la défense	14 054 703	14 199 539	1,0 %
Total partiel	80 067 592	80 733 178	0,8 %
Pensions			
Ministères civils	25 696 527	27 345 993	6,4 %
Ministère de la défense	9 162 995	9 501 360	3,7 %
Total	34 859 522	36 847 353	5,7 %
Total des charges de personnel			
Ministères civils	91 709 416	93 879 632	2,4 %
Ministère de la défense	23 217 698	23 700 899	2,1 %
Total général	114 927 114	117 580 531	2,31 %

Source : ministère de l'économie – direction du budget

1. La forte hausse des dépenses de pension se poursuit

Il peut être observé une accélération de l'**augmentation des dépenses de pension**, dont la progression est passée de 3,55 % pour 2003 à 5,41 % en 2004, puis à **5,7 % pour 2005**. Il est vrai que pour 2003, la hausse avait été limitée par les mesures prises dans le cadre de la compensation vieillesse (*infra*). En outre, depuis 2004, les pensions ne sont plus indexées sur la valeur du point (qui n'avait fait l'objet d'aucune revalorisation en 2003), mais sur les prix.

Compte tenu de la progressivité de la réforme des retraites et de la structure démographique, une inflexion de l'augmentation des dépenses de retraite ne peut être encore perceptible (*infra*).

2. L'augmentation des dépenses de rémunération, quoique sous évaluée, est contenue

(1) Une évaluation plus précise de la dépense malgré de multiples « expérimentations LOLF »

Pour le budget 2004, dans le cadre d'expérimentations de la LOLF ou de dispositifs de contractualisation, certains crédits de dépenses de personnel figurant normalement sur des chapitres de la première et de la deuxième partie du titre III « Moyens des services » avaient été transférés vers des chapitres de la septième partie « Dépenses diverses » et, ce qui constituait une nouveauté, vers des chapitres de la neuvième partie¹ (créée *ad hoc*) « Expérimentations dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 » du même titre. Les crédits composant ces chapitres comprenaient des dépenses de personnel qui n'étaient pas immédiatement identifiables, car ces expérimentations avaient précisément pour objet de laisser les gestionnaires libres de leur utilisation. **Ainsi, notre ancien collègue Gérard Braun n'avait pu donner une estimation satisfaisante des dépenses de personnels lorsqu'il a remis son rapport spécial sur les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat pour 2004.**

Si, pour 2005, les expérimentations de traduisant par des transferts de crédits vers des chapitres de la neuvièmes partie **sont réellement foisonnantes**, et amènent notamment à distinguer les chapitres « en 39 », qui globalisent des crédits des titres III et IV, et les chapitres « en 59 », qui globalisent des crédits des titres III, IV, V et VI (ainsi que les chapitres « en 69 », qui, globalisant des crédits des titres IV et V, qui ne concernent pas

¹ Ces chapitres globalisent des crédits des titres III « Moyens des services » et IV « Interventions publiques », alors que les expérimentations pour 2003 ne permettaient une globalisation des crédits qu'au sein d'un même titre.

le personnel), **les services ont été en mesure de fournir un montant prévisionnel des dépenses de personnel globalisées, qui, faisant plus que tripler, s'élève à 20,87 milliards d'euros pour 2005.**

Certes, d'après les informations apportées à votre rapporteur spécial, la sommation des dépenses de personnel globalisées avec les autres dépenses de personnel, non globalisées, ne peut qu'aboutir à « *une approximation* », car elle revient à « *mélanger deux nomenclatures différentes* ». Néanmoins, « *les ordres de grandeur sont justes* ».

(2) Une progression apparemment contenue

Pour 2005, **la progression des rémunérations hors pensions** est ainsi évaluée à **0,8 %**. Elle s'explique par la revalorisation de 0,5 % du point fonction publique au 1^{er} janvier 2004 (que n'avait pas enregistré le budget pour 2004), et par les différentes mesures catégorielles.

L'effet des carrières (+ 2 %) se trouve contrebalancé par l'effet « entrée-sortie », les « entrants » étant, en moyenne, recrutés à un niveau de rémunération inférieur à celui des « sortants ».

(3) Les incertitudes quant à l'évolution de la valeur du point

Il doit être mentionné que les crédits de personnel ont été calculés **sans prendre en compte les effets d'une hausse à venir de la valeur du point**. Aucun crédit ne figure au chapitre 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public » en vue de financer les effets d'une hausse de la valeur du point qui interviendrait au cours de l'année 2005.

La réalisation d'une hausse est néanmoins probable avant le 1^{er} janvier 2006, car la **dernière revalorisation¹ du point, de 0,5 %, remonte à janvier 2004** (en portant la valeur à 52,7558 euros).

Il en résulte une **très vraisemblable sous-évaluation de la dépense de rémunération hors pension** (même si, à la marge, en exécution, le surcroît de dépense est susceptible d'être partiellement absorbé par la réalisation d'économies donnant lieu à des transferts, et par la sollicitation de réserves sur la « ligne souple² »).

¹ Succédant à des hausses s'étant successivement établies, depuis janvier 2001, à 0,5 % en mai 2001, à 0,7 % en novembre 2001, et à 0,6 % en mars 2002.

² La « ligne souple », intitulée « ajustement pour tenir compte de la situation réelle des personnels », est, théoriquement, destinée à permettre de pallier les imprécisions tenant aux modes traditionnels d'évaluation des crédits nécessaires au paiement des rémunérations principales.

Une augmentation inférieure à 0,5 % en année pleine pour 2005 serait peu plausible, et en conséquence, **la progression des rémunérations hors pensions devrait excéder 1,3 %.**

*

Nonobstant ce dernier facteur de sous-évaluation, les dépenses de fonction publique *stricto sensu* représenteraient plus de 41,4 % des dépenses du budget général en 2005, après en avoir représenté 40,5 % pour 2004 ; cette progression est, cependant, d'autant plus marquée que le budget pour 2005 n'augmente pas en volume, ce qui accroît mécaniquement la part relative des dépenses de fonction publique.

B. LA CROISSANCE CONTINUE DE LA « DÉPENSE INDUITE »

1. L'évolution de la dépense induite par la fonction publique

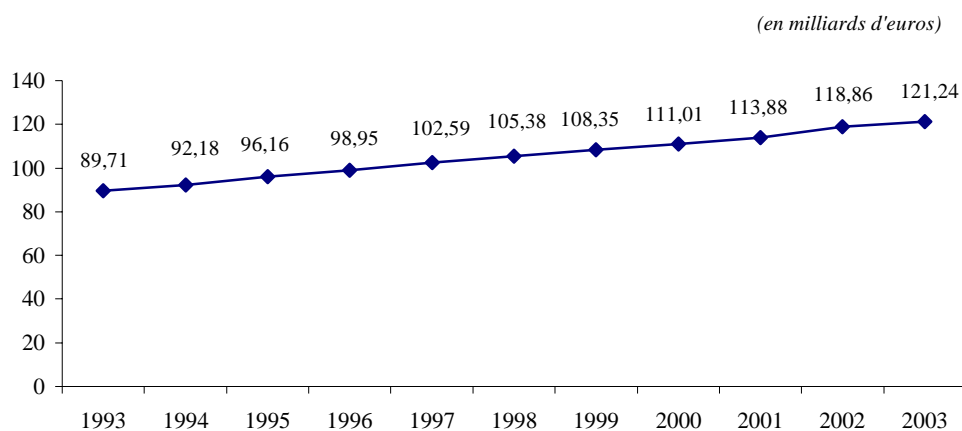
Le concept de dépense induite par la fonction publique de l'Etat correspond aux dépenses de fonction publique *stricto sensu*, auxquelles s'ajoutent notamment les subventions à l'enseignement privé et les frais de déplacement, les pensions versées aux anciens combattants et les dépenses de personnel des établissements publics subventionnés par l'Etat s'en trouvant néanmoins exclues.

Ces dépenses s'élevaient en 2003 à 121,2 milliards d'euros¹, en augmentation de 2,02 % par rapport à 2002. Le graphique ci-dessous présente l'évolution des dépenses induites de fonction publique de 1993 à 2003² :

¹ Ce chiffre n'inclut pas les dépenses de personnel des établissements publics subventionnés par l'Etat ni les pensions des anciens combattants et victimes de guerre.

² Les données pour 2004 et 2005 ne sont pas encore disponibles.

L'évolution des dépenses "induites" de fonction publique de 1993 à 2003



Source : ministère de l'économie (direction du budget)

Ces dépenses représentent une **part croissante du budget général** : de **41,3 % en 1993**, elles ont progressé jusqu'à représenter 42,5 % du budget général en 1999, puis **43,6 % en 2003**.

2. Un découplage partiel des dépenses induites de la valeur du point à partir de 2004

En 2002¹, 112,42 milliards d'euros, soit plus de 95 % des dépenses induites, étaient indexés sur la valeur du point. Une revalorisation de 1 % de la valeur du point de la fonction publique engendrerait alors un coût de l'ordre de **1,12 milliard d'euros** en année pleine pour le budget de l'Etat.

Pour 2004, en conséquence du **changement d'indexation des retraites**, une revalorisation de 1 % de la valeur du point de la fonction publique de l'Etat aurait engendré un **coût inférieur à 800 millions d'euros** en année pleine pour le budget de l'Etat.

Pour 2005, ce coût, actualisé, ressortirait à **825 millions d'euros**, selon la décomposition suivante :

- 620,2 millions d'euros (75,1 %) au titre des rémunérations ;
- 99 millions d'euros (12 %) au titre des charges sociales ;

¹ En 2003, une provision de 875 millions d'euros, qui figurait au budget des charges communes, était destinée à hauteur de 725 millions d'euros au financement de la revalorisation de 0,7 % de la valeur du point qui a eu lieu au mois de décembre 2002. Cette provision reposait 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 n'avait reçu d'autres explications qu'une évaluation plus précise du périmètre des rémunérations indexées.

- 5,1 millions d'euros (0,6 %) au titre des prestations sociales ;
- 65,8 millions d'euros (8 %) au titre de l'enseignement privé ;
- 28,6 millions d'euros (3,5 %) au titre des pensions d'ancien combattant ;
- 6,8 millions d'euros (0,8 %) au titre des autres charges induites.

Concernant **les autres fonctions publiques**, ce coût est évalué à **360 millions d'euros** pour la fonction publique **territoriale** et à **290 millions d'euros** pour la fonction publique **hospitalière**.

II. UNE POLITIQUE DE DIMINUTION DES EFFECTIFS ENCORE HÉSITANTE...

A. L'AVÈNEMENT D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DE RECRUTEMENT

1. L'augmentation des effectifs de l'Etat de 1980 à 2002

(1) La forte augmentation des effectifs des trois fonctions publiques depuis 1980

De 1980 à 2002, les effectifs¹ des trois fonctions publiques ont beaucoup progressé. **La hausse globale s'établit à plus de 26 %**, et, de 1990 à 2002, elle ressort à près de 15 %. Dans le même temps, **la part de l'emploi public dans l'emploi total est passé de 17,8 % à 19,4 %**.

La fonction publique de l'Etat, dont l'**augmentation** des effectifs n'excède pas **17 % de 1980 à 2002**, voit sa part dans les effectifs totaux ramenée de plus de 56 % à 52 %. Le tableau suivant donne le détail de ces évolutions pour les trois fonctions publiques.

¹ *Fonctionnaires et non fonctionnaires.*

Evolution des effectifs des trois fonctions publiques depuis 1980 (effectifs réels)

Au 31 décembre	Fonction publique de l'État (FPE)		Fonction publique territoriale (FPT)		Fonction publique hospitalière (FPH)		Effectif total de la fonction publique
	Effectifs	Proportion de l'effectif total de la fonction publique	Effectifs	Proportion de l'effectif total de la fonction publique	Effectifs	Proportion de l'effectif total de la fonction publique	
1980	2 173 169	56,2%	1 021 000	26,4%	670 791	17,4%	3 864 960
1990	2 307 816	54,2%	1 166 364	27,4%	783 473	18,4%	4 257 653
2002	2 537 366	52,0%	1 460 158	29,9%	884 557	18,1%	4 882 081
Évolution 1980/2002	16,8%		43,0%		31,9%		26,3%
Évolution 1990/2002	9,9%		25,2%		12,9%		14,7%

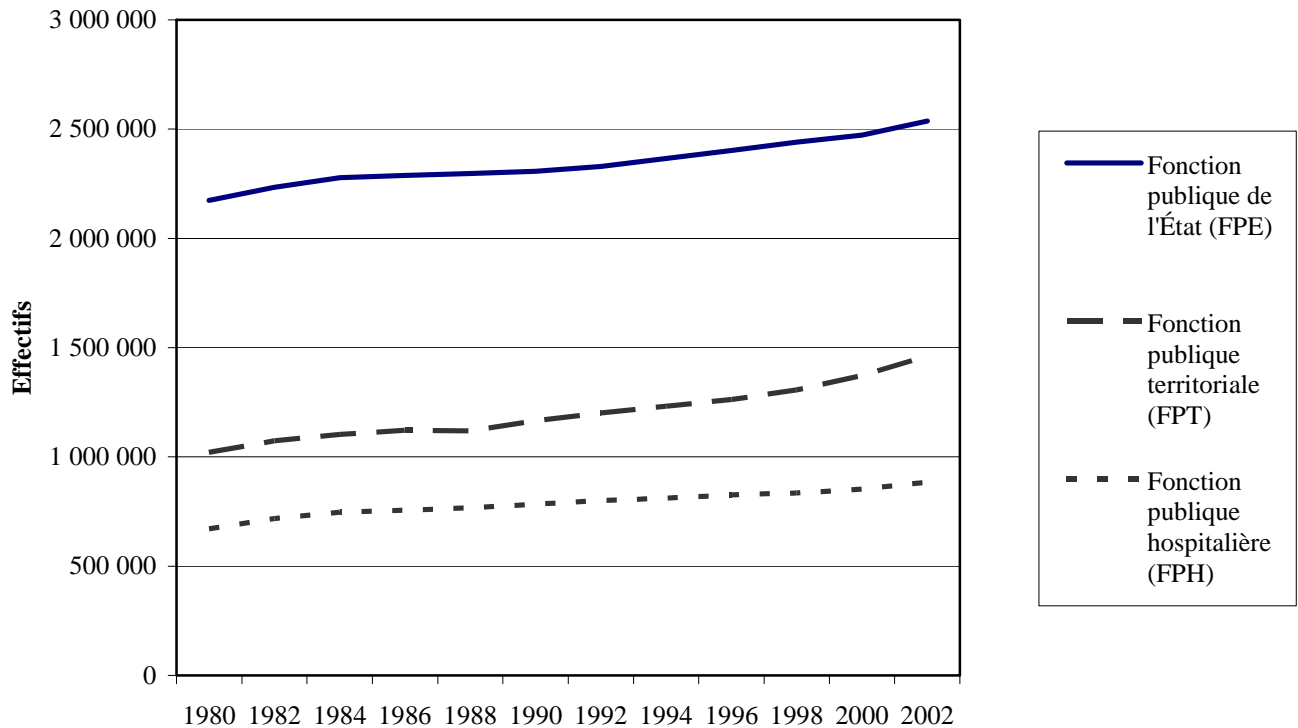
Source : réponse au questionnaire budgétaire

Entre 1980 et 2002, la fonction publique territoriale (FPT) enregistre la plus forte progression des effectifs (+ 43 %), suivie de la fonction publique hospitalière (FPH) (+ 32 %) et enfin de la fonction publique d'État (FPE) (+17 %).

D'après le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, « *Cette forte croissance de la FPT est une tendance longue amorcée dès les années 1960. En effet, la forte augmentation de la population urbaine et celle de l'offre de services communaux qui en a découlé ont induit un fort développement des effectifs communaux. À partir des années 1990, les communes continuent de jouer un rôle important dans l'évolution de la FPT. Cependant la décentralisation et le transfert de certaines compétences de l'État vers les collectivités territoriales deviennent un facteur de plus en plus important de la croissance de l'emploi territorial* ».

Il n'apparaît pas que ces transferts de compétence se soient traduits par une modération concomitante des effectifs de la fonction publique de l'État, ce que le graphique suivant, construit à partir de chiffres communiqués par le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, établit de façon évidente :

Evolution des effectifs des trois fonctions publiques depuis 1980



(2) La dérive intervenue à la fin de la précédente législature

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 l'actuel gouvernement semble avoir tiré les enseignements. Au début de la précédente législature, le gouvernement avait en effet affirmé vouloir « geler » l'emploi public, cette résolution étant notamment motivée par des considérations budgétaires. 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 : en 2000, 247 emplois budgétaires ont été créés, en 2001, 11.337 emplois budgétaires, et en 2002, 15.892 emplois budgétaires.

2. Le « tournant » de 2003 : l'annonce d'une diminution des effectifs

(1) En 2003, la diminution annoncée des effectifs n'a pas eu lieu

En 2003, en rupture avec la politique de création d'emploi dans la fonction publique qui prévalait alors, le nouveau gouvernement avait décidé d'une **baisse des effectifs symbolique** : elle ressortait, pour l'ensemble des ministères civils, à **1.089 emplois**, soit **0,06 % des effectifs budgétaires** de l'Etat, et **moins de 2 % des départs en retraite** d'agents civils prévus en 2003. Cette baisse recouvrait 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.

Cependant, d'après le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003, « *malgré une baisse des emplois budgétaires (...), le nombre de titulaires civils a augmenté de près de 5.600, et le nombre de contractuels civils de plus de 13.000* ».

(2) Une baisse gagée par des mesures d'ordre en 2004

Pour 2004, la baisse annoncée, sans être substantielle, était **plus significative** : il était prévu une diminution de **4.561 emplois budgétaires**, soit **0,2 % des effectifs budgétaires** de l'Etat, et guère plus de **8 % des quelques 55.900 départs en retraite** d'agents civils qui devraient avoir lieu en 2004. Cette baisse recouvrait les principaux mouvements suivants :

- justice : + 2.199 emplois ;
- intérieur : + 739 emplois ;
- agriculture: - 326 emplois ;
- équipement : - 1.021 emplois ;
- économie, finances et industrie : - 2.002 emplois ;
- jeunesse et enseignement scolaire : - 3.550 emplois.

Cette diminution de 4.561 emplois s'est doublée de l'**inscription sur postes budgétaires de 48.796 emplois d'assistants d'éducation et d'enseignants non titulaires de l'enseignement scolaire**, au titre de « mesures d'ordre ». Ainsi, des personnels étaient habituellement recrutés sans figurer parmi les effectifs budgétaires.

La portée d'une baisse des effectifs budgétaires est à relativiser si l'on peut s'autoriser, parallèlement, à des recrutements qui échappent à toute comptabilisation budgétaire, bien que susceptibles de donner lieu ultérieurement à des « mesures d'ordre » favorablement accueillies, puisqu'elles signent le retour à la transparence des effectifs (*infra*).

Fort heureusement, la nouvelle « mesure d'ordre » valait aussi pour l'avenir : il a été décidé que les assistants d'éducation et les enseignants non titulaires de l'enseignement scolaire, devront toujours figurer sur des postes budgétaires, seuls les emplois jeunes, en extinction, et les assistants de langue des maternelles, qui occupent essentiellement des étudiants, pouvant continuer à être payés « sur crédit ».

3. Des objectifs encore modestes pour 2005

Pour 2005, la baisse annoncée est un peu plus consistante : il est prévu une diminution de **7.188 emplois budgétaires**, représentant **0,32 % des effectifs budgétaires** de l'Etat¹, et guère plus de **10 % des quelques 71.000 départs en retraite d'agents civils et militaires** qui devraient avoir lieu en 2005. Cette baisse recouvre les principaux mouvements suivants :

- justice : + 1.069 emplois ;
- enseignement supérieur : + 1.000 emplois ;
- intérieur : + 737 emplois ;
- agriculture: - 303 emplois ;
- défense : - 1.018 emplois ;
- équipement : - 1.401 emplois ;
- économie, finances et industrie : - 2.210 emplois ;
- enseignement scolaire : - 4.816 emplois.

Compte tenu des indications données par le gouvernement concernant les économies à attendre des différentes hypothèses de non remplacement (*infra*), **cette baisse ne représenterait guère plus de 186 millions d'euros**

¹ En 2004, le nombre d'emplois budgétaires inscrits au budget de l'Etat est de 2.224.239.

d'économies en année pleine, soit environ 0,16 % des charges de fonction publique.

Il est à noter que le niveau de cette réduction d'effectifs se situe très en deçà de l'objectif général¹ de non remplacement d'un départ en retraite sur deux, même s'il a pu être atteint au sein de certains ministères (économie, finances et industrie, équipement et transport, culture, affaires étrangères, affaires sociales et sport).

En tout état de cause, ainsi que le constate le tome I du rapport sur la loi de finances pour 2005 du rapporteur général de votre commission des finances, *« il apparaît que le ministère de l'éducation nationale, qui représentera en 2005 51 % des effectifs de l'Etat, fournit un effort de réduction de ses effectifs très minime en pourcentage. C'est pour l'essentiel ce ministère, qui, faute de réforme structurelle de son organisation et de ses missions, en remplaçant la quasi-intégralité de ses départs à la retraite, ne permet pas d'atteindre l'objectif d'un remplacement d'un départ à la retraite sur deux. C'est évidemment la réforme de ce ministère qui conditionne la réduction de la dépense de fonction publique ».*

B. LES INCERTITUDES QUANT À LA MESURE DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Non seulement le caractère limitatif des effectifs budgétaires est sujet à caution, mais encore, les effectifs budgétaires ne rendent pas compte des effectifs réels. Dès 2006, la LOLF devrait mettre un terme à cet état des choses, marqué par une confusion certainement préjudiciable à la portée du consentement parlementaire, et probablement néfaste pour la maîtrise des dépenses de l'Etat.

1. Les autorisations d'emploi sont peu contraignantes

(1) Les cas de « dépassements volontaires » de l'autorisation budgétaire

L'autorisation budgétaire porte sur des plafonds d'emplois par corps et grade. **Certains effectifs, bien qu'en « surnombre », se trouvent « gagés » par des gels d'emplois dans d'autres catégories de personnel du même ministère.**

¹ Les lettres de cadrage du Premier ministre du 20 mars 2004 indiquent que « le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, s'il ne peut constituer une règle générale, et doit être mis en perspective avec les particularités de chaque métier au sein des ministères, peut constituer une référence ».

Cependant, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003, la Cour des comptes a rappelé **la pratique des « dépassements volontaires », que sont les emplois en surnombre qui ne sont pas gagés.**

Toutefois, le statut général de la fonction publique et des textes législatifs prévoient **certains cas d'emploi en surnombre qui ne constituent pas, dès lors, une irrégularité¹.**

Les éléments recueillis² par la Cour des comptes sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Dépassements de l'autorisation budgétaire identifiés en 2003

Ministère (section budgétaire)	Emplois autorisés en LFI	Surnombres irréguliers non gagés	Emplois gagés (par un autre grade ou une autre catégorie)
Agriculture	31.098	767	
Enseignement scolaire	961.454	800 ³	350 ⁴ ;
Économie, finances et industrie	179.771	2.279 constatés au 31 décembre 2003	
Intérieur	133.933	159 dans les préfectures non globalisées ; 2.117 pour la Police nationale ⁵	
Santé – solidarité	15.057	182	
Enseignement supérieur et recherche	131.139	500 (ATOS)	820 emplois gagés (grades plus élevés).

Source : réponse au questionnaire de la commission des finances sur le PLFR 2003

(2) Les « transferts » de personnels à des établissements publics

¹ Par exemple, la loi n° 2003-400 du 30 avril 2003 a créé le dispositif des « assistants d'éducation », dont 20.000 ont été recrutés en septembre 2003 sans autorisation par une loi de finances.

² En l'absence à ce jour d'un outil de suivi des effectifs fiable et généralisé à tous les services de l'Etat, la connaissance des sureffectifs repose avant tout sur les informations recueillies auprès des ministères employeurs. Ainsi, d'après la Cour des comptes, si les éléments dont elle dispose « mettent en question la gestion de tel ou tel ministère, [ils] rendent compte aussi d'une démarche louable de leur part vers une analyse de bonne qualité ».

³ Dont 200 par lettre du secrétaire d'Etat au budget du 21 juillet 1997, 450 à la suite d'une réunion interministérielle les 8 et 22 février 2000, 150 par lettre du Premier ministre du 16 mai 2000.

⁴ Lettre du Premier Ministre du 31 juillet 1998.

⁵ Lettres du Premier ministre du 31 juillet 1998, du secrétaire d'Etat au budget du 8 janvier 1999, du Premier ministre du 30 avril 1999, puis 1.000 recrutements exceptionnels par le décret n° 2000-24 du 13 janvier 2000.

D'après le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003, « *la réduction des emplois de la section culture et communication résulte, en réalité, d'un transfert de 1.297 emplois à des établissements publics. Si les emplois budgétaires sont apparemment réduits, la charge de ces personnels reste assumée par l'Etat, via un abondement des subventions aux établissements publics* ». Ainsi, 1.233 emplois d'agents titulaires et contractuels ont été pris en charge par l'établissement public du Musée du Louvre.

Les personnels des établissements publics, qu'ils soient fonctionnaires de l'Etat, contractuels de droit public ou salarié de droit commun, **ne sont pas appréhendés par l'autorisation budgétaire** : ils sont financés au moyen des **subventions de fonctionnement** accordées à ces établissements.

Il doit être souligné que **la LOLF ne modifiera pas cette situation, et les crédits destinés à subventionner les établissements publics, même s'ils sont consacrés à la rémunération des personnels, ne seront pas inclus dans les crédits de rémunération.**

Ainsi, la Cour des comptes a recommandé, dans son rapport précité, de porter à la connaissance du Parlement les informations les plus précises disponibles sur **les effectifs employés par les établissements publics.**

2. Les effectifs budgétaires ne sont pas les effectifs réels

Ces **dix dernières années, la connaissance de l'emploi public a fait l'objet de progrès constants** qui ont conduit à **distinguer les effectifs réels des effectifs budgétaires.**

Dans son dernier rapport, rendu en décembre 2003, l'Observatoire de l'emploi public¹ a fait état d'effectifs réels totaux s'élevant à 2.280.716 personnes, pour une autorisation budgétaire de 2.144.006 emplois au 31 décembre 2001. L'écart constaté de 136.710 emplois est égal à 6,38 % des emplois autorisés.

Outre les dépassements de l'effectif budgétaire, le cas échéant accordés temporairement en cours d'année par les contrôleurs financiers (*supra*), **le décalage entre autorisation budgétaire et effectifs réels s'explique essentiellement par les limites inhérentes au concept d'emploi budgétaire.**

¹ Créé par un 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.

(1) Les emplois budgétaires ne comprennent pas les effectifs payés « sur crédit »

Les crédits permettant de rémunérer des personnels temporaires ne sont pas présentés sous forme d'emplois budgétaires : il s'agit des effectifs dits « payés sur crédit ». Or les personnels correspondants doivent être pris en compte dans l'effectif réel payé. Ces effectifs s'élevaient à 102.784 en décembre 2001.

(2) Les emplois budgétaires ne sont pas pondérés en cas de temps partiel

Un emploi budgétaire peut être occupé par plusieurs personnes à temps partiel. Ainsi, en 2001, il y avait 2.177.932 personnes rémunérées pour un total de 2.113.656 emplois en équivalent temps plein (soit un écart de 64.276).

Dans la perspective de la **mise en place des plafonds d'emplois dans le cadre de la LOLF**, le MINEFI a développé un « **outil de décompte des emplois** » (ODE) qui présente, pour 2004 et pour chaque mois, la moyenne des équivalents temps plein travaillés pour l'ensemble des ministères.

(3) Les emplois budgétaires peuvent demeurer vacants

Certains emplois budgétaires peuvent ne pas être immédiatement pourvus à la suite du départ de leur titulaire. En 2001, 38.740 postes étaient ainsi vacants, « gagés » (*supra*) ou non.

A cet égard, il peut être avancé que **les nombreux départs à la retraite à venir sont susceptibles de favoriser une augmentation du nombre des vacances de postes**, ce qui entraînerait une baisse des effectifs réels plus importante que celle découlant des suppressions d'emploi annoncées.

*

Par ailleurs, **certaines éléments assouplissent l'exécution budgétaire sans affecter les effectifs de l'Etat**, qu'il s'agisse du **gage d'emplois surnuméraire par des emplois non pourvus**, ou des **transferts d'emplois entre ministères** en cours d'année, ces derniers n'entraînant de décalage entre l'effectif budgétaire en début d'année et l'effectif réellement payé en cours d'année que pour les ministères concernés.

3. Les clarifications attendues de la LOLF

Outre la mise en place d'un plafond de dépenses de personnel par programme dans le cadre de la fongibilité asymétrique (*infra*), la LOLF prévoit qu'un **plafond d'emploi** est instauré **pour chaque ministère**. Ce plafond sera **exprimé en équivalent temps plein (ETP)**. Comme pour les dépenses, **il couvrira tous les personnels rémunérés par l'Etat**, contrairement au plafond exprimé en emplois budgétaire, concept auquel il est mis fin.

Le nouveau plafond fera l'objet d'un seul vote.

III. ...MALGRÉ LA PROGRESSON CONTINUE DES CHARGES DE PENSION

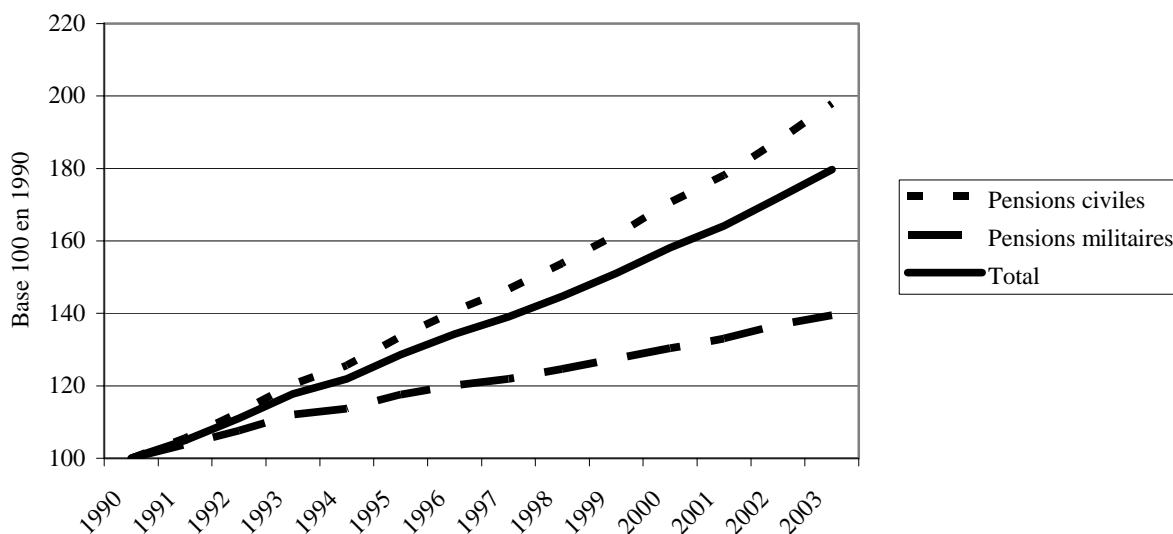
A. UNE RÉFORME DES RETRAITES ENCORE INSENSIBLE POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

1. La progression du poids des pensions depuis 1990

De 1990 à 2003, le montant des pensions civiles est passé de 18 milliards d'euros à plus de 32,4 milliards d'euros. Cette évolution s'explique par une forte progression des effectifs ainsi que par une augmentation régulière de la pension moyenne.

Le graphe suivant, construit à partir d'une réponse au questionnaire budgétaire, rend compte de cette évolution, en distinguant pensions civiles et militaires.

Progression du montant des pensions civiles et militaires depuis 1990



De 1990 à 2003, en volume, les pensions servies ont ainsi progressé de 80 % lorsque le budget général augmentait de 44 %. Sur la même période, le poids des pensions dans le budget de l'Etat est passé de 9,3 % à 11,6 %, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

Progression du poids des pensions dans le budget général

(en milliards d'euros)

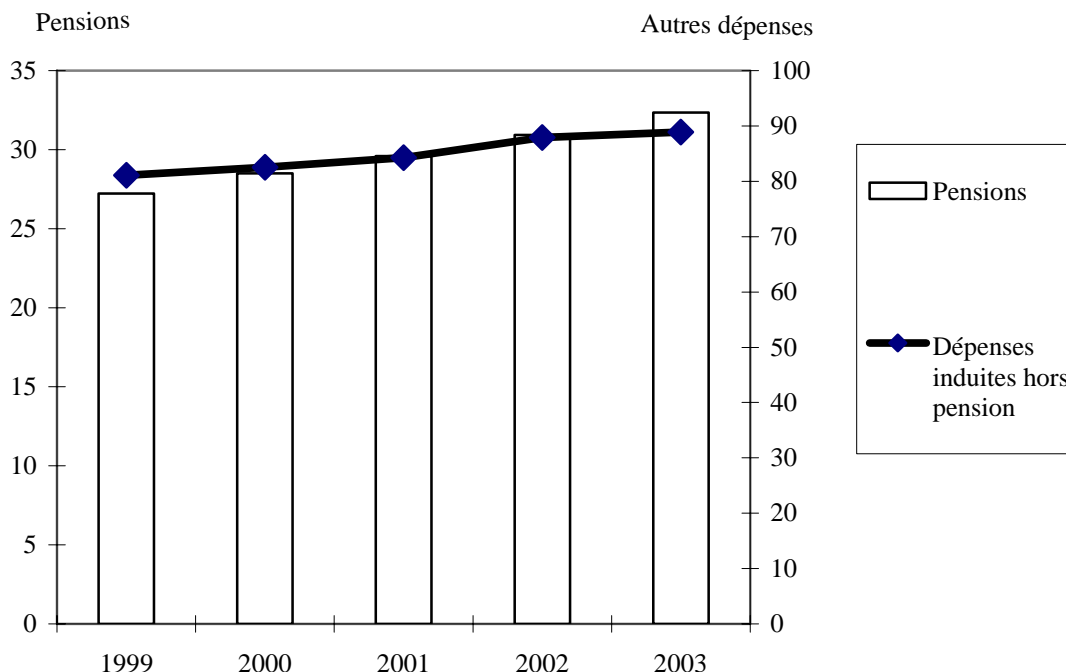
	Budget général	Pensions	Poids des pensions dans le budget général
1990	193,4	18	9,3 %
2001	266	29,6	11,1 %
2002	277,5	31	11,2 %
2003	278,3	32,4	11,6 %

Source : jaune « Fonction publique » annexé au projet de loi de finances pour 2005

Au sein même des dépenses induite par le fonction publique, le poids des pensions progresse, ainsi que l'exprime le graphe suivant, construit à partir de données figurant dans le jaune « Fonction publique » annexé au projet de loi de finances pour 2005 :

Progression du poids des pensions dans la dépenses induite

(en milliards d'euros)



2. Une réforme encore insensible

La progressivité avec laquelle entreront en vigueur les différentes mesures de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites visant à contenir l'augmentation du besoin de financement des régimes de la fonction publique a pour effet de rendre, pour 2004 et 2005, **quasiment insensibles les gains qui en résulteront** (*infra*).

En loi de finances initiale pour 2004, le coût des pensions a enregistré une nouvelle progression de 1,4 milliard d'euros, du même ordre que la celle de la dépense constatée en 2002 puis en 2003. **Pour 2005, il est prévu une nouvelle augmentation de près de 2 milliards d'euros**, qui intègre toutefois une provision de 70 millions d'euros, destinée à mettre en œuvre la mesure destinée à abaisser l'âge de la retraite pour tenir compte des « carrières longues » prévue à l'article 73 rattaché au budget des charges communes, ainsi que les effets de l'indexation sur les prix.

A moyen terme, d'après les informations apportées à votre rapporteur spécial, **le montant des pensions civiles et militaires de retraite progresse à un rythme annuel de 5 % à 5,5 % par an**, se décomposant ainsi :

- 1,5 % à 2 % de revalorisation ;
- 3,5 % d'effet volume lié au nombre croissant des pensionnés ;
- 0,1 % à 0,3 % supplémentaire pour les effets divers, tels que les carrières longues.

B. UNE MISE EN PERSPECTIVE ÉLOQUENTE À L'HORIZON 2020

1. L'impossible *statu quo*

Le tableau suivant permet d'apprécier l'évolution attendue des charges de fonction publique, en 2010 et en 2020, en fonction de la politique de recrutement qui sera adoptée. Il tient compte de l'impact de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Evolution des charges annuelle de la fonction publique

(en milliards d'euros)

Scenarii d'évolution des effectifs	Effectifs (en millions)			Masse salariale			Pensions		
	2004	2010	2020	2004	2010	2020	2004	2010	2020
Selon le rythme moyen des agents civils de 1997 à 2002	2,1	2,2	2,3	65,2	67,0	70,2	33,9	42,0	52,6
Maintien au niveau actuel	2,1	2,1	2,1	65,2	65,2	65,2	33,9	42,0	52,6
Remplacement d'un départ à la retraite sur deux	2,1	1,9	1,5	65,2	58,9	49,8	33,9	42,0	52,6
Non remplacement des départs en retraite	2,1	1,7	0,9	65,2	53,2	37,9	33,9	42,0	52,6

Source : réponse au questionnaire budgétaire

En l'absence de réforme des retraites, la progression des pensions serait à majorer de 2 milliards d'euros pour 2010, et de près de 10 milliards d'euros à l'horizon 2020.

2. L'imbrication des problématiques

En premier lieu, une réflexion s'impose, qui procède d'une vision à long terme dont il revient tout naturellement au Sénat d'être le promoteur : les emplois de demain sont les pensions d'après-demain. Or, les besoins de financement du régime de l'Etat seront encore vraisemblablement colossaux en 2040, malgré la réforme des retraites qui a été engagée (*infra*).

Ensuite, si l'action doit être concomitante, la réflexion doit être globale.

Ainsi, **l'augmentation progressive de l'âge moyen du départ en retraite ne sera pas sans effet sur les possibilités de diminution de l'emploi public**, qui dépendent étroitement du nombre de ces départs. Des ajustements seront alors possibles : la proportion de non-remplacement des nouveaux pensionnés devrait être d'autant plus forte que les départs se trouveraient 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.

Par ailleurs, **le vieillissement subséquent des fonctionnaires en place (départs plus tardifs, moindres recrutements) est susceptible de constituer une difficulté supplémentaire dans le contexte de la réforme de l'Etat**, qui nécessitera une accélération de l'évolution des missions et des emplois.

Toutefois, un changement des mentalités est attendu de l'ensemble des mesures prises par le gouvernement en faveur de l'activité des plus de 50 ans. Elle devrait être accompagnée, dans la fonction publique, par une évolution de la gestion du personnel propre à susciter de nouvelles attentes en terme d'emplois et de carrière de la part des fonctionnaires les plus âgés.

Enfin, les horizons ne sont pas exactement les mêmes : les mesures qui pourront être prises en terme d'effectifs et celles concernant les pensions n'auront pas le même impact¹ au même moment. Les décisions touchant aux recrutements peuvent apporter un bénéfice moins différé que celui à attendre des mesures concernant les pensions, qui se caractérisent par une application très progressive (*infra*).

¹ Tout dépend du volontarisme comparé des mesures prises en matière d'emploi et de retraite.

CHAPITRE TROIS

LES VOIES D'UNE NÉCESSAIRE INFLEXION DE LA CHARGE DES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ

I. POURQUOI LA DIMINUTION DU NOMBRE DES FONCTIONNAIRES CONSTITUE UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE

A. SEULE UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS PEUT INFLÉCHIR L'AUGMENTATION DE LA DÉPENSE DE FONCTION PUBLIQUE

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

La réforme des retraites n'a pas eu d'autre ambition que de freiner la progression du coût des pensions (*infra*). Ainsi, pour tenter de contenir la part des crédits de la fonction publique dans le budget de l'Etat, il faut nécessairement diminuer la charge des rémunérations.

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

(1) Les facteurs d'évolution des rémunérations

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 vaste champ d'application

Au-delà des 2,53 millions d'agents civils et militaires l'Etat et de ses établissements publics, il faut en effet comptabiliser dans l'emploi public :

- les 390.000 agents de la Poste et de France Telecom ;
- le 1,460 million d'agents de la fonction publique territoriale ;
- les 843.000 agents de la fonction publique hospitalière (hors médecins) ;
- ainsi que 152.000 enseignants des établissements privés sous contrat.

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

Source : DGAFP, Insee, exploitation des fichiers de paie, la Poste (chiffres donnés pour fin 2002)

- les **mesures catégorielles**, qui sont ciblées sur certains groupes d'agents ;
- le **glissement-vieillesse-technicité (GVT)**, dit encore « GVT positif », qui résulte de l'effet de carrière, c'est-à-dire de la progression sur les grilles de rémunération, évalué à **2 % par an**.

Il résulte de la combinaison de ces facteurs que l'augmentation de la rémunération des fonctionnaires est toujours largement supérieure à celle de l'inflation.

Le tableau suivant, qui retrace l'évolution de la **rémunération moyenne des personnes en place (RMPP)**, permet d'en rendre compte :

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 millions 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.

Evolution de la RMPP de la fonction publique de l'Etat

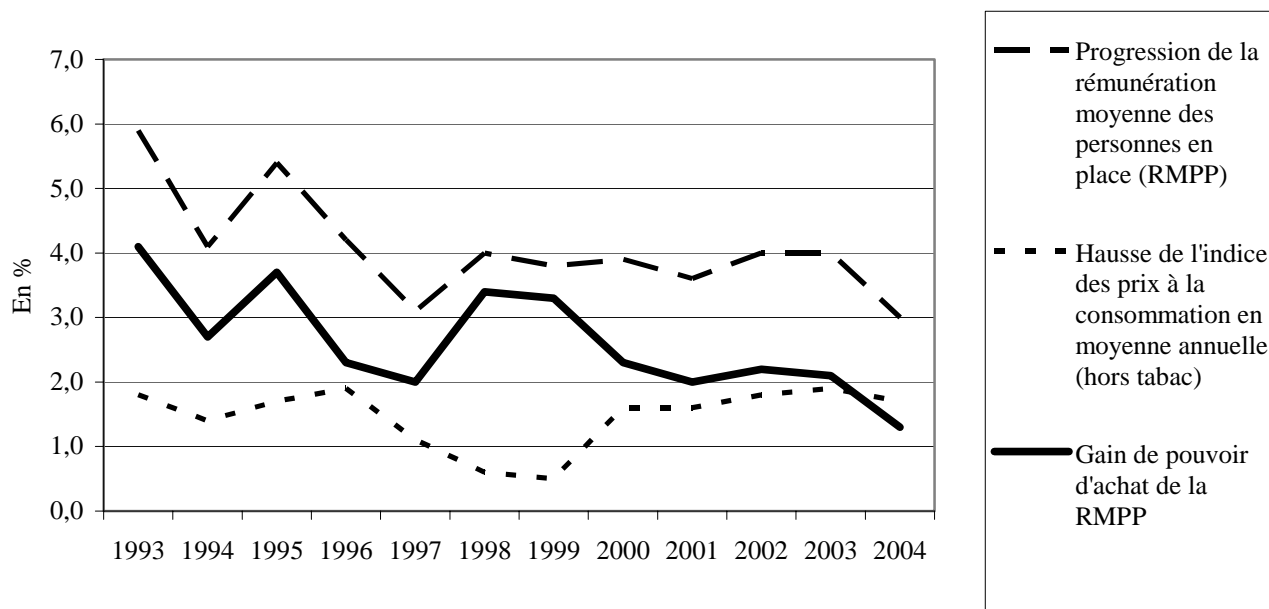
(en %)

Mesures salariales en moyenne	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ¹
Progression de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP)	5,9	4,1	5,4	4,2	3,1	4,0	3,8	3,9	3,6	4,0	4,0	3,0
Hausse de l'indice des prix à la consommation en moyenne annuelle (hors tabac)	1,8	1,4	1,7	1,9	1,1	0,6	0,5	1,6	1,6	1,8	1,9	1,7
Gain de pouvoir d'achat de la RMPP	4,1	2,7	3,7	2,3	2,0	3,4	3,3	2,3	2,0	2,2	2,1	1,3

Source: jaunes « Fonction publique » annexés au projet de loi de finances pour 2003 et 2005

Ce tableau a permis de dresser le graphique suivant, qui fait apparaître que le gains de pouvoir d'achat de la RMPP est presque toujours supérieur à 2 % par an, malgré une certaine modération salariale observée depuis 2000 :

Gains de pouvoir d'achat de la RMPP depuis 1993

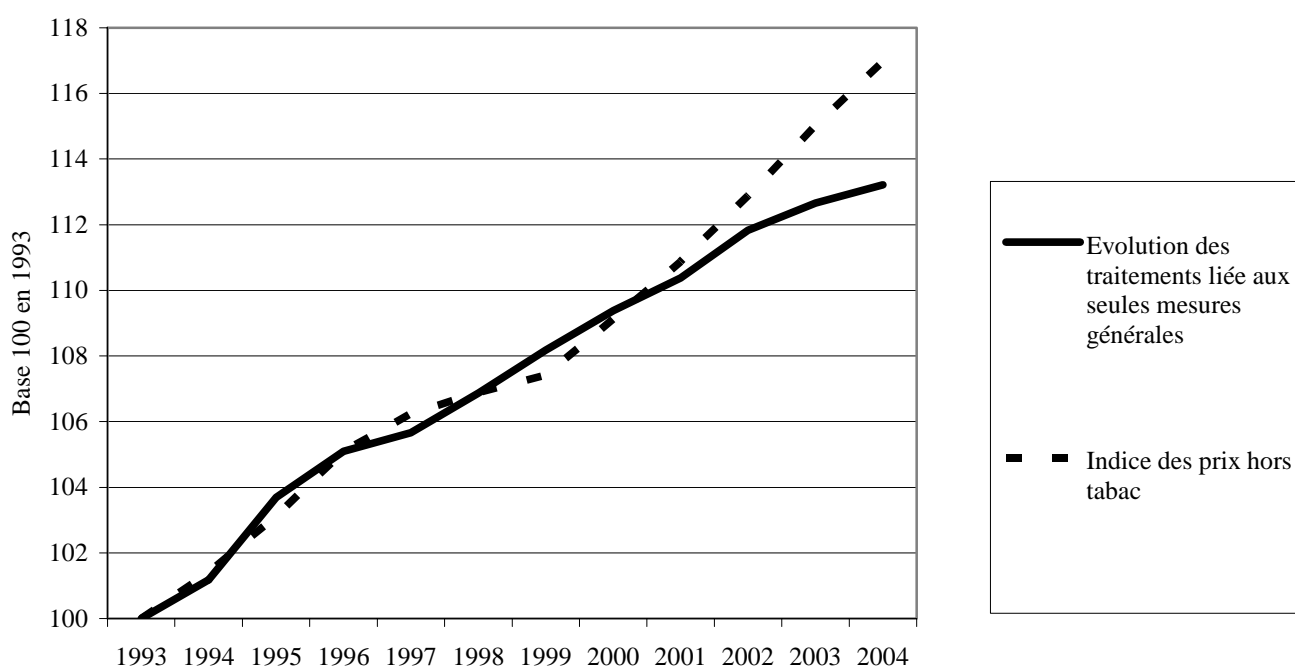


¹ Prévission.

Il reste que ces gains représentent une moyenne, et que les 10 % d'agents publics n'ayant plus la possibilité d'évoluer grâce à l'ancienneté, connaissent une indéniable dégradation de leur pouvoir d'achat lorsqu'ils ne bénéficient pas non plus de mesures catégorielles ou de la possibilité de percevoir des primes liées au mérite.

Le tableau suivant rend compte d'un certain « décrochage » depuis 2001, qui concerne seulement les situations les plus défavorables :

Evolution comparée des prix et des traitements hors effet de carrière et hors mesures catégorielles



(2) Le problème de la maîtrise de l'évolution des rémunérations

En théorie, seul un « écrasement » des grilles serait susceptible de rendre les carrières moins progressives et de freiner l'évolution de la RMPP.

Cependant, **il n'est pas dans la logique de la réforme de l'Etat de « tasser » les carrières, mais plutôt de s'acheminer vers des mécanismes d'incitation financière à la réalisation de gains de productivité (*infra*)**. De plus, le problème de la désaffection relative pour les concours administratifs incite plutôt à renforcer l'attractivité financière de la fonction publique.

Par ailleurs, 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'établir de façon certaine que les

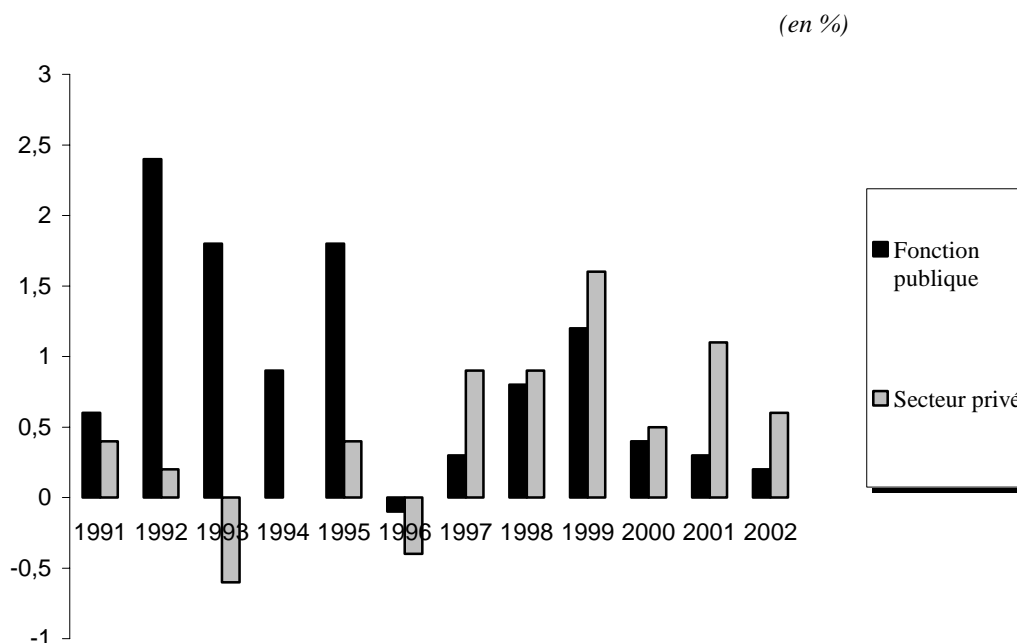
revalorisations ayant cours dans le public ou dans le privé seraient plus favorables.

Toutefois, une étude figurant dans le rapport bisannuel sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2003 et actualisée dans le même rapport annexé au projet de loi de finances pour 2005 montre que depuis les années quatre-vingt-dix, le **salair e moyen par tête (SMPT) a cru nettement plus vite dans le secteur public que dans le secteur privé.**

Ainsi, **en euros constants, de 1991 à 2002, les salaires moyens nets de la fonction publique ont augmenté de 11 %**, soit une progression annuelle moyenne 0,9 %, tandis que **les salaires moyens nets du secteur privé ont augmenté de 5,8 %**, soit une progression annuelle moyenne de 0,5 %.

Le tableau suivant, dressé à partir des chiffres communiqués par le jaune précité, permet de rendre compte de ces évolutions différenciées.

**Evolution annuelle des salaires moyens nets de la fonction publique de l'Etat
et du secteur privé de 1991 à 2002**
(évolution nette de l'inflation)



Ces séries appellent certains commentaires.

Certes, si elles ne rendent pas directement compte de des évolutions salariales qu'ont connues les personnes en place (RMPP)¹, elles laissent supposer qu'un écart qui atteint 5,2 % sur la période considérée peut, dans une large part, leur être transposé.

Il convient cependant de tenir compte de **l'évolution de la structure hiérarchique de la fonction publique de l'Etat, dont la proportion de cadres s'est fortement accrue ces dernières années**, les agents de catégorie A représentant, en 2002, 52,9 % des agents titulaires civils de l'Etat, les cadres et les chefs d'entreprise ne représentant que 16,3 % des effectifs du secteur privé. Ainsi, en 2002, la **rémunération moyenne nette existant dans la fonction publique**, qui s'établit à 2.026 euros, était **supérieure de 14 % à celle des salariés du secteur privé**, qui ressort à 1.429 euros.

Votre rapporteur spécial se garde ainsi de toute conclusion définitive qui serait formulée en terme d'équité.

Il est à noter que le tableau ci-dessus permet de **distinguer nettement deux périodes : jusqu'en 1996, l'évolution du SMPT est plus favorable dans la fonction publique, le secteur privé prenant l'« avantage » à partir de 1997**. Cela montre que le différentiel de progression n'est plus corrélé à la croissance depuis 2001 ; en effet, il était habituellement favorable au secteur privé en période de haute conjoncture, et favorable à la fonction publique en période de basse conjoncture (ce qui a permis de conclure au rôle contra cyclique de l'inertie des rémunérations publiques).

(3) La rigueur actuelle

Votre rapporteur spécial réitère son souhait de voir limiter à court terme, 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 rappelées, même accompagnées des réserves qui précèdent, rendent certainement tolérable la modération salariale qu'impose actuellement un contexte de forte tension budgétaire.

¹ 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 inférieures à celles des fonctionnaires sortants. Cet effet, également désigné « effet entrée-sortie » ou « GVT négatif », est estimé depuis 2000 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 %.

Aussi, **il trouve acceptable que la valeur du point n'ait pas été revalorisée depuis janvier 2004, et que le budget pour 2005 n'anticipe pas sur les hausses susceptibles d'être consenties**, nonobstant l'inconvénient d'une vraisemblable sous-évaluation des crédits. Pour 2005, cette rigueur devait se trouver tempérée par l'instauration de règles nouvelles en matière de négociation salariale dans la fonction publique, qui auraient imposé, en particulier, des rendez-vous annuels¹.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial observe que, dans le même temps, les **mesures catégorielles, vecteur privilégié du développement d'une rémunération au mérite, demeurent contenues** : leur enveloppe s'élève ainsi à 408 millions d'euros en 2004 et à 440 millions d'euros en 2005, contre 805 millions d'euros pour 2003. Il remarque également que **l'instauration d'une part croissante de rémunération au mérite ne peut que se traduire par un transfert de moyens des mesures générales vers les mesures catégorielles**.

3. Malgré des efforts indéniables, certains facteurs renforcent encore l'inertie de la dépense

(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 limite² au coût additionnel lié au changement de régime de retraite.

Pour 2003, le coût des titularisations a été évalué à 1,9 million d'euros. Les recrutements ouverts en 2003 sont les plus importants depuis la parution de la loi, en raison du retard pris pour édicter les règlements d'application : 6.515 emplois ont été ouverts durant les huit premiers mois de l'année, contre 5.098 en 2002 et 2.990 en 2001.

¹ Il doit être rappelé que les dernières négociations salariales s'étaient soldées par un échec, qui remonte à janvier 2001.

² 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.

Le plan de résorption de la précarité dans la fonction publique

Au mois de **juillet 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 » -, qui arrivait à sa quatrième et dernière année d'application¹, la fonction publique comptait un grand nombre d'emplois précaires, parfois forts anciens.

Le même constat semblait devoir être dressé à l'issue de chaque plan de résorption de la précarité : « *les administrations recrutent fréquemment de nouveaux agents non titulaires pour remplacer ceux ayant bénéficié d'une mesure de titularisation* » notait ainsi le rapport annuel du ministère portant sur la période mars 1999-mars 2000.

De fait, il subsistait alors 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 exclusivement les fonctionnaires de catégorie C, comme le stipulait l'« accord Perben ». 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 vocation à être titularisés.

Pour l'avenir, le gouvernement semble décidé à éviter la reconstitution de l'emploi précaire en utilisant mieux les voies de recrutement de fonctionnaires : possibilité de professionnaliser les épreuves, d'organiser des concours sur titres, de développer des concours de type « troisième voie », de déconcentrer des concours, de développer le recours aux listes complémentaires, et d'effectuer certains recrutements sans concours (cf. *infra* chapitre cinq).

(2) Le congé de fin d'activité (CFA)

Instauré en 1997, le CFA permettait aux agents de percevoir un revenu² de remplacement égal à 75 % de leur traitement indiciaire. Il était ouvert à 58 ans³, voire à 56 ans⁴.

¹ 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.

² En 2002, la durée moyenne du congé de fin d'activité était de 2 ans et 3 mois ; c'est seulement à l'issue du CFA que le fonctionnaire est rémunéré en tant que pensionné.

³ Avec 37,5 années de cotisation et 25 ans de service public.

⁴ Avec 40 années de cotisation et 15 ans de service public.

Ce congé s'avérait onéreux car les départs donnaient toujours lieu à remplacements, et le dispositif, qui ne faisait pas donc l'objet d'une gestion ciblée, semblait appelé à monter régulièrement en puissance.

En outre, le CFA s'inscrivait difficilement dans l'orientation européenne¹ prise en faveur de l'augmentation des taux d'activité des travailleurs de plus de 55 ans.

La loi de finances pour 2003 a organisé la suppression progressive de ce dispositif.

L'extinction du régime du CFA

Jusqu'en 2002, le CFA était 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.

L'article 132 de la loi n° 2002-575 du 30 décembre 2002 portant loi de finances pour 2003 a instauré un mode d'extinction progressif -suivant des modalités proches de celles qui avaient été retenues pour l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE)- dont les caractéristiques sont les suivantes :

- âge minimal d'entrée dans le dispositif remplacé par une référence à la date de naissance ;
- abandon de la référence à une date butoir pour la validité du dispositif.

Ainsi peuvent désormais 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.

Les fonctionnaires se trouvant en position de congé de fin d'activité seront, pour nombre d'entre eux, amenés à demander la liquidation de leur pension après le 1^{er} janvier 2004, à l'issue du congé. En application de l'article 74 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, les conditions de liquidation des droits à retraite en vigueur lors de l'entrée en congé de fin d'activité de ces fonctionnaires seront prorogées.

¹ *Le Conseil européen a tenu une réunion extraordinaire les 23 et 24 mars 2000 à Lisbonne afin de définir pour l'Union un nouvel objectif stratégique dans le but de renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale.*

Toutefois, en 2003, malgré une diminution sensible du nombre de bénéficiaires du dispositif CFA, la dépense constatée sur les chapitres budgétaires supportant les revenus de remplacement versés au titre du CFA atteint 462 millions d'euros, soit 1 % de plus qu'en 2002.

La montée en puissance du CFA arrêtée en 2003

Année	Dépense totale (en millions d'euros)	Nombre d'entrées dans le dispositif
1997	110,7	11.400
1998	233,9	7.015
1999	274	10.354
2000	334,2	11.444
2001	403,5	12.300
2002	456,8	11.945
2003	462	6.362

Source: ministère de la fonction publique

Au 30 juin 2004, la dépense au titre du CFA s'élevait à 201 millions d'euros, soit 17 % de moins qu'en 2003 à la même date, semblant ainsi enregistrer l'effet de l'extinction progressive du dispositif. Cependant, les chiffres du premier semestre sont d'une interprétation difficile, car les entrées massives d'enseignants en CFA qui ont habituellement cours au troisième trimestre ne sont pas encore retracées. Il est néanmoins attendu une réduction de la dépense de l'ordre de 18 % en 2004, suivi d'une nouvelle réduction de 27 % en 2005.

(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 4.600 entre 2002 et 2004, représentant un coût de 132 millions d'euros en 2004. Parallèlement, le coût des mesures indemnitaires relatives à la rémunération des astreintes et des heures supplémentaires a pu être estimé à 660 millions d'euros pour 2002.

Evidemment, **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.**

Cependant, la réalisation de gains de productivité liée aux progrès actuels de l'administration électronique, a probablement permis d'« absorber » les pertes liées aux « 35 heures ».

En tout état de cause, votre rapporteur pour avis observe que dans un contexte budgétaire difficile, **une augmentation du temps de travail dans la fonction publique ne serait ni absurde, ni sans exemple**, dans le secteur privé comme à l'étranger. Ainsi, en Allemagne, de nombreux länder ont allongé la durée du travail de leurs fonctionnaires en 2004.

Par ailleurs, il se trouve que les améliorations de l'organisation du travail se sont pas toujours avérées suffisantes, ou 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** » (CET).

La mise en place d'un « compte épargne-temps » par le décret du 29 avril 2002 a 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 argent¹.

Cela revient à dire **qu'une partie des gains de productivité en voie d'être réalisés est 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, **une réflexion portant sur l'instauration d'un indicateur consolidé qui exprimerait cette dette de l'Etat envers ses fonctionnaires semblerait opportune**.

(4) Les emplois jeunes

La baisse du nombre des emplois jeunes joue plutôt dans le sens d'une diminution des effectifs réels. Dans les ministères concernés (éducation nationale, intérieur et justice), ces effectifs, qui avaient culminé à 78.800 en 1990, se sont élevés à 44.500 en 2003, et devraient s'établir à 30.100 en 2004 puis à 23.700 en 2005.

Le gouvernement a eu 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 embauches réalisées à partir de 1998.

L'accompagnement a notamment consisté en la création du nouveau statut d'assistant d'éducation par la loi n° 2003-400 du 30 avril 2003 pour l'éducation nationale, et par l'élaboration d'un nouveau statut d'adjoint de sécurité pour l'intérieur. Toutefois, le nombre de postes ouverts se trouve inférieur au nombre des emplois jeunes en extinction.

¹ Cette dernière possibilité n'existe, pour l'instant, que dans la fonction publique hospitalière, pour laquelle une enveloppe de 1,042 milliard d'euros a été attribuée à un Fonds pour l'emploi hospitalier (FEH), sur lequel les établissements concernés bénéficient d'un droit de tirage.

B. LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE EST FAVORABLE ...

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

Une stabilité des effectifs de l'Etat conduirait à y orienter une part de plus en plus importante des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur (en particulier dans les filières où l'Etat recrute de façon significative).

Ainsi, la part de l'Etat passerait de 14 % des jeunes diplômés¹ en 2002, à 19 % en 2010.

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

2. 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 dépasse 30 % dans certains ministères, comme l'enseignement supérieur et l'économie, les finances et l'industrie.

Le nombre des sorties définitives des agents de l'Etat augmentera jusqu'en 2008 et se maintiendra ensuite à un niveau historiquement élevé.

L'occasion est ainsi offerte de diminuer sensiblement les effectifs de l'administration sans coût social, et ce dans la plupart des ministères, comme l'établit le tableau suivant :

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

**Prévisions de départs définitifs 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

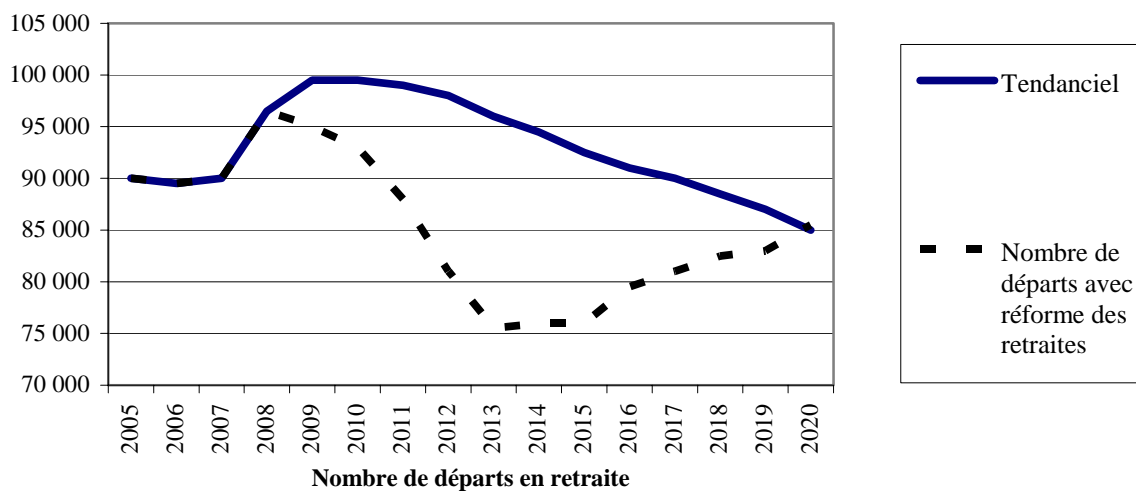
Source : DGAFP

Cet l'échéancier de départs par ministère civil est d'une « fraîcheur » toute relative, et, d'une façon générale, **votre rapporteur spécial déplore que les prévisions de départ n'intègrent toujours pas les effets de la réforme des retraites, dans l'attente des travaux prospectifs du conseil d'orientation des retraites (infra).**

La réflexion menée sur la baisse des charges de fonction publique est lacunaire car elle consiste à raisonner sur les effectifs comme si la réforme des retraites n'existait pas, et à raisonner sur l'équilibre du régime des retraites comme si la baisse des effectifs, dont il faut espérer qu'elle aura lieu, était sans incidence sur le montant des cotisations.

A titre exploratoire, la direction du budget a cependant transmis à votre rapporteur une **première évaluation de l'impact de la réforme sur les départs**, qui englobe les effectifs de La poste et de France Telecom, à partir de laquelle a été construit le graphe suivant :

Impact de la réforme des retraites sur le nombre des départs



Il apparaît que les développements qui vont suivre auront prochainement vocation à être actualisés.

C. ... POUR MENER UNE POLITIQUE CALBRÉE DE NON REMPLACEMENT DES DÉPARTS

1. Les 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**.

Le nombre de départs annuels évolue comme suit jusqu'en 2015 :

Départs annuels des agents civils et militaires de l'Etat jusqu'en 2015

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
70.984	76.783	80.513	81.263	81.226	80.153	78.676	77.459	75.745	74.475	73.281

Source : Conseil d'orientation des retraites

N.B. : Les flux ont été estimés avant la réforme des retraites et avant prise en compte de l'effet « départ anticipé pour carrière longue ».

Le tableau suivant donne l'évolution des économies théoriques qui résulteraient du non remplacement des départs à la retraite.

Non remplacement des départs

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Départs remplacés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Economie sur l'année	1 794	1 940	2 035	2 054	2 053	2 026	1 988	1 958	1 914	1 882	1 852
Economie cumulée	1 794	3 770	5 880	8 052	10 266	12 497	14 735	16 987	19 241	21 508	23 790

Source : réponse aux questionnaire budgétaires

Les tableaux suivants, construits à partir du précédent, indiquent les économies à attendre du remplacement de 90 %, 75 %, 50 % et du tiers des départs, par rapport à une stabilisation des effectifs :

Remplacement de 90 % des départs

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Départs remplacés	63 886	69 105	72 462	73 137	73 103	72 138	70 808	69 713	68 171	67 028	65 953
Economie sur l'année	179	194	204	205	205	203	199	196	191	188	185
Economie cumulée	179	377	588	805	1 027	1 250	1 474	1 699	1 924	2 151	2 379

Remplacement de 75 % des départs

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Départs remplacés	53 238	57 587	60 385	60 947	60 920	60 115	59 007	58 094	56 809	55 856	54 961
Economie sur l'année	449	485	509	514	513	507	497	490	479	471	463
Economie cumulée	449	943	1 470	2 013	2 567	3 124	3 684	4 247	4 810	5 377	5 948

Remplacement de 50 % des départs

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Départs remplacés	35 492	38 392	40 257	40 632	40 613	40 077	39 338	38 730	37 873	37 238	36 641
Economie sur l'année	897	970	1 018	1 027	1 027	1 013	994	979	957	941	926
Economie cumulée	897	1 885	2 940	4 026	5 133	6 249	7 368	8 494	9 621	10 754	11 895

Remplacement du tiers des départs

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Départs remplacés	23 661	25 594	26 838	27 088	27 075	26 718	26 225	25 820	25 248	24 825	24 427
Economie sur l'année	1 196	1 293	1 357	1 369	1 369	1 351	1 325	1 305	1 276	1 255	1 235
Economie cumulée	1 196	2 513	3 920	5 368	6 844	8 331	9 823	11 325	12 827	14 339	15 860

2. Les orientations à adopter, en cohérence avec l'évolution du coût des retraites

Les hypothèses précédentes montrent que **les économies seraient substantielles si la politique de non remplacement était énergique** : en 2010, elles excèderaient **6 milliards d'euros en cas de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux**, et **12 milliards d'euros si aucun départ n'était remplacé**.

A titre de comparaison, **le gain attendu de la réforme des retraites n'approche 10 milliards d'euros pour le régime de l'Etat qu'en 2020**. Pour 2010, ce gain est limité à 1,9 milliard d'euros (*infra*).

Dans un récent **rapport** intitulé « Le sursaut, vers une nouvelle croissance pour la France »¹, **M. Michel Camdessus** a calculé que **pour contrebalancer, à l'horizon 2020, l'augmentation du besoin de financement des pensions** (évalué à 11,2 milliards d'euros compte tenu de la réforme des retraites) par une diminution de la masse salariale, il conviendrait de viser **un flux d'embauche limité à 40.000 personnes par an** (sur 77.300 départs en moyenne), ce qui suppose **un effort de productivité² de 2,25 % par an de 2005 à 2015**.

Cette politique correspondrait au **remplacement d'à peine plus d'un départ sur deux à la retraite**. Le rapport précité propose ainsi de fixer une norme générale de non remplacement d'un départ sur trois, afin de disposer d'une souplesse permettant de créer des emplois là où se manifesteront des besoins nouveaux.

Si **votre rapporteur spécial** adhère à cette démarche, il **admettrait** que ces « non remplacements » gageant l'augmentation du besoin de financement des pensions ne soient pas « concentrés » sur la période 2005-2015, mais, plus logiquement, étalés sur la période 2005-2020, en visant **un objectif, plus réaliste, d'environ 50.000 remplacements par an**.

Le problème est que **ce niveau de non remplacement**, qui correspond à une **diminution des effectifs approchant 30.000 personnes par an** est **loin d'être atteint**, avec une baisse pour 2005 ne représentant que le quart de cet effort, et des « stratégies ministérielles de réforme » (*infra*) tendant à ne permettre le redéploiement ou la suppression que de 10.000 emplois à l'horizon 2007.

¹ Rapport remis le 9 octobre 2004 à M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

² D'après le rapport précité, l'effort de productivité associé à un non remplacement total ressortirait à 4,14 % par an.

En tout état de cause, **ces premières propositions** sont suspendues aux prochains travaux du COR, car elles **reposent sur des évaluations de départs en retraite obsolètes. Comme la réforme des retraites retardera les départs, les scénarios de non remplacements s'en trouveront durcis** pour des objectifs maintenus en terme de maîtrise de la dépense.

II. LE GOUVERNEMENT PEUT DÉJÀ MOBILISER CERTAINS INSTRUMENTS FAVORABLES À UNE 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 cotoie 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**.

Enfin, les outils d'une **rémunération tenant mieux compte de la manière de servir** sont en voie d'être mis en place (*infra*).

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 d'une **gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)** généralisée (*infra*).

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

En application de la LOLF, des indicateurs de performance devront être progressivement mis en place, qui devraient inciter à mieux faire avec des moyens réduits, ce qui implique naturellement d'optimiser l'utilisation des ressources humaines.

Toutefois, M. Henri Guillaume, co-auteur du récent ouvrage « Gestion publique : l'Etat et la performance »¹, qui a analysé les expériences de modernisation de l'Etat et de diminution des effectifs menées avec succès dans la plupart des démocraties occidentales, insiste sur cette constante : **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 diminution des effectifs que commande l'état actuel des finances publiques.**

Ainsi, un indicateur de performance exclusivement consacré à la diminution des effectifs pourrait être instauré pour chaque section budgétaire correspondant aux ministères « non prioritaires » au sein des projets annuels de performance (PAP) qui seront associés à chaque programme dès le vote du budget pour 2006.

Votre rapporteur spécial proposera la construction suivante : pour chaque programme 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 (ou du programme).

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 (ou entre programmes).

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.

¹ Dalloz, collection « amphi », septembre 2002.

B. ...EN ATTENDANT LA RÉFORME DE L'ÉTAT

La réforme de l'Etat, et, en particulier, **la réflexion qui l'accompagne sur les missions de l'Etat, sont réputées mener à un « redimensionnement » du périmètre de l'action publique, et, partant, à 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, était-il admissible que plus de 2.500 « surnombres académiques » du ministère de l'éducation nationale n'enseignent jamais tout en étant rémunérés¹, 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.

En outre, la réflexion sur les missions de l'Etat, qui devait précéder la réforme budgétaire, est décevante : **leur définition n'est intervenue qu'après la structuration des programmes.** Pourtant, l'idée qui présidait à la détermination des missions était de définir les attributions de l'Etat, non d'en faire laborieusement l'inventaire en regroupant des programmes (*infra*) dont le champ ne manque pas de recouvrir l'intégralité des interventions actuelles de l'Etat.

Aujourd'hui, l'argument du « redimensionnement » pourrait ainsi paraître, pour partie, dilatoire.

¹ Lors d'une audition de M. Luc Ferry devant la commission de finances du Sénat en date du 31 octobre 2003, ce dernier s'est notamment engagé à réduire le nombre d'enseignants en surnombre dans leur discipline de 2.437 au cours de l'année scolaire 2002-2003 à 2.000 en 2003-2004, puis à 1.500 en 2004-2005.

CHAPITRE QUATRE

L'AUGMENTATION DES CHARGES DE PENSION DÉSORMAIS CONTENUE À TERME

I. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DU RÉGIME DE L'ÉTAT¹

A. LE RÉGIME DE L'ÉTAT CONSTITUE UNE FICTION...

1. Un financement encore dispersé au sein du budget général

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**, ce qui constitue une différence notable avec les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, qui relèvent de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

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 vieillesse² versée aux autres régimes (en raison d'une situation démographique comparativement plus favorable dans le régime de l'Etat).

¹ Avertissement : sauf indication contraire, 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 résulteront vraisemblablement de la poursuite de la décentralisation ; en tout état de cause, **les observations qui suivent sont aisément transposables à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), dont les règles de liquidation se trouvent, aussi bien avant qu'après la réforme des retraites, 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.

Ces charges et ces recettes sont retracées à divers endroits du budget de l'Etat, la contribution de l'Etat se confondant avec financement budgétaire des pensions. Le produit des cotisations salariales -la retenue pour pension, fixée au taux de 7,85 %- constitue une recette non fiscale du budget général. Les pensions, éclatées en loi de finances initiale entre différentes sections budgétaires, sont toutefois regroupées en début de gestion sur le budget des charges communes.

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

Ressources et charges des pensions de l'Etat

(en millions d'euros)

	Exécution 2002	Exécution 2003	LFI 2004	PLF 2005	Evolution 2005 / 2004
Emplois					
Pensions	31 011	32 432	33 864	35 844	5,80%
Transferts (essentiellement la compensation démographique)	3 111	2 314	2 579	2 319	-10,10%
Total emplois	34 122	34 746	36 443	38 163	4,70%
Ressources					
Cotisations salariales	4 583	4 643	4 687	4 693	0,10%
Autres ressources (cotisations des employeurs autres que l'Etat et transferts)	4 776	4 837	4 962	5 190	4,60%
Contribution d'équilibre (A)	24 763	25 266	26 794	28 280	5,50%
Total ressources	34 122	34 746	36 443	38 163	4,70%
Cotisations patronales implicites					
Masse des traitements soumis à retenue (B)	47 393	47 858	46 915	46 998	
Taux de cotisation implicite de l'Etat employeur (A/B)	52,30%	52,80%	57,10%	60,20%	

Source : jaune « Fonction publique » annexé au projet de loi de finances pour 2005

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. Il est alors 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.

C'est l'augmentation de la contribution d'équilibre, qui constitue un besoin de financement, qui 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.

2. La perspective d'une individualisation comptable en 2006

L'article 21 de la LOLF prévoit l'instauration d'un « **compte des pensions** » en 2006. Il s'agira d'une **individualisation comptable, et non juridique**¹.

Les opérations relatives aux pensions seront, de droit, retracées sur un **unique compte d'affectation spéciale** (CAS). Le CAS « **pensions** » constituera une **mission** au sens de la LOLF, et ses crédits seront spécialisés au sein de trois programmes :

- à titre principal, **un programme retraçant les pensions servies en application du code des pensions civiles et militaires de l'Etat** ainsi que de l'allocation temporaire d'invalidité (ATI) ;

- un programme couvrant les pensions versées aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE) ;

- un programme regroupant les autres régimes éligibles au CAS, notamment les pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre.

Chaque programme sera équilibré en recettes et en dépenses. Les recettes prévues pour financer les opérations du CAS « pensions » devront être, « *par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* », et complétées par des versements du budget général.

Un des enjeux principaux de cette clarification est la responsabilisation des gestionnaires : au titre de chacun des programmes, ils devront verser les cotisations employeur se rapportant aux fonctionnaires qui en relèvent. Ainsi, les gestionnaires ne paieront pas pour les politiques de recrutement passées (comme le font aujourd'hui chacun des ministères, dont les effectifs pensionnés sont payés à partir des crédits alloués aux sections budgétaires dont ces derniers relevaient lorsqu'ils étaient en activité), mais à proportion des rémunérations d'activité qu'ils verseront.

B. ... DONT LA DÉRIVE FINANCIÈRE ÉTAIT RÉELLE

En l'absence de réforme, le rapport entre l'effectif des cotisants et celui des pensionnés (rapport démographique), serait passé, dans le régime de l'Etat, de 1,9 en 1998, à 1,1 en 2020 et à 0,9 en 2040 (dans le même temps, celui du régime général serait passé de 1,7 en 1998 à des valeurs proche du régime de l'Etat en 2020 et en 2040 ; le choc démographique y eût donc été un peu moins fort).

¹ *Qui, par ailleurs, ne peut être exclue à terme.*

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

Progression de la masse des pensions et du besoin de financement des régimes de la fonction publique

(en milliards d'euros constants)

Année	2003	2010	2020	2040
Masse des pensions	33	44	61	99
Augmentation du besoin de financement	-	7	19	39

Source : jaune « Fonction publique » annexé au projet de loi de finances pour 2005, s'inspirant des travaux du conseil d'orientation des retraites (COR) de décembre 2001

Si rien n'avait été fait, ce sont ainsi 11 milliards d'euros de pensions supplémentaires qui auraient pesé sur le budget de l'Etat dès 2010, 28 milliards d'euros en 2020, et 66 milliards d'euros 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 COR (décembre 2001), le **poids des pensions publiques et privées, qui représentait 11,6 % du PIB en 2000, aurait atteint 13,6 % du PIB en 2020, puis 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 **vieillessement de la génération du « baby-boom »**, qui franchira ce cap entre 2005 et 2035, et un **allongement de la durée de vie évalué à un an et demi tous les dix ans.**

Autres éléments chiffrés rendant compte de l'absolue nécessité de la réforme des retraites de la fonction publique

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

- la croissance 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 ;

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

A l'occasion du précédent fascicule budgétaire, notre ancien collègue Gérard Braun s'était livré à un travail d'actualisation dont il ressortait que l'augmentation du PIB requise pour que le poids relatif des pensions de l'Etat soit constant, était très élevé : pour obtenir cette stabilisation à l'horizon 2020, un taux de croissance moyen annuel de 3,77 % était requis, et à l'horizon 2040, le taux de croissance moyen calculé s'établissait à 3,01 %.

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

II. LA RÉFORME ENGAGÉE PAR LA LOI DU 21 AOÛT 2003 CONCILIE ÉQUITÉ ET EFFICACITÉ

Ainsi que l'a souligné notre collègue Adrien Gouteyron dans son rapport pour avis¹, **la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a réussi, pour la fonction publique, à concilier les objectifs suivants :**

- **infléchir substantiellement la dérive financière à venir des régimes de la fonction publique ;**
- **maintenir le niveau des pensions pour une carrière complète ;**
- **établir une nouvelle équité vis à vis des autres régimes.**

Plus généralement, la réforme s'inscrit, à l'instar de celle du régime général, dans la perspective d'une **consolidation des régimes de retraite par répartition**. En outre, la création d'un régime complémentaire, assis sur les primes, comble une des principales lacunes du système actuel.

¹ *Rapport pour avis n° 383 (2002-2003) au nom de la commission des finances.*

Il est rappelé que la réforme, qui entre progressivement en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2004, concerne les trois fonctions publiques (de l'Etat, territoriale et hospitalière), dont les régimes sont très proches.

A. LE CŒUR DE LA RÉFORME : UNE DURÉE DE COTISATION ACCRUE, MAIS UN NIVEAU DE PENSION MAINTENU

1. L'allongement de la durée de cotisation effective, dispositif central de la réforme

(1) L'allongement de la durée de cotisation

Le pourcentage maximal de liquidation demeure inchangé à 75 % mais la durée de cotisation est portée de 150 trimestres (soit 37 années et demie) en 2003, à 160 trimestres¹ (soit 40 années) en 2008. L'objectif est de stabiliser, dans le temps, le rapport entre la durée d'assurance et l'espérance de vie à la retraite.

Dans cette perspective, la durée de cotisation doit être portée progressivement (y compris pour le régime général et les régimes alignés) à 41 années de 2008 à 2012, sous réserve de l'évolution des conditions démographiques, économiques et sociales. Ensuite, la stabilisation du rapport précité commandera vraisemblablement une augmentation plus lente de la durée de cotisation, jusqu'à 41 années et trois trimestres en 2020.

(2) L'instauration d'une décote

L'allongement de la durée de cotisation n'aurait pas suffi, à lui seul, à infléchir les comportements en matière de départ à la retraite, et, de la sorte, à modérer significativement la progression des dépenses de retraite de la fonction publique.

Notre ancien collègue Gérard Braun, dans son rapport spécial sur les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat pour 2003, avait déjà conclu à la nécessité d'instaurer, outre un allongement de la durée de cotisation, un système de décote (coefficient de minoration de la pension par trimestre manquant) pour les fonctionnaires : « *Autant le mécanisme [de décote] existant dans le régime général peut sembler sévère², autant l'absence de décote dans le régime de l'Etat ressortit à une indulgence*

¹ A l'issue de la période transitoire (2004-2008) instaurée par l'article 66 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

² Le rapport [pensions actualisées/cotisations actualisées] diminue avec l'application de la décote, mécanisme dont le régime général tire donc profit.

*coûteuse¹. Une réflexion consolidée sur le mécanisme de la décote serait donc (...) porteuse d'efficacité (...). 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 ».

Cet appel à l'instauration² d'une décote et d'une surcote dans le régime de l'Etat, transposable aux autres régimes de la fonction publique, a été entendu.

Ainsi, lorsque la durée d'assurance sera³ inférieure au nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de la pension, soit 160 trimestres, **un coefficient de minoration (décote) de 1,25 % par trimestre manquant s'appliquera au montant de la pension liquidée, dans la limite de 20 trimestres.**

Réciproquement, **un mécanisme de surcote a été instauré** afin d'encourager la poursuite de l'activité des fonctionnaires civils ayant atteint l'âge de 60 ans, et dont la durée d'assurance est suffisante pour obtenir le pourcentage de liquidation maximum (160 trimestres requis en 2008). Ainsi, il s'appliquera **un coefficient de majoration (surcote), fixé à 0,75 % par trimestre supplémentaire, dans la limite de 20 trimestres.**

(3) Un niveau de pension maintenu pour une carrière complète

Le taux de liquidation, établi à 75 %, demeure inchangé, et s'applique à une assiette du calcul toujours égale au traitement correspondant à l'indice effectivement détenu depuis six mois (il avait été envisagé, un premier temps, de prendre en compte les trois dernières années).

Le pourcentage maximal de liquidation et l'assiette du calcul étant ainsi reconduits, le niveau des pensions pour une carrière complète se trouve maintenu.

¹ Le rapport [pensions actualisées / cotisations actualisées] augmente avec le nombre d'annuités manquantes, au détriment des régimes des fonctionnaires.

² Le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites (2001) en avait fait une piste privilégiée pour assurer l'égalité entre les régimes.

³ A l'issue de la période transitoire instaurée par l'article 66 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

2. Une application très progressive

L'allongement de la durée de cotisation de 37 ans et demi à 40 ans s'effectue graduellement de 2004 à 2008, tandis que le décote montera progressivement en puissance de 2006 à 2020, « relayant » l'allongement de la durée de cotisation, le dispositif transitoire étant calibré pour que la décote soit négligeable les premières années. Les tableaux suivants retracent ces évolutions, prévues par la loi portant réforme des retraites précitée :

Allongement progressif de la durée de cotisation

Année de la liquidation	Nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de la pension civile ou militaire
Jusqu'en 2003	150
2004	152
2005	154
2006	156
2007	158
2008	160

Instauration progressive de la décote

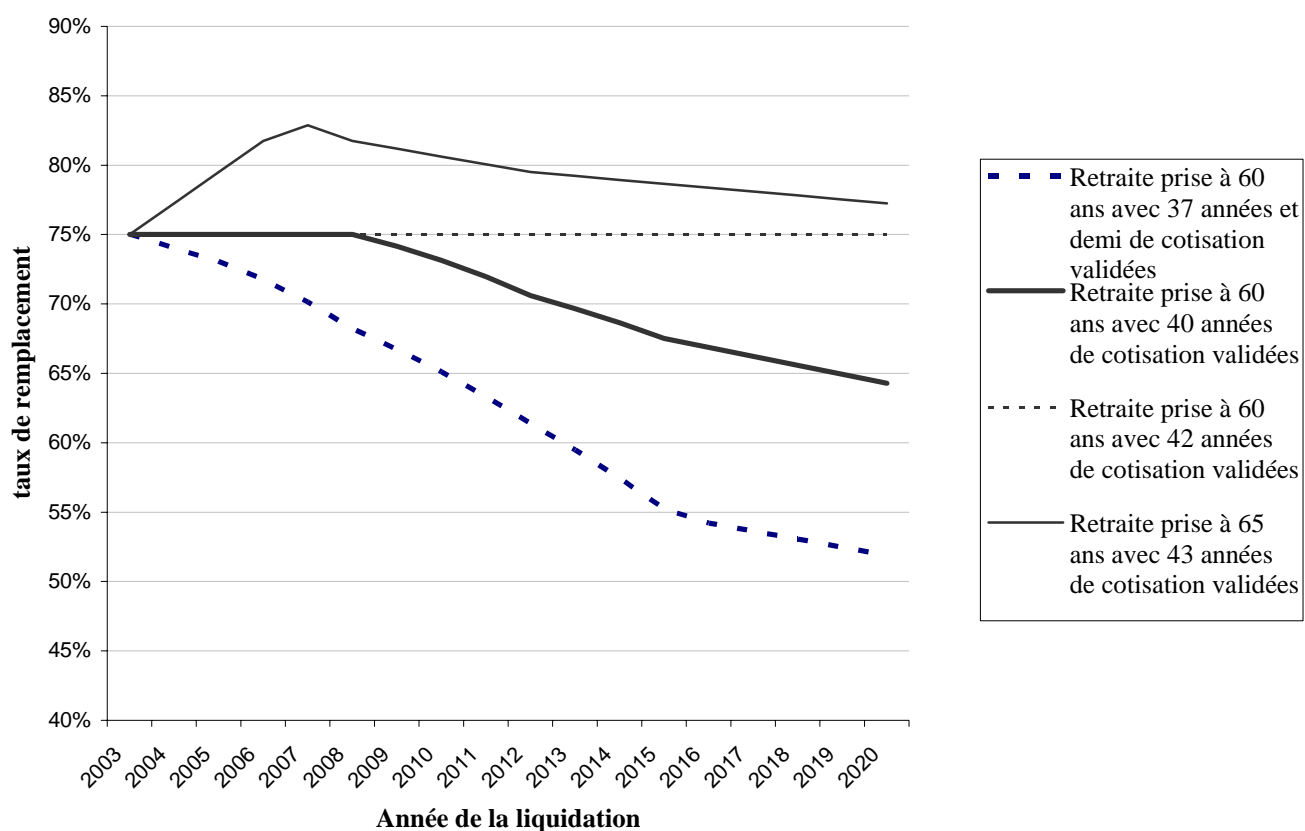
Année de la liquidation	Taux du coefficient de minoration, par trimestre manquant pour obtenir le pourcentage maximum de la pension	Age auquel le coefficient de minoration s'annule, exprimé par rapport à la limite d'âge du grade ⁵¹
Jusqu'en 2005	sans objet	sans objet
2006	0,13%	limite d'âge moins 16 trimestres
2007	0,25%	limite d'âge moins 14 trimestres
2008	0,38%	limite d'âge moins 12 trimestres
2009	0,50%	limite d'âge moins 11 trimestres
2010	0,63%	limite d'âge moins 10 trimestres
2011	0,75%	limite d'âge moins 9 trimestres
2012	0,88%	limite d'âge moins 8 trimestres
2013	1%	limite d'âge moins 7 trimestres
2014	1,13%	limite d'âge moins 6 trimestres
2015	1,25%	limite d'âge moins 5 trimestres
2016	1,25%	limite d'âge moins 4 trimestres
2017	1,25%	limite d'âge moins 3 trimestres
2018	1,25%	limite d'âge moins 2 trimestres
2019	1,25%	limite d'âge moins 1 trimestre

⁵¹ Dans le mécanisme de la décote, si le nombre de trimestres manquant pour atteindre 160 trimestres s'avère supérieur au nombre de trimestres séparant la date de départ en retraite de la limite d'âge (65 ans dans le régime général), la décote s'applique en retenant ce dernier nombre de trimestres. Ainsi, en toute circonstance, la décote s'annule à la limite d'âge. Dans le présent dispositif transitoire, la limite d'âge est en quelque sorte « bonifiée » d'un nombre décroissant de trimestres.

La limite d'âge de droit commun étant fixée à 65 ans, l'effet de la décote est donc plafonné à quatre trimestre en 2006, à six trimestres en 2007, etc., jusqu'à 20 trimestre en 2020 pour une liquidation demandée à 60 ans.

Ainsi, force est de constater que **la réforme** se déploiera avec **une progressivité suffisante pour modifier les comportements sans jamais « surprendre » les fonctionnaires** : plus ils sont avancés dans leur carrière, plus les modalités de liquidation de leurs pensions seront proches des précédentes. Le tableau suivant permet de rendre compte de cette progressivité :

Exemples d'évolution du taux de remplacement de la dernière rémunération hors prime
" à comportement inchangé "



B. UNE PLUS GRANDE ÉQUITÉ VIS-À-VIS DES SALARIÉS DES AUTRES RÉGIMES

1. Le rapprochement des règles de liquidation

La principale iniquité vis-à-vis du secteur privé ne résidait pas dans le niveau des pensions, mais dans l'absence de décote en cas de carrière incomplète (c'est-à-dire, jusqu'en 2004, d'une durée inférieure à 150 trimestres).

Un niveau de pension globalement comparable pour des carrières complètes dès avant la réforme

Le rapport Charpin (1999) avait montré qu'à salaires identiques dans les secteurs public et privé, 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, malgré une base de calcul (moyenne des vingt cinq meilleures années) et un taux de liquidation (50 %) nettement moins favorable dans le régime général que dans les régimes des fonctionnaires (respectivement, les six derniers mois et 75 %).

Cela s'explique par l'existence de régimes complémentaires obligatoires pour les salariés cotisant au régime général, et aussi par l'importance relative, pour les fonctionnaires, des primes qui ne sont pas comprises dans l'assiette de liquidation. Ainsi, **il n'y avait pas lieu, en 1999, 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**, même si la réforme du régime général intervenue en 1993 n'avait (et n'a toujours pas) produit tous ses effets.

¹ *Le taux de remplacement est égal au montant de la première pension rapporté au dernier salaire.*

² *Cette réforme avait décidé de l'allongement progressif de 150 trimestres en 1993 à 160 trimestres en 2003 du seuil de durée de cotisation en dessous duquel est pratiqué la décote, et de l'allongement progressif de 10 ans en 1993 à 25 ans en 2008 de la période de référence pour le calcul des pensions, l'effet de cette dernière mesure étant amplifié par le passage à une indexation sur les prix, et non plus sur les salaires, des « salaires portés en compte » (il s'agit des revenus passés, qui, actualisés, sont utilisés pour calculer la moyenne des meilleures années ; 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).*

Or, ainsi que la Cour des comptes l'a noté dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat, **la fréquence des carrières incomplètes est particulièrement forte dans la fonction publique** (38,4 % chez les hommes et 49,4 % chez les femmes, retraités unipensionnés fonctionnaires civils de l'Etat en 2001), et il s'agit d'un « *phénomène croissant* » : « (...) **la tendance observée traduit une**

appétence générale, dans le cadre des règles actuelles, à faire prévaloir sur l'objectif d'une carrière complète des considérations privilégiant les choix de vie individuels ».

De fait, dans le cas d'une carrière incomplète, la différence de traitement est très sensible entre le régime de l'Etat et le régime général. Prenons le **cas d'une liquidation à 60 ans avec 35 ans de cotisation en 2005** (la décote ne s'appliquera qu'en 2006) : dans le **régime de l'Etat, l'abattement calculé sur la retraite à taux plein** est de $3,5 \times 2,66 \%$, soit **9,33 %** ; dans le **régime général**, la réfaction totale résulte d'un premier abattement de 9,33 % 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 54,66 %**.

Parallèlement, **l'instauration d'une surcote** permet aux fonctionnaires souhaitant obtenir une meilleure retraite de travailler plus longtemps. La surcote existant dans le régime général est également modifiée pour présenter des modalités proches de celles réservées aux fonctionnaires.

Les tableaux suivant permettent de comparer, avant puis après réforme, les principales règles de liquidation du régime général et du régime de l'Etat, faisant notamment ressortir ces points d'asymétrie donnant lieu à convergence que constituent la décote et la surcote.

Comparaison des règles de liquidation avant réforme (régime général et régime de l'Etat)

REGLES DE LIQUIDATION	REGIME GENERAL	FONCTION PUBLIQUE
Âge normal de la liquidation	60 ans	60 ans¹
Durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein	40 ans	37,5 ans
Base de calcul	Moyenne des 25 meilleures années	6 derniers mois hors primes
Taux de liquidation	50 %	75 %
Modulation		
Proratisation de la pension en fonction de la durée de cotisation	La proratisation a lieu sur 37,5 ans (150 trimestres) : il est donc 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, ou² 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

Comparaison des règles de liquidation modifiées par la réforme (régime général et régime de l'Etat)

REGLES DE LIQUIDATION	REGIME GENERAL	FONCTION PUBLIQUE
Durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une pension à taux plein	40 ans	40 ans³
Modulation		
Proratisation de la pension en fonction de la durée de cotisation	La proratisation a lieu sur 40 ans⁴ (160 trimestres) : il est donc pratiqué un abattement de 2,5 % (= 100 / 40) sur la pension à taux plein par année manquante pour atteindre les 40 ans	
Décote supplémentaire	Il est pratiqué une décote⁵ supplémentaire de 5 % par année manquante pour atteindre 40 ans (160 trimestres) de cotisation, ou¹ 65 ans, cette décote étant plafonnée à 25 % (20 trimestres pris en compte)	
Surcote	Au delà de 60 ans et de 40 ans de cotisations, une surcote de 3 % par an est appliquée	Au delà de 60 ans et de 40 ans de cotisations, une surcote de 3 % par an est appliquée, dans la limite de 15 % (20 trimestres pris en compte)
Maintien en activité au delà de la limite d'âge (65 ans sauf services actifs)	Sans objet	Si le pourcentage maximal de la pension n'est pas obtenu à la limite d'âge, possibilité de prolonger l'activité dans la limite de 10 trimestres

¹ 55 ans (exemple : policier) voire 50 ans (exemple : infirmière) pour les personnels classés en « service actif » (emplois dangereux ou pénibles).

² Il est retenu le calcul le plus favorable.

³ Augmentation progressive de la durée de cotisation de 37 ans et demi en 2003 à 40 ans en 2008.

⁴ Augmentation progressive de la durée de cotisation de 37 ans et demi en 2003 à 40 ans en 2008. La valeur de l'annuité s'établira alors à 1,875 % (= 75 % / 40).

⁵ L'atténuation du régime de la décote dans le régime général devant en ramener le taux annuel de 10 % à 5 % s'effectue progressivement jusqu'en 2013 au rythme de 0,5 points par an. Son instauration dans les régimes de la fonction publique s'effectuera progressivement de 2005 à 2020.

2. L'unification des mécanismes de revalorisation des pensions

Les pensions étaient revalorisées par une indexation sur la valeur du point d'indice cumulée, le cas échéant, au dispositif de revalorisation de l'ancien article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de l'Etat qui permettait, à l'occasion de réformes statutaires applicables aux actifs, de réviser les pensions des retraités s'étant trouvés appartenir aux mêmes corps au moment de leur cessation d'activité.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, le pouvoir d'achat des pensions est garanti par référence à l'évolution de l'indice des prix constaté chaque année -ce que n'assurait pas la référence à la valeur du point d'indice- et dans des conditions de parfaite égalité -que n'assurait pas l'application de l'article L. 16 précité- pour l'ensemble des agents. **Les revalorisations suivront ainsi les mêmes règles que pour les pensionnés du secteur privé.**

A long terme, il est *a priori* difficile d'évaluer ce qu'impliquera pour les pensionnés de la fonction publique, et, symétriquement, pour les régimes de la fonction publique, la fin de l'indexation des pensions sur la valeur du point, en terme de gain ou de perte.

Il peut être avancé que la nouvelle indexation protégerait les pensionnés d'un changement de politique salariale qui privilégierait les primes et les mesures particulières au détriment de l'augmentation de la valeur du point, et qu'à l'inverse, elle limiterait les incidences budgétaires d'une politique active de revalorisation de la fonction publique qui se baserait essentiellement sur la valeur du point.

Naturellement, il ne peut être exclu, à terme, que ce mode de revalorisation n'induisse un certain « décrochage »² du pouvoir d'achat des pensions par rapport à l'évolution générale des salaires. L'évaluation de l'impact de cette mesure, qui doit procurer plus de 4 milliards d'euros d'économie à l'horizon 2020 (*infra*), étaye cette hypothèse.

¹ Il est retenu le calcul le plus favorable.

² Pour le régime général, la loi portant réforme des retraites prévoit expressément une négociation triennale permettant d'apporter, le cas échéant, « une correction au taux de revalorisation (...) en fonction de la situation financière des régimes d'assurance vieillesse et de l'évolution de la croissance économique ».

Les principaux éléments de la réforme des retraites de la fonction publique

Outre les modifications substantielles affectant les règles de liquidation et d'indexation (*supra*), il convient de signaler d'autres modifications d'importance :

1) Les modifications résultant de la conciliation des avantages familiaux avec les exigences communautaires

a) Le remplacement de la bonification pour enfants

La mise en œuvre du principe de droit communautaire de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes a conduit à modifier les modalités de la bonification pour enfant accordée aux femmes fonctionnaires, qui se trouvait en contravention¹ à ce principe.

Cet avantage, qui prend la forme d'une **bonification d'un an par enfant** des années de services effectuées, est **remplacé**, pour les enfants nés ou adoptés à partir du 1^{er} janvier 2004, par une **validation des périodes d'interruption ou de réduction d'activité** effectivement consacrées à l'éducation d'un enfant ou aux soins donnés à un enfant malade, **dont le bénéfice est étendu aux hommes**. La période totale ainsi validée peut désormais atteindre une durée de trois ans par enfant, jusqu'à son huitième anniversaire.

Toutefois, une **majoration de durée d'assurance de 6 mois** est réservée aux **femmes fonctionnaires pour chacun des enfants qu'elles ont mis au monde** postérieurement à leur recrutement.

b) Le sort des autres avantages familiaux

Sur le fondement du même principe de droit communautaire de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, la possibilité de bénéficier d'un départ anticipé lorsque le fonctionnaire ou son conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le plaçant dans l'impossibilité d'exercer une profession quelconque, est également étendue aux hommes.

De même, les modalités de l'attribution d'une **pension de réversion** actuellement accordées aux veuves de fonctionnaires sont étendues aux veufs de fonctionnaires.

Parmi les avantages familiaux, il doit être remarqué que **deux des trois principaux dispositifs, la majoration² de pension accordée aux parents de trois enfants, et la possibilité de départ anticipé³ ouverte aux mères de trois enfants, demeurent inchangés.**

Le maintien, sous sa forme actuelle, de cette dernière possibilité pose un problème de contrariété au droit communautaire qui se manifeste aujourd'hui avec une vive acuité en raison de la multiplicité des recours, et le gouvernement étudie actuellement les voies et moyens d'une mise en conformité du dispositif.

¹ CJCE, Griesmar c/France, 29 novembre 2001 ; CE Griesmar, 29 juillet 2002.

² Majoration de 10 %, puis de 5 % supplémentaires par enfants à partir du quatrième. La majoration totale est écrêtée, la pension liquidée ne pouvant excéder le dernier traitement brut.

³ A partir de 15 années de service. La décote doit cependant s'appliquer.

c) La refonte du minimum garanti

Le montant de référence servant à la détermination du minimum garanti est fixé à un niveau supérieur de 5 % au niveau actuel, soit 993 euros, sa valeur étant exprimée sur la base de l'indice majoré 227 au 1^{er} janvier 2004. Le minimum garanti ne représente 100 % du montant de référence qu'à la condition d'avoir accompli 40 années de services, afin d'inciter les personnels à prolonger leur activités.

En contrepartie, le nouveau dispositif se révèle moins favorable pour les fonctionnaires dont la durée de cotisation oscille autour de 25 années. Par exemple, pour 25 années de cotisations, à partir de 2013 (terme du dispositif transitoire), il sera attribué 82,5 % de ce montant de référence contre 100 % aujourd'hui.

2) La prise en compte de la situation de certaines catégories

D'une part, des mesures spécifiques sont prévues pour permettre une seconde carrière aux enseignants, dont certains ressentent, selon l'exposé des motifs du projet de loi, « *un besoin de renouvellement professionnel et une aspiration à changer de métier entre 40 et 50 ans* ».

D'autre part, il est prévu d'accorder une majoration de durée d'assurance d'un dixième aux personnels des services actifs de la fonction publique hospitalière dont la limite d'âge est d'au moins 60 ans, pour les agents atteignant leur âge d'ouverture des droits à partir de 2008.

3) La création d'un régime public de retraite additionnelle pour les fonctionnaires

Le régime de rémunération applicable dans la fonction publique de l'Etat (ainsi que dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière) est composé d'un traitement de base, auquel s'ajoutent, le cas échéant, des primes ou indemnités qui n'entrent pas dans l'assiette de calcul de la retraite. Cette situation, qui constitue une originalité par rapport à l'ensemble des régimes de retraite, ne permet pas aux fonctionnaires d'améliorer leur niveau de pension.

Aussi la réforme comporte-t-elle la mise en place d'un régime public par répartition, dont les ressources sont constituées de cotisations versées à égalité par les salariés et les employeurs, et dans lequel les droits s'acquiescent sous forme de points, en fonction de l'assiette cotisée (composée des primes et indemnités non prises en compte dans l'assiette de calcul de la retraite).

4) Mesures diverses

- La procédure de validation des services auxiliaires est accélérée;
- le rachat des d'années d'études est organisé ;
- la possibilité est offerte aux fonctionnaires travaillant à temps partiel de verser une cotisation majorée en vue d'augmenter la durée des services admissibles en liquidation ;
- les modalités de l'attribution d'une pension de réversion actuellement accordées aux veuves de fonctionnaires sont étendues aux veufs de fonctionnaires en application du principe de droit communautaire de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes ;
- en vue de favoriser l'allongement de la durée d'activité, le régime de cumul d'un emploi et d'une pension est modifié, et des possibilités de maintien en activité au delà de la limite d'âge sont offertes ;
- les modalités de travail à temps partiel pour élever un enfant sont assouplies ;
- le régime de la cessation progressive d'activité est adapté et modulé, tandis que les droits des fonctionnaires bénéficiant d'un congé de fin d'activité sont préservés, ainsi que ceux des fonctionnaires affectés à France Telecom bénéficiant d'un congé de fin de carrière.

3. La prise en compte des carrières longues

L'article 23 de la loi portant réforme des retraites a ouvert la possibilité d'un départ anticipé pour les assurés ayant commencé leur activité un certain âge ; le décret n° 2003-1036 du 30 octobre 2003 relatif à l'abaissement de l'âge de la retraite pour les assurés ayant commencé à travailler jeune et eu une longue carrière, a instauré un droit au départ anticipé à compter du 1^{er} janvier 2004, suivant des conditions reprises par le tableau suivant :

Conditions du droit à départ anticipé dans le régime général

Date d'ouverture	Âge du début de carrière	Âge de départ	Durée d'assurance validée	Durée d'activité ayant donné lieu à cotisation
1 ^{er} janvier 2004	moins de 16 ans	56 ans ou 57 ans	42 ans	42 ans
1 ^{er} janvier 2004	moins de 16 ans	58 ans	42 ans	41 ans
1 ^{er} janvier 2004	moins de 17 ans	59 ans	42 ans	40 ans

Dans le cadre de la réforme des retraites, qui tend à unifier les règles de liquidation des différents régimes obligatoires, publics et privés, il aurait été anormal d'instaurer un dispositif en faveur des « carrières longues » qui n'eût pas profité aux fonctionnaires, ces derniers connaissant, au surplus, l'extinction progressive du congé de fin d'activité (CFA), décidée en loi de finances pour 2003.

Ainsi, l'article 73 du projet de loi de finances pour 2005, rattaché au budget des charges communes, tend à introduire dans le code des pensions civiles et militaires de retraite un **article L. 25 bis nouveau**, aux fins de mise en place d'un nouveau dispositif accordant aux fonctionnaires le bénéfice du départ anticipé en retraite pour carrière longue.

Les caractéristiques de ce dispositif sont retracées par le tableau suivant, qui fait apparaître, **pour seule différence avec le régime général, une mise en œuvre progressive :**

Conditions du droit à départ anticipé dans le régime de l'Etat

Date d'ouverture	Âge du début de carrière	Âge de départ	Durée d'assurance validée	Durée d'activité ayant donné lieu à cotisation
1 ^{er} janvier 2008	moins de 16 ans	56 ans ou 57 ans	42 ans	42 ans
1 ^{er} juillet 2006	moins de 16 ans	58 ans	42 ans	41 ans
1 ^{er} janvier 2005	moins de 17 ans	59 ans	42 ans	40 ans

En réponse¹ à une question écrite de notre collègue député Alain Bocquet, M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a précisé : « *Ce sont 15.000 salariés des collectivités publiques qui pourront partir à la retraite avant 60 ans en 2005. Ce nombre dépassera 30.000 en 2007 et 2008. La solution équilibrée ainsi retenue d'une mise en œuvre progressive du dispositif, permettra à tous les fonctionnaires qui ont commencé à travailler très jeunes, de partir à la retraite avant 60 ans s'ils ont eu une carrière longue, sans remettre en cause la qualité du service public pour les usagers et avec un coût supportable pour le contribuable* ».

Le coût de la mesure, qui est évalué à **70 millions d'euros en 2005**, devrait atteindre **190 millions d'euros en 2006**. En rythme de croisière, ce coût devrait représenter environ 340 millions d'euros. Pour la fonction publique territoriale et hospitalière, la dépense supportée par la CNRACL est évaluée à 70 millions d'euros en 2005. A titre de comparaison, pour le régime général, le coût de la mesure « carrière longue » a été évalué à 630 millions d'euros en 2004, puis à 1,3 milliard d'euros en 2005.

III. LA RÉFORME PERMET D'ACCOMPLIR LA MOITIÉ DU CHEMIN QUI MÈNERAIT À LA STABILISATION DES CHARGES DE PENSION

A. L'ÉQUILIBRE PRÉVU À L'HORIZON 2020

A législation inchangée, le **besoin de financement des régimes de la fonction publique** est évalué par le conseil d'orientation des retraites (COR) à **28 milliards d'euros en 2020²**, ce qui représente 1,3 % du PIB (*supra*).

¹ Journal officiel du 17 août 2004, page 6477.

² Cette évaluation repose sur l'hypothèse d'un taux de chômage stabilisé à 4,5 % en 2010 (projection correspondant au « scénario macroéconomique de référence » du COR).

La réforme doit permettre de diminuer ce besoin de financement de 13 milliards d'euros. Le tableau suivant permet de détailler les facteurs de cette inflexion.

Impact des différentes mesures sur le besoin de financement des régimes de la fonction publique en 2020

(en milliards d'euros)

	Etat	CNRACL	Total
Besoin de financement en 2020, à droit constant	-20,8	-7,5	-28,3
Allongement de la durée d'assurance permettant une liquidation au taux plein, création de la décote et de la surcote, et réforme du minimum garanti	6,8	2,8	9,6
Indexation sur les prix	3,3	1,2	4,5
Création du régime additionnel	-0,4	-0,4	-0,8
Majoration du 10 ^{ème} dans la fonction publique hospitalière	-	-0,2	-0,2
Extension aux hommes de l'avantage de réversion	-0,05	-0,05	-0,1
Extension de la cessation progressive d'activité	-0,05	-0,05	-0,1
Solde des mesures de redressement	9,6	3,3	12,9
Besoin de financement en 2020, après réforme	-11,2	-4,2	-15,4

Source : réponse au questionnaire budgétaire, jaune « fonction publique » annexé au projet de loi de finances pour 2005

Si, pour le régime de l'Etat, le rendement attendu de la réforme s'élève à 9,6 milliards en 2020, il n'excèdera pas 1,9 milliard d'euros en 2010. Ces projections auront vocation à être actualisées dans le cadre des prochains travaux coordonnés par le COR en 2005.

B. LES INCERTITUDES CONCERNANT LE BESOIN DE FINANCEMENT RESTANT

1. L'« effort supplémentaire des employeurs »

Malgré l'ampleur de la réforme entreprise, **il subsisterait, à l'horizon 2020, un besoin de financement des régimes de la fonction publique de l'ordre de 15 milliards d'euros, représentant environ 0,7 % du PIB.**

Au moment de la présentation du projet de loi portant réforme des retraites, le gouvernement avait annoncé que « *les régimes de la fonction publique seront équilibrés par un effort supplémentaire des employeurs (Etat, collectivités locales, hôpitaux)* », concluant que « *la réforme permet ainsi d'assurer l'intégralité des besoins de financement des régimes de retraite, tels qu'ils sont aujourd'hui prévus pour 2020* ».

Toutefois, la question restait posée de la nature de cet « *effort supplémentaire des employeurs* ». Dans les réponses données aux questionnaires budgétaires, il est fait état, dorénavant, d'« *affectation de ressources publiques* ».

En réalité, **la démarche prospective n'est pas encore achevée**, même si, d'une façon générale, il devait demeurer entendu que la réforme des retraites n'était pas réductible à de strictes considérations comptables.

2. Des modalités de financement à préciser

Compte tenu des efforts entrepris, votre rapporteur spécial ne voudrait en aucun cas laisser accroire que la réforme aurait été insuffisamment rigoureuse. Simplement, il estime nécessaire de donner la mesure concrète de ce que représentera un « *effort supplémentaire des employeurs* », dût-il prendre la forme, guère plus engageante, d'« *affectation de ressources publiques* » : cet effort ou cette affectation, toutes choses étant égales par ailleurs, et quelle que soit la nouvelle « tuyauterie » susceptible d'être mise en oeuvre dans le cadre des finances sociales, **ne peut qu'avoir une incidence sur le niveau des prélèvements obligatoires.**

En revanche, la portée de cette exigence doit être évaluée en se plaçant dans le contexte, certes, largement indéterminé, des finances publiques en 2020. A cet horizon, il peut être raisonnablement espéré que la réforme de l'Etat, la diminution des effectifs et la diminution du chômage auront rétabli des marges suffisantes pour permettre d'absorber, le cas échéant, un surcroît de prélèvements obligatoires sans peser sur l'activité.

En tout état de cause, le Conseil d'orientation des retraites (COR), selon les termes de l'article 6 de la loi portant réforme des retraites précitée, a la charge de « *de décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long termes des régimes de retraite légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière* ».

Les engagements de l'Etat au titre des retraites

Un chiffre figurant sur le Compte général de l'administration des finances (CGAF) en 2001, paru en juin 2003, n'avait pas manqué de frapper les esprits : les engagements de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires et des agents publics relevant des régimes spéciaux s'élevaient, fin 2002, à 708 milliards d'euros, ce qui représentait près de la moitié du produit intérieur brut. Dans le CGAF paru en mai 2005, ces engagements ont été réévalués à 940 milliards d'euros ; compte tenu de la réforme des retraites, le CGAF avance le chiffre de 850 milliards d'euros.

Ces engagements correspondent au montant actualisé des pensions restant à verser aux retraités et aux actifs à la date de l'évaluation. En application de la norme comptable internationale « IAS 19 », les pensions futures des actifs, évaluées sur la base de leur évolution de carrière probable à l'aide des paramètres actuels du régime, sont prises en compte au prorata des années de services effectuées à la date d'évaluation sur le nombre d'années de service au moment du départ à la retraite.

Autant signaler d'emblée que ces chiffres, d'ailleurs **peu précis** car particulièrement sensible au choix de la méthode, au niveau du taux d'actualisation¹ retenu pour les retraites à verser, et à la variable comportementale, est **sans véritables implications pratiques** : l'Etat ne sera jamais mis en faillite, jamais obligé de licencier l'ensemble de ses fonctionnaires, et jamais obligé de leur régler par avance la valeur actualisée de l'ensemble des pensions dues.

Ils ont néanmoins une certaine² **valeur illustrative**, et il est certainement méritoire d'avoir essayé de mesurer l'impact de la réforme des retraites des fonctionnaires sur le montant des engagements de l'Etat au titre des retraites.

En attendant, il convient de suivre notre collègue Adrien Gouteyron, qui écrivait dans son rapport pour avis³ sur le projet de loi portant réforme des retraites : *« la réforme est satisfaisante sur le plan de l'équité, et elle se situe sans doute à la lisière de la « contrainte d'acceptabilité » ; certes, elle ne permet d'absorber qu'environ la moitié des besoins de financement à venir ; en conséquence, elle n'en est que plus urgente et absolument nécessaire, particulièrement dans ses aspects les plus contraignants »*.

C. DES GISEMENTS D'ÉCONOMIES ENCORE « À PORTÉE DE MAIN »

La Cour des comptes, dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat, a attiré l'attention sur certains dispositifs procurant des avantages en matière de retraite lui semblant disproportionnés par rapport aux contraintes subies par les fonctionnaires concernés.

1. La bonification pour dépaysement

Cette bonification, égale en règle générale au tiers de la durée des services civils accomplis hors d'Europe, constitue, a rappelé la Cour des comptes, un dispositif *« défini, dans ses grandes lignes, il y a un siècle et demi, soit à une époque où la France entendait assurer sa présence coloniale et où les moyens de transport et les modes de vie étaient sans rapport avec la situation actuelle »*.

¹ Le taux d'actualisation retenu dans le dernier CGAF est de 2,5 % ; il était de 3 % dans la précédente évaluation.

² Les comparaisons internationales seraient éclairantes, mais leur réalisation se heurte à de nombreux obstacles méthodologiques. Il peut être avancé que ces engagements représenteraient 33 % du PIB aux Etats-Unis, lorsqu'ils excèderaient la moitié du PIB en France.

³ Rapport pour avis n° 383 (2002-2003) au nom de la commission des finances.

Le coût, en 2003, estimé par le service des pensions, des bonifications pour dépaysement, s'élevait à **212 millions d'euros**.

La Cour des comptes a préconisé un réaménagement complet de ce dispositif, qui comprendrait, en particulier, un « *ciblage géographique beaucoup plus strict excluant notamment les DOM et les TOM* » et un plafonnement du nombre d'années susceptibles d'être acquises au titre de la bonification pour dépaysement.

Au delà, la Cour de comptes estimait qu'« *il convenait de s'interroger sur le principe même du maintien de ce dispositif pour l'avenir* », compte tenu, notamment, des mesures trouvant déjà à s'appliquer durant la période d'activité.

2. Les bonifications accordées à certains professeurs de l'enseignement technique

Cette bonification, introduite en 1964 dans le code des pensions civiles et militaires de retraite, est égale, dans la limite de cinq années, à la durée de l'activité professionnelle dans l'industrie dont les professeurs de l'enseignement technique ont dû justifier pour se présenter au concours. Ces années demeurent prises en compte dans la pension du régime général, ce qui aboutit à la prise en compte, exorbitante du droit commun, d'une même période de travail au titre de deux pensions différentes.

Certes, une politique volontariste de promotion de l'enseignement professionnel était alors nécessaire, car le statut des professeurs de l'enseignement technique n'était pas encore aligné sur celui des professeurs certifiés, tant en terme de rémunération (alignement en 1989), que d'horaires (alignement en 2000).

En 2003, la Cour des comptes a observé que ce « *dispositif daté et devenu injustifié (...) donnait lieu à des demandes reconventionnelles visant à étendre cette mesure à l'ensemble des enseignants ayant à faire valoir une expérience professionnelle dans le secteur privé* », de plus en plus nombreux dans l'enseignement général. Ainsi, « *le maintien du statu quo paraissait difficile* ».

Le coût, en 2001, estimé par le service des pensions, de cette bonification, s'élevait à **37 millions d'euros**.

3. L'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer

Les décrets n° 52-1050 du 10 septembre 1952 et n° 54-1293 du 24 décembre 1954 ont instauré une indemnité temporaire au profit des pensionnés titulaires d'une pension de l'Etat et justifiant d'une résidence effective outre-mer.

Cette indemnité, dont le montant représente un pourcentage de la pension concédée, est servie à la Réunion, à Mayotte (35 % de la pension concédée), à Saint-Pierre-et-Miquelon (40 %), en Nouvelle Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna (70 %) ; en outre, elle bénéficie -sauf à la Réunion- de régimes fiscaux particulier.

Le coût, en 2003, estimé par la direction générale de la comptabilité publique, de l'indemnité temporaire, s'élevait à **203 millions d'euros**, la dépense s'avérant dynamique, puisqu'elle s'était élevée à 120 millions d'euros en 1995. Selon la Cour des comptes, cette croissance s'explique « *par la meilleure information diffusée sur le sujet par les services de retraites des administrations, la publicité donnée à la mesure par certaines émissions télévisées et par la baisse générale des tarifs aériens* ».

Or, la condition de résidence¹ « *s'est avérée depuis vingt ans pratiquement impossible à contrôler* », et il doit être rappelé que les actifs bénéficient déjà de majorations de rémunération en cas de service dans les territoires concernés.

La conclusion de la Cour des comptes était sans appel : « (...) *l'heure n'est plus à de nouvelles - et très vraisemblablement vaines - tentatives de rationalisation. Il importe de mettre fin à l'attribution de cette indemnité injustifiée, d'un montant exorbitant et sans le moindre équivalent dans les autres régimes de retraite* ».

A l'occasion de la discussion du projet de loi de programme sur l'outre-mer, nos collègues Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat, et Philippe Marini, rapporteur général, avaient déposé un amendement visant, conformément aux préconisations de la Cour des comptes, à supprimer l'indemnité temporaire. Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, donnant un avis défavorable à cet amendement, avait ainsi justifié sa position : « (...) *le choix du gouvernement est très clair en matière de réforme de retraites. (...) Jean-Paul Delevoye (...) a nettement indiqué que la question des retraites d'outre-mer n'entraîne pas dans le champ de la réforme actuellement présentée par le gouvernement, qui est une réforme progressive*

¹ Résultant des décrets précités et de l'instruction de référence de la direction générale de la comptabilité publique n° 82-17-B3 du 20 janvier 1982 : en principe, les absences du territoire ne peuvent dépasser 40 jours pour l'année civile, et l'indemnité doit être proratisée en cas de dépassement.

visant à permettre aux agents de modifier leur stratégie en matière de départ à la retraite, et non pas une réforme ponctuelle portant sur des éléments particuliers de droit à pension des fonctionnaires »¹.

Compte tenu de cette dernière indication, si aucune des évolutions préconisées par la Cour des comptes dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat n'avait en effet, *a priori*, vocation à être véhiculée par la loi portant réforme des retraites, votre rapporteur spécial estime qu'aujourd'hui, rien ne s'opposerait à un réexamen de ces situations.

¹ JO Débats Sénat, séance du 22 mai 2003, page 3545.

CHAPITRE CINQ

LA 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 engagée ; sur certains plans, en particulier celui des relations entre les services publics et les usagers, la réforme de l'Etat paraît même en voie d'être accomplie.

Toutefois, 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, notre ancien collègue Gérard Braun a mené 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 montrait l'existence d'une **nette corrélation entre la réforme de l'Etat et la réduction de son périmètre d'action**.

La réforme de l'Etat est apparue, 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 variait selon les pays, leurs axes étaient les mêmes : attention portée aux résultats plus qu'aux moyens, introduction de nouvelles méthodes comptables, adoption de systèmes de gestion proches de ceux existant dans le secteur privé.

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, différenciation plus forte des rémunérations en considération du 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 autonomes et gérées sur le modèle des entreprises privées, amélioration de la qualité du

¹ *Rapport d'information n° 348 (2000-2001).*

service rendu, intérêt porté à la satisfaction des usagers, réforme des administrations centrales, simplification des démarches administratives, et développement de l'administration électronique.

Cependant, la réforme budgétaire qu'impliquera la pleine application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, 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 a décidé de provoquer cette avancée.

I. LE CHANTIER ININTERROMPU DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Ces deux dernières décennies, la réforme de l'Etat a suivi deux axes majeurs.

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 ».

1. L'évaluation

Depuis 1994, des **indicateurs de résultat**² figurant en annexe des « bleus », au niveau des **agrégats**³, donnent le coût et les objectifs de certaines composantes des actions ministérielles. Malheureusement, ces indicateurs sont souvent parcellaires et de surcroît mal renseignés. Des **comptes-rendus de**

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 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, se situent dans la lignée de ces indicateurs (infra).*

³ *Depuis 1978, les « bleus » ministériels sont présentés sur la base de la notion d'action ou d'activité. Ainsi, les articles sont répartis entre les différentes actions identifiées au sein du « bleu », sans considération du titre auquel ils se rapportent. Ces actions constituent autant d'« agrégats », comportant l'ensemble des crédits afférents aux articles qui le composent. La recherche d'une présentation des crédits permettant une lecture analytique n'est donc pas nouvelle ; le contenu des agrégats préfigurait d'ailleurs celui des programmes (infra).*

gestion budgétaire¹ ont été instaurés en 1999, et les **rapports d'activité ministériels (RAM)**² 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**³.

Toutefois, ces innovations n'avaient pas véritablement permis d'acclimater une logique de résultat dans l'administration, et elles revêtaient un caractère largement emblématique.

Il convient également d'évoquer les « **contrats d'objectifs et de moyens** », qui concernent par exemple la direction générale des impôts et à la direction des relations économiques extérieures. Ces conventions, dont l'objectif est de mettre à l'abri de toute régulation budgétaire les crédits des directions concernées en contrepartie d'objectifs à respecter, conservent tout leur intérêt.

2. Déconcentration et décentralisation

Par ailleurs, en cohérence avec les avancées de la décentralisation, 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 recrutements⁴, qui devait permettre de solliciter l'emploi local tout en répondant 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

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

² Une circulaire du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire du 2 décembre 2002 a actualisé le cadre général dans lequel doivent être conçus les RAM. Elle a souligné les deux orientations majeures devant guider la réalisation des rapports portant sur l'année 2002 : la poursuite de la définition d'indicateurs relatifs aux performances réalisées en regard des objectifs des politiques mises en œuvre, et la recherche, en effet bienvenue, d'une concision de nature à mettre en relief les lignes de force de ces politiques.

³ La circulaire du 28 décembre 2000 a confié l'animation des évaluations à une nouvelle instance, le Conseil national des évaluations (CNE).

⁴ Facilitée par la loi du 3 janvier 2001 (infra).

2001. Enfin, la déconcentration du dialogue social, encouragée par le CIRE¹ du 12 octobre 2000, devait en particulier aboutir à l'achèvement fin 2002 de la mise en place de commissions locales interministérielles de coordination. En 2003, les stratégies ministérielles de réforme (*infra*) ont succédé aux PPM.

Cependant, la décentralisation menée depuis vingt-cinq ans ne s'est pas traduite par une restructuration véritable des services déconcentrés. Aujourd'hui, il ne semble pas nécessaire qu'un ministère cumule une direction départementale et une direction régionale alors même que les compétences sont partagées, voire entièrement transférées aux collectivités locales. D'une façon générale, il s'avère souvent contre-productif qu'à chaque niveau de collectivité décentralisée corresponde un niveau déconcentré de l'Etat. Par exemple, 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.

Le rapport public particulier de la Cour des Comptes de novembre 2003 intitulé « *La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat* » a dressé un bilan sévère des actions conduites depuis la loi d'orientation de 1992 précitée. Le gouvernement a déclaré s'y référer afin de parfaire ses projets de réorganisation de l'administration territoriale (*infra*). La Cour des comptes stigmatisait notamment une organisation territoriale souvent irrationnelle et cloisonnée, la modestie des résultats obtenus par les structures de pilotage des administrations centrales, le dévoiement des directives nationales d'orientation (DNO)², ainsi que les carences de la gestion interministérielle locale.

B. L'AMÉLIORATION DES RAPPORTS ENTRE L'ADMINISTRATION³ ET LES PARTICULIERS

En premier lieu, il s'est agi des simplifications administratives.

Concernant les particuliers, des progrès notables ont été enregistrés sous la précédente législature, avec, par exemple, la suppression de la certification conforme et de la fiche individuelle d'état civil en 2001.

¹ Comité interministériel pour la réforme de l'Etat.

² Documents de référence fixant le cadre général de l'action de l'Etat à chaque service déconcentré, en application d'une circulaire du Premier ministre du 8 janvier 2001. Le nombre des circulaires budgétaires que les services centraux adressaient aux ministères devait s'en trouver réduit, et les DNO constituer des instruments d'orientation et d'évaluation des politiques.

³ Au sens de services publics (qui comprennent, en particulier, les organismes de sécurité sociale).

Certaines mesures ont pu constituer 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.

Concernant les 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 semblait être accordée aux téléprocédures**. Le 28 janvier 2002, la DIRE¹ 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 a eu à coeur d'élargir cette orientation qui pouvait sembler réductrice** (*infra*).

En second lieu, **un bien meilleur équilibre s'est progressivement instauré entre les prérogatives de l'administration² 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.

II. L'ACCÉLÉRATION DÉCISIVE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ENGAGÉE PAR LE GOUVERNEMENT ACTUEL

Afin d'infléchir la hausse des dépenses de fonction publique, si certains ajustements étaient réalisables sans attendre, **une réforme de la logique budgétaire s'imposait pour parvenir à une diminution durable et substantielle de la dépense publique**. Elle doit permettre de soutenir et d'accompagner la réforme de l'Etat, dont le « pilotage » a, par ailleurs, fait l'objet d'une rationalisation.

Les trois nouvelles structures interministérielles chargées de la réforme de l'Etat créées par le décret du 21 février 2003

• La **DGMPSE (délégation à la modernisation des structures de l'Etat)** ; cette délégation a repris la plus grande part des attributions de la **DIRE** (délégation interministérielle à la réforme de l'Etat), qu'elle remplace :

- la « DIRE 1 » : mission « service à l'usager et management public » ;
- la « DIRE 2 » : mission « fonctionnement, organisation et déconcentration de l'Etat » ;
- la « DIRE 4 » : mission « administrations régaliennes, économiques et financières » ;
- la « DIRE 5 » : mission « administrations sociales, culturelles, scientifiques et techniques ».

¹ Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat.

² Surtout l'administration au sens strict, c'est-à-dire organismes de sécurité sociale non compris.

• La **DUSA (délégation aux usagers et aux simplifications administratives)** : cette délégation a repris les missions de la **COSA** (commission pour les simplifications administratives), hormis le pôle chargé de veiller à l'harmonisation, la normalisation et la simplification des formulaires électroniques et des téléprocédures, mission qui échoit à l'ADAE. La DUSA coordonne la politique de simplification du droit, des procédures et des formalités administratives et concourt à la clarté et l'intelligibilité du langage administratif. Elle est associée aux travaux menés pour améliorer la qualité de la réglementation. Enfin, le délégué est rapporteur général du Conseil d'orientation de la simplification administrative (COSA).

Pour l'accomplissement de ses missions, la DUSA établit, en concertation avec l'ensemble des ministères, des projets de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit par ordonnances (la première loi votée est celle n° 2003-591 du 2 juillet 2003), promeut les actions de qualité des services rendus aux usagers en mutualisant les expériences de terrain (élaboration d'une charte générique de la qualité dite « **Charte Marianne** ») et en primant les administrations les plus performantes en matière de qualité de service (remise de « **Trophées** »), veille à l'harmonisation, à la normalisation et à la simplification des formulaires sous forme papier ou électronique en s'efforçant de simplifier le langage et les procédures, et encourage l'adoption d'un langage administratif accessible en appuyant l'action du **Comité de simplification du langage administratif (COSLA)**.

• L'**ADAE (agence pour le développement de l'administration électronique)** ; cette agence est née de la fusion de trois services interministériels :
- l'**ATICA** (agence pour les technologies de l'information et de la communication) créée par un décret du 22 août 2001, qui succédait elle-même à la **MTIC** (mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration), créée par un décret du 27 août 1998 ; auparavant, le commissariat à la réforme de l'Etat exerçait, de façon indifférenciée, cette compétence ;
- la « **DIRE 3** » : mission « utilisation des technologies de l'information et de la communication par l'administration » de la **DIRE** ;
- le pôle en charge des formulaires électroniques et des téléprocédures au sein de la **COSA**.

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

Notre collègue président de la commission des finances, Jean Arthuis, dans un récent rapport d'information¹ portant sur la mise en œuvre de la LOLF, a souligné l'étendue de sa portée : « *Elle appelle à une véritable révolution culturelle, tant au sein de l'administration qu'au sein du Parlement lui-même* ».

¹ *Rapport d'information n° 388 (2002-2003) « Mise en œuvre de la LOLF : un outil au service de la réforme de l'Etat ».*

1. Une nouvelle logique d'objectifs et de résultats

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) s'appliquera pleinement **dès la préparation du budget pour 2006**.

La LOLF renverse la perspective qui prévalait en matière de dépense publique : **à une logique de moyens succède 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 de la LOLF). Il s'agira cependant d'une **fongibilité asymétrique** : les gestionnaires ne pourront pas abonder les crédits de dépenses de personnels (alors que ces derniers pourront être redéployés pour d'autres dépenses).

Concernant l'emploi public, à cette limitation s'ajoutera celle d'un plafond du nombre d'emplois¹ par ministère. 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**² 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).

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. Ainsi, **les crédits du budget pour 2005 ont été regroupés en missions, programmes et actions**, dont la nomenclature, rendue publique par le gouvernement le 16 juin 2004, était le fruit d'une concertation étroite avec les assemblées parlementaires.

¹ Un des enjeux du recensement intégral des emplois financés par le budget de l'Etat est la prise en compte des professeurs de l'enseignement privé.

² Les programmes seront ainsi eux-mêmes subdivisés en **actions** qui permettront une évaluation fine du coût des politiques.

Par ailleurs, **des projets d'objectifs et d'indicateurs de performance ont été élaborés par les différents ministères** en vue de finaliser pour 2006 les projets annuels de performance (PAP) se rapportant au différents programmes.

En cohérence avec ces enjeux, certaines dispositions de la LOLF, déjà entrées en vigueur, renforcent l'information et les pouvoirs du Parlement.

Enumération des dispositions de la LOLF déjà en vigueur

- règles relatives aux annulations de crédits (article 14) ;
- application du principe de sincérité (article 32) ;
- affectation à des tiers de recettes de l'Etat (article 36) ;
- délais de dépôt des « jaunes » (2^{ème} alinéa de l'article 39) et des réponses aux questionnaires parlementaires (article 49) ;
- rapports joints aux projets de loi de finances (articles 50 et 53), permettant ainsi une meilleure information du Parlement notamment grâce à la publication du programme pluriannuel des finances publiques et à l'occasion du « débat consolidé » sur l'évolution des prélèvements obligatoires (article 52) ;
- dispositions élargissant les pouvoirs de contrôle des commissions des finances (articles 57, 58 à l'exception du 4^o et du 5^o, 59, 60) ;
- la procédure d'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de règlement (article 41), dont l'examen pour l'année N doit désormais précéder celui de la LFI pour l'année N+2, ce que les commentateurs appellent le « chaînage vertueux »
- dépôt par le gouvernement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, pouvant servir de base à un débat d'orientation budgétaire dans chaque assemblée (article 48, à l'exception du 4^o).

2. La déclinaison de la réforme au niveau déconcentré

A partir de l'exercice 2000, dans un nombre croissant de **préfectures**, une **globalisation des moyens** (incluant les rémunérations des personnels) a été instaurée dont **les effets paraissent largement positifs**.

Dans la perspective de la LOLF, les expériences de globalisation des crédits se sont multipliées ces dernières années, notamment pour 2004, avec la mise en place des chapitres « en 39 » (globalisation des titres III et IV), des chapitres « en 59 » (globalisation des titres III, IV, V et VI), et des chapitres « en 69 » (globalisation des titres IV et V).

Pour 2006, les préfets devront élaborer, en amont, des « **budgets opérationnels de programme** » (**BOP**) constituant la déclinaison de chaque programme au niveau territorial. La fongibilité des crédits existant au sein d'un même programme permettra d'autoriser, au niveau déconcentré, les redéploiements entre lignes de crédits s'y rapportant.

Toutefois, en raison de l'étanchéité qui existera entre les programmes, la gestion interministérielle à l'échelon territorial aurait pu s'en trouver complexifiée. Aussi, dans son rapport public particulier précité de novembre 2003 « *La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat* », la Cour des comptes a-t-elle préconisé la mise en place de « **programmes interministériels territoriaux** » (cf. *infra* les programme des interventions territoriales de l'Etat).

B. UN CHEMINEMENT PARALLÈLE À LA RÉFORME BUDGÉTAIRE : LES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE RÉFORME

Parfois présentées comme le « cinquième pilier » de la réformes de l'Etat ave la LOLF, la décentralisation, la simplification du droit et la réforme des fonctions publiques, les **stratégies ministérielles de réforme (SMR)** font l'objet, depuis leur naissance, d'une communication soutenue, à la mesure de leurs ambitions.

1. 2003 : la naissance des stratégies ministérielles de réforme

Les **stratégies ministérielles de réforme (SMR)**, dont la mise en place a été annoncées par le Premier ministre le 2 décembre 2002, ont d'abord fait l'objet d'une circulaire datée du 25 juin 2003¹.

Une lettre conjointe du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire et du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, datée du 24 juillet 2003, a précisé les modalités de présentation des SMR.

Il s'agissait, pour les différents ministres, de **présenter des stratégies de réforme au Parlement et au Premier ministre sur la base d'un réexamen systématique des missions et des structures de leurs départements respectifs, en cohérence avec les avancées de la décentralisation et la mise en œuvre de la LOLF.**

L'accent est également mis sur le développement des « démarches qualité », et sur l'évolution des modes de gestion des ressources humaines.

¹ *Publiée au Journal officiel du 17 juillet 2003.*

Les SMR ont été présentées à l'Assemblée nationale en séance, et ont pu être évoquées par les commissions des finances des deux assemblées à l'occasion de leurs auditions de ministres.

Cette **implication du Parlement** distingue les SMR des programmes pluriannuels de modernisation, mis en place en 1998¹ par le Premier ministre, dont elles « descendent ».

Les SMR ne valent évidemment que par la précision des engagements qu'elles permettront de formuler. Une conséquence attendue de l'association du Parlement était l'enrichissement du dialogue concernant les évolutions des structures administratives, qui ne concerne habituellement que l'administration et les syndicats. **En tout état de cause, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2004, votre commission des finances a procédé à certaines auditions de ministres, aux fins, notamment, d'obtenir certains de ces engagements.**

**Engagements des ministres auditionnés par votre commission des finances
à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2004**

- le 30 octobre 2003, **M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation et de la recherche**, a formulé des engagements chiffrés portant sur la **réduction du nombre d'enseignants en sureffectifs** dans leur discipline ;

- le 4 novembre 2003, **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, s'est engagé, en conséquence de la mise en place d'un nouveau système d'immatriculation à vie des véhicules de la police nationale, à **redéployer 600 emplois vers d'autres priorités** à partir de 2006-2007, et à **doubler en 2004 le nombre de reconduites à la frontière** ;

- le 12 novembre 2003, **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense**, s'est engagée à **budgetiser les dépenses liées aux opérations militaires extérieures (OPEX)** dès le projet de loi de finances pour 2005 ;

- le même jour, **M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité**, s'est engagé à **diminuer de 100.000 le nombre d'offres d'emplois non pourvues d'ici à fin 2004**, et à faire en sorte que la **compensation du transfert du RMI au département soit intégrale**, prenant notamment en compte les effets de la réforme de solidarité spécifique ;

- le 18 novembre 2003, **M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer**, s'est engagé à **réformer son ministère** par la création de pôles performants regroupant ses services régionaux, par la réorganisation de l'administration des routes, et par le regroupement de directions d'administrations centrales ;

- enfin, le 20 novembre 2003, **M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la justice**, s'est engagé à appliquer la **rémunération au mérite à 10.000 cadres** de son ministère en 2004.

¹ Circulaire du 3 juin 1998.

Idéalement, ces stratégies constituaient pour chaque ministre le cadre privilégié de l'identification des réformes à engager par son département ministériel. Il était prévu qu'elles fassent l'objet d'un suivi et d'une actualisation annuels. Le contenu des SMR est à la fois plus vaste que celui de la LOLF - la réflexion sur les missions et structures va au-delà du quantifiable -, et plus restreint : il s'agit surtout de la modernisation des ministères.

La DMGPSE¹ (délégation à la modernisation des structures de l'Etat) **est chargée du suivi, de l'animation et de l'évaluation des SMR.** Ces travaux se font en concertation avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), et le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire.

2. 2004 : la naissance d'une méthode, des ambitions nouvelles

Au mois de juin 2004, le Premier ministre a demandé à chaque ministre de tirer un **bilan des SMR** pour 2004, et de les **réactualiser** sur un mode plus ambitieux, la coordination et la conduite des travaux ayant été confiées au ministère de la réforme de l'Etat.

Chaque ministre a ainsi été invité à procéder à un réexamen systématique des missions de son ministère et des structures qui le servent, en distinguant les missions qui peuvent être déléguées ou abandonnées, à présenter un **programme d'actions** pour améliorer la productivité et l'efficacité des administrations ainsi que la qualité du service public, et à réfléchir à des propositions opérationnelles permettant de mieux récompenser les efforts accomplis par les agents, de simplifier et moderniser le cadre de leur action et de mieux mobiliser leur énergie et leurs compétences.

Les ministres ont remis leurs travaux à la fin du mois de juin. **Une concertation a ensuite été engagée avec le ministère de la réforme de l'Etat**, qui a réuni autour de lui des « spécialistes de la conduite du changement » et des membres des différents corps d'inspection, dans le but de hiérarchiser les propositions des ministères, en identifiant celles qui sont susceptibles d'améliorer la productivité, la qualité du service ou la qualité de la gestion, de préciser ou enrichir ces propositions et consolider les dispositifs de pilotage, d'inciter les ministères à prendre des **engagements mesurables** en termes de gains de productivité ou d'amélioration de la qualité de service ou de la gestion.

¹ La DGMPSE a repris, depuis le 21 février 2003, une partie importante des attributions de la DIRE (délégation interministérielle à la réforme de l'Etat), qu'elle remplace.

Malgré cette inflexion quantitative, en raison de leur caractère pluriannuel, les SMR ne doubleraient pas les projets annuels de performance (PAP) prévus par la LOLF.

Sur plus de 500 propositions, **225 « actions prioritaires »** ont été sélectionnées au terme de la concertation précitée. Elles se répartissent de manière à peu près égale entre celles qui permettent d'accroître la productivité des administrations et celles qui permettent d'améliorer l'efficacité de l'action publique ou la qualité du service rendu.

La plupart de ces 225 actions **ont fait l'objet d'un engagement chiffré** et daté de la part du ministère concerné afin de favoriser la naissance d'une « culture de l'engagement » au sein des administrations.

Les mesures proposées portent, sauf quelques exceptions, sur les moyens d'action directs de l'administration, qui représentent une **assiette économique de 95 milliards d'euros** (salaires et frais généraux de l'Etat).

Ces mesures permettront d'améliorer la productivité des administrations et de dégager, **à l'horizon 2007, une économie de l'ordre de 1,5 milliard d'euros par an**, qui enregistre l'effet de la suppression ou du redéploiement de **10.000 emplois**, correspondant à une économie proche de 350 millions d'euros.

Sur la période 2005-2007, les gains de productivité attendus ressortent donc à 0,5 % annuels, ce qui ne semble pas déraisonnable.

Exemples d'actions de réforme

- Rationalisation des achats publics : capitalisant sur l'expérimentation conduite au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les ministères de l'équipement, de l'agriculture, de l'écologie, de l'emploi et de la cohésion sociale et les services généraux du Premier ministre (SGPM) ont engagé une démarche coordonnée par le secrétariat d'Etat à la réforme de l'Etat. Celle-ci doit permettre de dégager 200 millions d'euro par ans d'économies en 2007 ;

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

- transformation du mode de gestion de la redevance audiovisuelle (ministère des finances) ;

- transfert aux caisses d'allocations familiales (CAF) de la gestion des prestations familiales dues aux agents de l'Etat (ministère de la fonction publique) : ce transfert, mis en œuvre dès le PLF 2005 (cf. *supra* l'examen des crédits) doit permettre d'« économiser » près de 600 emplois ;

- nouveau système d'immatriculation à vie des véhicules (ministère de l'intérieur) : une mise en place progressive est prévue à partir de 2006/2007 ;

- dématérialisation du journal officiel (services du Premier ministre) : la version en ligne du Journal Officiel ayant acquis valeur légale et pouvant ainsi remplacer la version papier, il est prévu de restructurer la direction des journaux officiels ;
- externalisation de la gestion et de l'entretien des véhicules de la gamme commerciale (ministère de la défense) : elle doit s'opérer à partir d'avril 2005 ;
- réduction du nombre d'administrations centrales : le ministère de l'équipement regroupera ses 14 directions d'administration centrale en 7 directions, et le ministère des finances en fusionnera trois (Trésor, DP, DREE) ;
- accueil des usagers : le 1^{er} janvier 2005, l'ensemble des services de l'Etat aura adopté un standard minimum en matière d'accueil des usagers et de traitement des réclamations (Charte Marianne) ;
- réduction du délai de remboursement aux entreprises des crédits de TVA (ministère des finances) : l'objectif est d'atteindre 80 % des remboursements sous 30 jours contre 65 % mi-2004.

Votre rapporteur spécial observe que nombre d'actions reposant sur le développement de l'administration électronique constituent la reprise de mesures figurant dans le programme « ADELE » (*infra*), lesquelles, dans une proportion importante, n'étaient d'ailleurs pas nouvelles. D'autres actions, en revanche, n'en sont qu'à l'état de conception.

Ainsi, il faut bien reconnaître que, sous une présentation souvent flatteuse, coexistent un nombre non négligeable de mesures préexistantes « subsumées » dans les SMR, et des mesures parfois hypothétiques.

Les 225 actions précitées ont été soumises à l'appréciation d'un **comité d'évaluation des stratégies ministérielles de réforme**¹, composé de dix personnalités² indépendantes, qui s'est réuni le 14 septembre 2004.

Dans une conférence de presse³ du même jour, M. Francis Mer, président du comité d'évaluation, a déclaré : « *Le problème que nous avons constaté, c'est que (...) l'analyse des missions que les différentes*

¹ Pour sa part, Mme Anne Balthazar, secrétaire nationale adjointe de la fédération générale des fonctionnaires Force ouvrière, interrogée par la revue *Acteurs publics* pour le numéro d'octobre 2004, y voit, de façon peu nuancée, « la mise en scène d'une politique de destruction du service public ». A l'évidence, un important travail de pédagogie s'impose encore en direction des syndicats, et probablement des personnels.

² Il s'agit de : M. Francis Mer (président du comité d'examen), M. Franco Bassanini, ancien ministre (Italie), M. Daniel Bernard, président-directeur général du groupe Carrefour, M. Thierry Bert, chef du service de l'inspection générale des finances, Mme Jocelyne Bourgon, ambassadrice, représentante permanente du Canada auprès de l'OCDE, notre ancien collègue Gérard Braun, sénateur des Vosges, M. Bernard Brunhes, président-directeur général de Bernard Brunhes Consultants, M. Gilles Carrez, député du Val-de-Marne, rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, M. Roger Fauroux, ancien ministre, et de Mme Hélène Gisserot, procureur général près la Cour des comptes.

³ Adresse : http://www.dmgpse.gouv.fr/IMG/pdf/20040914a_SMR_conference_presse.pdf

administrations sont en charge de remplir, ou de contester, ou de mettre en question, ou d'ajouter n'a pas été fondamentalement traité. ». Il a ajouté que « **la plupart des ministères (...) hésitent à (...) expliciter les conséquences [de leurs projets] (...) notamment sur leurs effectifs** ».

L'ensemble des SMR ont été transmises aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, dans la perspective de la discussion budgétaire.

Il est prévu que le comité précité se livre annuellement, pour chaque stratégie ministérielle de réforme, à une évaluation du bilan pour l'année en cours et de l'actualisation de la SMR pour les années à venir, qui seront proposés par chaque ministère.

C. LA RELANCE DE LA DÉCONCENTRATION

Il était prévu de précéder la nouvelle étape de la décentralisation constituée par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et la pleine application de la LOLF pour le PLF 2006, d'une réflexion sur l'organisation des services déconcentrés de l'Etat, et, plus généralement, sur la déconcentration de l'administration.

Les grandes lignes de la réforme subséquente, portée par le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements, par la circulaire du 13 mai 2004 relative à la préparation des projets d'action stratégique de l'Etat, et par le décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions, sont les suivantes :

- la recherche d'un meilleur « *pilotage stratégique de l'action territoriale de l'Etat* », via une **nouvelle organisation du niveau régional** reposant sur **huit pôles**, dont la constitution vise à rationaliser les services de l'Etat, gage d'économies d'échelle et de simplification pour l'usager. Dans le cadre de la LOLF, le **préfet de région** sera ainsi amené, avec ses « chefs de pôles », à jouer un rôle plus important dans la préparation de la loi de finances, en intervenant en amont sur la répartition des crédits au sein des **budgets opérationnels de programmes (BOP)** (*supra*);
- le renforcement des outils de la déconcentration, avec le remplacement des projets territoriaux de l'Etat (PTE) par les **projets d'action stratégique de l'Etat (PASE)**, nouvel outil de référence dans les relations entre l'administration centrale et l'administration territoriale. Les PASE déterminent, pour les

années 2004 à 2006, la stratégie triennale de l'Etat, dans chaque région avec les projets d'actions stratégiques dans la région (PASER), et dans chaque département. Ils se caractérisent notamment par un nombre limité d'orientations (quatre ou cinq) comportant une dimension interministérielle, déclinées en objectifs et indicateurs de performance ;

- la capacité offerte au préfet de région de mener de véritables actions interministérielles en mettant en place, à côté des BOP, un **programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE)** permettant de réunir en une ligne fongible les crédits issus de différents ministères. Il sera constitué d'actions retenues dans le PASER. Ce programme permettra de gérer plus rapidement des projets interministériels complexes, d'envergure régionale ou interrégionale, à l'exemple du plan exceptionnel d'investissement pour la Corse.

D. 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 véritable gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)**. Un **projet de loi d'orientation la fonction publique, en gestation depuis plus d'un an**, donnera vraisemblablement lieu à des avancées décisives dans la perspective d'une optimisation des ressources humaines.

1. La diversification et la modernisation du recrutement

(1) Les principes généraux

La loi du 3 janvier 2001, outre la mise en place d'un nouveau plan de résorption de l'emploi précaire, **a modernisé 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 autorisé¹ ;
- les concours sur titre sont consacrés ;
- la déconcentration des concours est encouragée ; actuellement, plus de 40 % des recrutements sont organisés au niveau local au profit d'une soixantaine de corps, et si, pour la catégorie A, seul le recrutement de professeurs des écoles est actuellement organisé au niveau local, le projet de déconcentration du recrutement des attachés d'administration scolaire et universitaire du ministère de l'éducation nationale (AASU), permettra de donner un nouvel élan à la politique de déconcentration.

Par ailleurs, il a été décidé, dans le cadre des travaux d'élaboration de la loi d'orientation sur la fonction publique, de créer un nouvel instrument de recrutement, appelé le **PACTE (Parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'Etat)**, ouvert aux jeunes de 16 à 26 ans sortis du système scolaire sans qualification, ainsi qu'aux demandeurs d'emploi de longue durée.

Cet outil permettrait à la fois d'introduire une logique de discrimination positive dans l'accès à l'emploi public et de réaffirmer le rôle de l'emploi dans le processus d'intégration sociale, sans renoncer pour autant au niveau de recrutement des fonctionnaires, puisque le contrat proposerait une période de formation en alternance débouchant sur une réelle qualification, et sur une possibilité de titularisation directe après examen professionnel.

(2) La haute fonction publique : quelle réforme pour l'ENA ?

Les conclusions de la commission sur la réforme de l'ENA présidée par M. Yves-Thibault de Silguy ont été rendues le 22 avril 2003. Cette commission préconise une **différenciation de la formation** dispensée à l'ENA via la création de « dominantes », propres à permettre une **meilleure adéquation des profils aux postes**, que renforcerait le principe d'un **recrutement direct** des élèves par négociation avec l'employeur, impliquant par ailleurs la **suppression du classement final**. Par ailleurs, dans le cadre du rapprochement de la fonction publique d'Etat avec la fonction publique territoriale, elle envisage celui de l'ENA avec les structures de formation de la haute fonction publique territoriale. En outre, afin d'« *élargir le recrutement et permettre à l'ENA de se situer au premier rang des grandes institutions équivalentes au plan mondial* », la commission défend le principe de « *l'insertion de l'ENA dans le système concurrentiel de formation* ».

¹ Décret n° 2002-121 du 31 janvier 2002.

Dans le même temps, d'autres missions intéressant l'encadrement supérieur ont été lancées par le gouvernement :

- sous la présidence de M. Guy Berger, une réflexion portant sur les passerelles entre le public et le privé dans la perspective de favoriser les échanges dans le respect des règles de déontologie, qui a débouché sur le rapport sur les dispositions relatives aux fonctionnaires souhaitant exercer une activité dans le secteur privé, présenté le 23 septembre 2003 ;

- sous la présidence de M. Yves-Thibault de Silguy, la commission précitée a remis au Premier ministre un second rapport, portant sur l'encadrement supérieur de l'Etat¹.

En tout état de cause, d'après une réponse au questionnaire budgétaire se rapportant aux services généraux du Premier ministre, « *la réforme de la scolarité des élèves des promotions de l'ENA doit, enfin, être finalisée avant la fin de l'année 2005, pour s'appliquer à la promotion qui entrera à l'Ecole le 1^{er} janvier 2006* », ce dont votre rapporteur spécial accepte l'augure.

2. Une plus grande mobilité fonctionnelle et géographique

Elle a, certes, été favorisée par certaines dispositions réglementaires : ainsi le décret du 30 avril 2002 procède à la suppression de certains contreseings des arrêtés de détachement, et garantit 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, ou au renforcement de la mobilité « inter fonctions publiques » ont été prises afin de permettre l'accueil en détachement des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers dans certains corps. Par ailleurs, 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.

Il reste que **les possibilités de mobilité durables se heurtent au carcan du millier de corps de la fonction publique de l'Etat**, dont la rationalisation est urgente dans la perspective des redéploiements que rendront indispensable, tant au sein de la fonction publique de l'Etat qu'entre cette dernière et la fonction publique territoriale, la perspective de la mise en œuvre de la LOLF et de la poursuite de la décentralisation. Il est envisagé que **les 1.000 corps de métiers soient réorganisés en sept « filières »** (sécurité, technique, santé et social, administration financière, culture, formation, administration générale). Chacune de ces filières comporterait **cinq niveaux**,

¹ *Moderniser l'Etat : l'encadrement supérieur, rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, La Documentation Française, décembre 2003.*

ce qui permettrait d'**aboutir à un nombre cadres de fonction compatible avec une vraie mobilité.**

La prochaine **loi d'orientation sur la fonction publique** devrait constituer le vecteur privilégié de ces évolutions.

3. La reconnaissance du mérite des fonctionnaires

Votre rapporteur spécial estime que la **rémunération au mérite** constitue le gage *a priori* d'une plus grande efficacité des fonctionnaires.

Ce sujet a **longuement été tabou**, et si la démarche n'est cependant pas nouvelle (le support réglementaire des primes de rendement¹ (*infra*) remonte ainsi à l'après-guerre), les dérives constatées depuis inviteraient plutôt au scepticisme.

Toutefois, dans la mouvance de la réforme de l'Etat, et, plus particulièrement, dans la **dynamique de la LOLF**, la question de l'instauration d'une **rémunération au mérite**, selon des modalités et dans des proportions à définir, paraît enfin **plus communément recevable**.

Il convient de garder à l'esprit que la **rémunération au mérite recouvre d'abord la gestion des avancements et des carrières**, récemment dynamisée.

Mais la **modulation indemnitaire au mérite**, en raison de sa **flexibilité** et de sa **réversibilité**, constitue l'**élément le plus efficace** - et naturellement le plus contesté - d'une **authentique rémunération au mérite**.

La rationalisation des régimes indemnitaires en cours, ainsi que les exigences nouvelles de la LOLF, ouvrent aujourd'hui la voie à une modulation indemnitaire au mérite effective et généralisée. La réflexion sur la rémunération au mérite étant, par ailleurs, bien avancée, la volonté politique n'a donc plus qu'à s'exprimer.

Ultérieurement, la généralisation, au sein des services, de la mesure de la performance exigée par la LOLF devrait protéger les futurs mécanismes de rémunération au mérite des dévoiements constatés par le passé.

¹ Le décret n° 45-1753 du 6 août 1945 relatif aux primes de rendement pouvant être attribuées aux fonctionnaires des finances prévoit que « ces primes, essentiellement variables et personnelles, sont attribuées (...) compte tenu de la valeur et de l'action des agents (...). [Elles] sont révisées chaque année, sans que les intéressés puissent se prévaloir de la prime allouée au titre de l'année précédente ». Le décret n° 50-196 du 6 février 1950 relatif à certaines indemnités dans les administrations centrales prévoit que les dispositions du décret de 1945 précité peuvent être étendues à d'autres catégories de fonctionnaires des administrations centrales, « où des mesures auront été prises en vue d'obtenir des économies de personnel par un accroissement de l'efficacité du travail ».

(1) Une gestion des avancements et des carrières théoriquement dynamisée

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.

Par ailleurs, la **notation** est rénovée et le lien entre notation et **avancement d'échelon** est renforcé avec l'adoption d'un système de bonus-malus. Concernant l'**avancement de grade**, le décret précité indique que le tableau d'avancement est établi après un examen approfondi de « *la valeur professionnelle* » au vu des notations, des propositions motivées des chefs de services et, dorénavant, de l'évaluation des agents retracée par les comptes-rendus d'évaluation.

Votre rapporteur spécial observe que, nonobstant ces améliorations, les instruments propres à différencier l'avancement en fonction de la valeur professionnelle existaient, 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**

Dans son rapport d'avril 2004 consacré à « la gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes », **le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CERC)**, soulignant l'importance que revêt la réforme de l'évaluation pour la mise en place d'une rémunération au mérite, **rappelle ainsi que les marges de manœuvre offertes par le décret du 29 avril 2002 doivent être pleinement utilisées par les ministères.**

(2) La transparence et la rationalisation des régimes indemnitaires...

Une circulaire conjointe de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et de la direction du budget du 1^{er} octobre 1999 a rappelé l'**obligation de donner un fondement législatif ou réglementaire aux régimes indemnitaires.**

Sur cette base, la transparence progressivement recouvrée a permis d'entreprendre, depuis janvier 2002, une rationalisation des principales indemnités interministérielles.

Nonobstant la **nouvelle bonification indiciaire (NBI)**¹, dont le traitement est particulier puisqu'elle est prise en compte pour le calcul de la

¹ La NBI a été instaurée par le protocole du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques (dit « protocole d'accord

retraite des fonctionnaires, trois niveaux indemnitaires devraient être finalement distingués :

- **l'indemnité d'administration et de technicité (IAT)**¹, théoriquement accordée en fonction de la manière de servir des agents de catégorie B (en deçà de l'indice brut 380), C et D, et **l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS)**², destinée à compenser certaines responsabilités, astreintes ou contraintes pour les agents de catégorie A et B (au delà de l'indice brut 380) ;
- la **prime de rendement**³, qui concerne les fonctionnaires des administrations centrales et quelques corps de fonctionnaires des services déconcentrés. Elle ne peut excéder 18 % de la rémunération du grade le plus élevé du bénéficiaire. Dans sa gestion, cette prime est **largement déconnectée du rendement** ;
- **l'indemnité de fonction et de résultat (IFR)**⁴ est destinée à fonder tous les dépassements de plafonds réglementaires, qui concernent tant l'IFTS que la prime de rendement. Ainsi, elle donnera un fondement juridique à ces versements, en application de la circulaire du 1^{er} octobre 1999 précitée. Elle devrait être réservée aux personnels de catégorie A, et **attribuée selon leur fonction et leur manière de servir**. L'IFR constituera une généralisation de l'allocation complémentaire de revenu (ACF)⁵, versée au ministère de l'agriculture et au MINEFI. **A terme, l'IFR pourrait avoir vocation à absorber l'IFTS et la prime de rendement**. D'après les réponses communiquées au questionnaire budgétaire « *la publication de ce dispositif interministériel est prévue d'ici la fin de l'année 2004* ».

(3) ... ouvrent la voie à une diffusion de la rémunération au mérite dans la fonction publique

Dans la mouvance de la réforme de l'Etat, qui habitue progressivement les esprits à des concepts nouveaux, la question de

Durafour »). Il s'agit de l'attribution de points d'indice liée à l'exercice de fonctions « comportant l'exercice d'une responsabilité ou d'une technicité particulière ». Elle ne concerne que les personnels titulaires. Ainsi, la part de rémunération s'y rapportant n'est plus liée au grade mais à l'emploi exercé, et son versement cesse si l'on change d'emploi.

¹ Décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 mettant en place l'indemnité d'administration et de technicité (IAT). Cette indemnité est, par ailleurs, cumulable avec les **indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)**, mises en place par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

² Décrets n° 2002-62 et n° 2002-63 du 14 janvier 2002 instaurant l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS).

³ Décret n° 45-1753 du 6 août 1945 précité et décret n° 50-196 du 6 février 1950 précité.

⁴ A l'origine, la dénomination prévue était celle d'**indemnité complémentaire de fonction (ICF)**.

⁵ Mise en place par le décret n° 2002-710 du 2 mai 2002.

l'instauration d'une rémunération au mérite, selon des modalités et dans des proportions à définir, paraît, enfin, plus communément recevable.

(4) Principes généraux

En avril 2004, un **rapport du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics** portant sur **la gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes**, partant du constat de l'hétérogénéité des pratiques existantes, a indiqué **les voies d'un approfondissement et d'une généralisation de la rémunération indemnitaire au mérite, en cohérence avec la culture de résultat imprimée par la LOLF.**

D'après le comité, les **modulations indemnitaires** devraient **s'adosser au décret du 29 avril 2002 précité, qui instaure une obligation d'entretien**, tandis que **la future IFR pourrait devenir le principal support d'une rémunération modulable à titre individuel ou collectif**, et dont une prompte expérimentation dans le cadre de la LOLF serait opportune.

La modulation, adaptée aux différentes catégories de personnels et de métiers, pourrait atteindre **15 à 20 % de la rémunération pour l'encadrement** ; elle serait **révisée chaque année en fonction du travail effectué.**

(5) Le cas des directeurs d'administrations centrales

M. Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'Etat, a remis au Premier ministre, le 27 avril dernier, **un rapport sur la rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale.**

D'une part, la pleine application de la LOLF imposera la mise en place d'objectifs pour les différents programmes qui composeront l'action des ministères. D'autre part, *« les quelque 180 cadres dirigeants des administrations centrales de l'Etat nommés en conseil des ministres, dont relèvent directement ou indirectement plus de deux millions d'agents (soit, en moyenne, plus de 10.000 agents par directeur), ont des responsabilités mal définies, ne disposent le plus souvent d'aucun objectif clair, ne sont guère évalués sur leurs résultats et perçoivent une rémunération inadaptée, sans lien avec l'importance ou l'efficacité de leur action ».*

Les causes de l'inadaptation du régime actuel de rémunération des directeurs d'administration centrale d'après le rapport Silicani

- *« un directeur d'administration centrale gagne en moyenne 115.000 euros bruts annuels, soit trois à quatre fois moins que les hauts dirigeants du secteur privé et deux à trois fois moins que ses homologues britanniques » ;*

- « pratiquement rien dans sa rémunération ne tient compte de son parcours professionnel personnel, de l'importance de ses responsabilités ou de ses résultats » ;

- « les conditions de sa prise de fonction et de son départ sont le plus souvent opaques ».

Ainsi, pour la mise en œuvre de la LOLF, la mobilisation des cadres dirigeants s'impose absolument. En outre, « l'exemple doit partir du sommet. Si ce changement de culture réussit, il irriguera ensuite l'ensemble de notre administration ».

Le rapport préconise de calculer **la rémunération** d'un directeur d'administration centrale, au moment de sa nomination, en fonction de **deux paramètres** : son **expérience professionnelle antérieure**, et l'**importance du poste qui va lui être confié**. Cette rémunération serait composée d'**une part fixe** et d'**une part variable d'environ 20%**, dont le versement serait **modulé en fonction des résultats atteints par le directeur au regard d'objectifs révisables fixés par son ministre**. Il en résulterait un « *surcoût très modeste (entre 3 et 5 millions d'euros au total) (...) très vite compensé, et au centuple, par l'efficacité accrue de l'administration* ».

L'acclimatation d'une telle réforme nécessite une **forte implication des ministres** : « *pour réussir ce changement, il est nécessaire que chaque ministre s'emploie à préciser collectivement avec son équipe de directeurs, puis avec chacun d'entre eux, les priorités de son administration. Il conviendra ensuite qu'il évalue, à l'occasion d'un entretien, les résultats atteints par chaque directeur, au regard des objectifs fixés. Il faudra enfin qu'il décide de traduire les performances dans les rémunérations. Tout cela est apparemment simple (...) mais il ne faut pas se cacher que ceci correspond assez peu aux usages et représente une contrainte pour les ministres* ».

En conformité avec les orientations préconisées par le rapport Silicani, la future **IFR** (*supra*) pourrait, d'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, être adaptée aux directeurs d'administrations centrales afin de tenir compte de leurs **résultats**.

4. 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 rapport d'octobre 2002, l'observatoire avait été en mesure de présenter des matrices de passage des emplois budgétaires aux effectifs réels pour tous les ministères, nonobstant certaines approximations concernant les prêts croisés de personnels entre ministères et les personnels non titulaires

« payés sur crédits », c'est-à-dire correspondant à des emplois ne figurant pas sur les effectifs budgétaires¹.

Dans le rapport que rendu par l'observatoire fin 2003, ces difficultés ont été levées, tandis les causes des écarts entre emplois budgétaires et effectifs réels payés ont fait l'objet d'une quantification précise : « *L'écart de 151.000 entre le nombre d'emplois budgétaires inscrits dans la loi de finances en 2001 (2.144.006 emplois) et le nombre d'agents rémunérés par l'Etat comptabilisés dans les fichiers de paye de l'INSEE au 31 décembre de la même année (2.294.778 personnes) s'explique pour partie : pour – 38.700 par les vacances d'emplois (emplois non pourvus), pour 64.300 par l'impact du temps partiel, et pour 102.800 par la prise en compte dans les effectifs payés des personnels rémunérés sur crédits et non sur emplois budgétaires. Parmi les autres raisons de l'écart, on peut citer la prise en compte dans les fichiers de paye de l'INSEE des 11.200 personnes en conge' de longue durée. La comparaison entre les données fournies par les ministères sur leurs effectifs rémunérés et celles publiées par l'INSEE montre en fait une très grande concordance dans les résultats entre les deux sources de données. L'écart global entre le total des effectifs payés déclarés par les ministères et celui établi par l'INSEE n'est que de 2.800 personnes, soit un écart relatif de 0,6 %* ».

Votre rapporteur spécial estime que l'indication des effectifs réels constitue une information légitime du Parlement, et que les présentations de l'observatoire, qui concernent les effectifs au 31 décembre N-2 (c'est-à-dire, pour le rapport disponible en décembre 2004, au 31 décembre 2002), sont bien tardives.

Pour l'avenir, les mesures d'ordre décidées par le gouvernement (l'inscription définitive de certains emplois sur postes budgétaires, *supra*), en cohérence avec la mise en place de plafonds d'emplois réels par la LOLF, devraient simplifier et accélérer ces travaux. Il importera également de mettre en place un véritable statut des contractuels.

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

Une véritable gestion prévisionnelle implique 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 compte tenu de celles des besoins.

¹ Le terme d'« emploi non-budgétaire » est également employé.

Elle est une condition *sine qua non* de la réussite de la réforme des structures de l'administration, car elle permet d'asseoir une maîtrise durable des effectifs.

La dernière « relance » de la 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 la suite de la réunion du Conseil d'orientation de l'observatoire de l'emploi public du 22 octobre 2002, il a été annoncé le **prompt renforcement de la GPEEC, que le choc démographique à venir rend incontournable.**

Dans une circulaire du 2 décembre 2002, le Premier ministre a relancé les ministères, qui devaient parachever leurs travaux de réflexion et de prospective sur les emplois et les compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions. La méthodologie et les objectifs de ces plans ont été précisés par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire par lettre circulaire du 16 décembre 2002.

Dans ces exercices prévisionnels, chaque ministère doit faire état des travaux de réflexion et de prospective qu'il a menés sur les compétences et les effectifs nécessaires à la réalisation de ses missions afin de permettre à l'Etat :

- de mieux préparer ses recrutements et sa politique de gestion des ressources humaines ;
- de rendre compte plus précisément devant les citoyens de l'évolution des effectifs de la fonction publique ;
- de nourrir le dialogue social en permettant un débat avec les organisations syndicales sur ces questions.

Votre rapporteur spécial se félicite que l'instauration d'une GPEEC au sein des différents ministères fasse l'objet d'un indicateur de performance au sein du PAP se rapportant au programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective ». Il comporterait cinq sous-indicateurs, accordant respectivement une « note » dans les domaines suivants :

- l'évolution de la structure des emplois et de effectifs à 10 ans ;
- l'analyse prospective et rétrospective de la dynamique des personnels ;
- les orientations de la politique de gestion des ressources humaines ;
- l'analyse de l'impact de cette politique sur la masse salariale ;

- le bilan et les perspectives en matière de GPEEC.

En outre, le « pilotage » de la GPEEC dans les différents ministères, qui consiste à « *s'assurer auprès des différents ministères de la mise en œuvre des actions visant à adapter les compétences des agents aux besoins dans un contexte de forts départs à la retraite* », fait partie de la stratégie ministérielle de réforme du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

6. Le renforcement des moyens informatiques

L'équipement en postes informatiques est en progression constante : le parc informatique dépasse aujourd'hui les 700.000 postes, dont plus des deux tiers sont en réseau, contre 450.000 en 1997, dont un tiers en réseau. Cette progression recouvre cependant des réalités contrastées.

D'après le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **le montant des dépenses informatiques de l'Etat¹ s'est élevé en 2003 à 2,5 milliards d'euros, représentant 0,9 % des dépenses du budget général, contre 0,85 % en 2000.**

Nonobstant cette progression, notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances, dans son rapport d'information² intitulé « Pour un Etat en ligne avec tous les citoyens », a souligné que ces dépenses avaient, d'une part, **fait l'objet de reports importants**, à rebours d'une tendance à la diminution observée pour l'ensemble du budget général, et d'autre part, « *supporté (...) des annulations de crédits qui ont perturbé le bon déroulement des projets informatiques* ».

Outre la « sanctuarisation » des dépenses informatiques, le rapport précité indique qu'il serait souhaitable de relever le niveau de la dépense informatique à 1 % du budget général, car « *seul un investissement informatique massif et concentré dans le temps permettra d'éviter un remplacement poste pour poste des départs à la retraite* ». En particulier, il conviendrait de conforter le plan gouvernemental ADELE (administration électronique 2004-2007) présenté par le gouvernement en février 2004, qui doit se traduire par 1,8 milliard d'euros de dépenses sur quatre exercices budgétaires (hors dépenses de formation des agents).

¹ Hors établissements publics nationaux, collectivités territoriales et administrations de sécurité sociale.

² Rapport d'information n° 422 (2003-2004).

E. LA RELANCE DES SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES

1. Les simplifications de fond

La loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique contenait certaines mesures de simplifications concernant principalement la création d'entreprises : délivrance d'un récépissé de dépôt de dossier de création d'entreprise (RDDCE), libre fixation du capital des SARL, immatriculation en ligne des entreprises, etc. Si ces mesures étaient bienvenues, certaines ne semblaient pas marquer de franche rupture avec l'esprit des précédentes (*supra*) ; ainsi, malgré sa valeur juridique, le RDDCE ne dispensait pas de l'immatriculation, qui, par ailleurs, faisait ainsi l'objet d'une téléprocédure.

La simplification devait surtout constituer un axe fort de la politique du gouvernement au travers d'une série de textes s'inscrivant dans la ligne politique annoncée par M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, lors de sa déclaration de politique générale de juillet 2002 : le gouvernement allait demander au Parlement le droit de « *légiférer par ordonnance pour simplifier nos législations* ». La DUSA a en charge l'élaboration des projets de loi de simplification du droit.

(1) La première loi de simplification du droit

Le premier texte, la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit¹, était ambitieux. Selon son exposé des motifs, ce texte constituait « *un effort vigoureux de simplification coordonnée à l'échelon gouvernemental* », et il permettait de mettre en oeuvre « *un programme de codification² ambitieux* ».

Ainsi, concernant les **formalités administratives**, le gouvernement s'est trouvé habilité à prendre des mesures concernant les demandes de pièces justificatives, les délais de réponse de l'administration, le vote par procuration, l'accès à la justice administrative, la preuve de la nationalité et la validation annuelle du permis de chasser. La loi d'habilitation tendait également à simplifier les formalités concernant les demandes de prestations sociales dans les domaines de l'assurance maladie et de l'assurance vieillesse.

Par ailleurs, cette loi habilitait le gouvernement à simplifier le droit du travail, notamment dans le domaine des licenciements, et à relancer l'entreprise de **codification** dans plusieurs branches du droit.

¹ Voir l'avis n° 269 (2002-2003) par notre ancien collègue Gérard Braun, examiné en commission le 30 avril 2003.

² La codification constitue un aspect de la simplification, puisqu'elle facilite l'accès au droit.

Dans l'avis que notre ancien collègue Gérard Braun a rendu, au nom de la commission des finances du Sénat, sur le projet de loi de simplification du droit, le bon accueil qu'il convenait de réserver à ce texte était ainsi exprimé :

Extrait du rapport pour avis de la commission des finances sur le premier projet de loi de simplification du droit

« Ainsi, parce que le constat de la complexité n'est pas nouveau, et que les simplifications opérées par le passé, pour significatives que furent certaines d'entre elles, n'ont pas été, dans leur ensemble, à la hauteur des ambitions qui les précédaient, il est apparu qu'il ne suffisait pas de décider de simplifier, il fallait d'abord simplifier la simplification.

« Aussi, le gouvernement a résolu de procéder par ordonnance, ce qui constitue un gage de rapidité, et permet vraisemblablement d'éviter certains écueils.

« Il n'est certes pas facile, pour un parlementaire, de concevoir sans quelque regret le dessaisissement, quoique provisoire et circonscrit, du Parlement. Et même sans quelque méfiance. Ainsi, M. Guy Carcassonne stigmatise, en des termes certes exagérés, les ordonnances, « cette législation de chefs de bureau »¹, au regard de la qualité de l'oeuvre du législateur naturel, qui est et reste le Parlement.

« Cependant, d'une part, il faut bien admettre que les simplifications requises présentent bien souvent un caractère technique marqué, pour le traitement duquel le gouvernement est sans doute mieux armé. En effet, les simplifications administratives requièrent l'expertise continue de l'ensemble des administrations concernées.

« D'autre part, toute codification constitue une entreprise urgente : selon les termes mêmes du Conseil constitutionnel², la codification « répond [...] à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », dont il importe de ne pas différer la réalisation. La technique de l'habilitation permet ainsi de pallier l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées, sans porter de préjudice notable à la qualité de la codification, compte tenu, notamment, de l'excellence du travail de la Commission supérieure de codification.

« Si l'on ajoute que M. Henri Plagnol, secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, auditionné au Sénat le 1^{er} avril 2003, a indiqué qu'il souhaitait un véritable débat sur le contenu des ordonnances lors de leur ratification, et qu'il souhaitait, au surplus, une association spécifique des parlementaires pour la mise en oeuvre du chantier des simplifications, les préventions qui subsisteraient ont lieu de tomber ».

Source : rapport pour avis n° 269 (2002-2003)

(2) La deuxième loi de simplification du droit

Le deuxième texte, le **projet de loi de simplification du droit**, dont votre commission des finances s'est également saisie pour avis³, contient diverses habilitations qui visent à simplifier le droit en faveur des usagers et des

¹ In « La Constitution », éditions du Seuil, 2000.

² Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

³ Avis n° 10 (2004-2005) de Philippe Marini, rapporteur général.

entreprises. Ces habilitations comprennent aussi des mesures de modernisation de l'administration, de simplification et de réorganisation dans le domaine sanitaire et social.

Il prévoit également la **ratification de certaines ordonnances**, et habilite le gouvernement à procéder à **l'adoption et à la rectification de la partie législative de certains codes**.

L'exposé des motifs du projet de loi de simplification du droit précise qu'il « **poursuit le travail entamé** », s'agissant, en effet, de « *procéder à la modernisation de certaines règles de portée générale afin de mieux assurer la sécurité juridique et de lever certains obstacles législatifs à la dématérialisation des procédures* », d'**alléger** « *une série de procédures administratives dont la lourdeur -et par conséquent la lenteur- n'est pas réellement justifiée par des exigences d'intérêt général* », et de « *poursuivre la politique de codification systématique que le Président de la République appelait de ses vœux dès 1995* ». Ce texte, qui comprend deux fois plus articles que le précédent, paraît encore plus ambitieux.

La publication de la plupart des ordonnances susceptibles d'être prises en vertu de la première loi d'habilitation dans le cadre de dispositions dont votre commission avait été saisie pour avis a été méritoire, et leur ratification est prévue dans le cadre du projet de loi de simplification du droit.

**Le sort des habilitations de la loi du 2 juillet 2003 examinées
par votre commission des finances**

A l'**article 7**, l'habilitation concernait la simplification des relations entre usagers et administration fiscale, et la rationalisation des modalités d'option pour certains régimes fiscaux. Elle a donné lieu à deux ordonnances :

- l'**ordonnance n° 2003-1235 du 22 décembre 2003 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et supprimant le droit de timbre devant les juridictions administratives**¹,

- et l'**ordonnance n° 2004-281 du 25 mars 2004 relative à des mesures de simplification en matière fiscale**².

Les ratifications de ces ordonnances sont respectivement prévues par le XI et le XVIII de l'article 51 du projet de loi de simplification du droit.

A l'**article 23**, le gouvernement était habilité à prendre diverses mesures relatives à la réalisation et à l'utilisation des enquêtes statistiques obligatoires concernant les professionnels. L'**ordonnance n° 2004-280 du 25 mars 2004 relative aux simplifications en matière**

¹ Un projet de loi de ratification n° 242 (2003-2004) a été déposé sur le bureau du Sénat le 17 mars 2004, afin d'éviter que l'ordonnance ne devienne caduque. En effet, en vertu de l'article 36 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, les ordonnances non déposées deviennent caduques trois mois après leur publication.

² Un projet de loi de ratification n° 376 (2003-2004) a été déposé sur le bureau du Sénat le 24 juin 2004, afin d'éviter la caducité de l'ordonnance (cf. note supra).

d'enquêtes statistiques¹, dont la ratification est prévue par le XVII de l'article 51 du projet de loi de simplification du droit.

Au **4° et au 5° de l'article 26**, le gouvernement était habilité à prendre diverses mesures de simplification du droit des sociétés. Au **10°** du même article, l'habilitation concernait l'instauration d'un seuil de sensibilité pour les affaires du ressort du Conseil de la concurrence, et le relèvement du seuil de contrôle des concentrations. Ces habilitations ont donné lieu à **l'ordonnance n° 2004-274 du 25 mars 2004 portant simplification du droit et des formalités pour les entreprises**², dont la ratification est prévue au XV de l'article 51 de la loi de simplification du droit.

En vertu du **4° de l'article 34**, le gouvernement est encore habilité à prendre les mesures législatives nécessaires pour modifier et compléter le code monétaire et financier.

(3) La perspective d'une troisième loi de simplification du droit

Ce texte s'inscrit également dans la démarche de simplification du droit initiée par la loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit.

Conformément à la volonté exprimée par le Président de la République, qui souhaitait qu'une loi de simplification fût votée chaque année, M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a annoncé la préparation d'un troisième texte présentant un ensemble de simplifications du droit applicables à des catégories ciblées d'usagers du service public, telles que les très petites entreprises, les personnes âgées, les familles et les maires.

¹ Un projet de loi de ratification n° 380 (2003-2004) a été déposé sur le bureau du Sénat le 28 juin 2004, afin d'éviter la caducité de l'ordonnance (cf. note supra).

² Un projet de loi de ratification n° 359 (2003-2004) a été déposé sur le bureau du Sénat le 16 juin 2004, afin d'éviter la caducité de l'ordonnance (cf. note supra).

2. Les simplifications de forme

La DUSA (*supra*) met en œuvre diverses actions pour simplifier les formulaires, les procédures et les structures, ainsi que pour l'amélioration de la qualité réglementaire. Il s'agit de réécrire les formulaires en liaison avec les modifications induites par les lois de simplification du droit, ou d'en produire de nouveaux, plus clairs et plus simples, en cohérence avec des modifications réglementaires.

Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat précise que « *la perspective que les formulaires utilisés par les collectivités territoriales soient eux aussi soumis à son homologation amène à repenser l'activité de la DUSA en la matière, dans le sens d'une action plus ciblée en fonction du risque de complexité pour l'utilisateur et plus systémique en fonction du lien avec les procédures elles-mêmes* ».

La DUSA procède par ailleurs par ailleurs à une remise en cause systématique des quelques 4.000 autorisations et déclarations préalables. Enfin, elle poursuit une action assurément louable « *en faveur de la suppression des procédures et des structures inutiles* » qui déjà abouti, en mars 2004, à la suppression d'un tiers des commissions administratives centrales.

3. Le développement de l'administration électronique

L'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) a été créée par le décret n° 2003-141 du 21 février 2003, conformément au programme gouvernemental RE/SO 2007¹.

De par l'étendue de ses compétences et son rattachement aux services du Premier ministre, **l'ADAE bénéficie d'une véritable autorité pour le traitement des questions horizontales. En outre, elle dispose de moyens renforcés**, avec un budget de plus de 22 millions d'euros pour 2005 et la disposition d'une cinquantaine d'agents.

¹ Pour une REpublique numérique dans la SOciété de l'information, programme présenté le 12 novembre 2002 par le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin.

(1) Le programme gouvernemental « Adele » (ADministration ELEctronique 2004 / 2007)

L'ADAE, en concertation avec les ministères, a préparé un **plan stratégique de l'administration électronique (PSAE)** et un **plan d'action de l'administration électronique** pour la **période 2004-2007**, qui s'inscrit dans le prolongement du programme RE/SO 2007.

Les sept objectifs du PSAE

- proposer des services faciles d'emploi, accessibles à tous et à tout moment ;
- créer les conditions d'une confiance accrue entre les citoyens ;
- donner une visibilité à l'ensemble des acteurs, à court, moyen et long terme ;
- retrouver¹ une place de « leader » au niveau européen ;
- contribuer à la réforme de l'Etat ;
- participer à la maîtrise des dépenses publiques ;
- organiser les travaux à échéance 2007 selon un calendrier réaliste.

Selon les termes du PSAE, « *il est décidé d'intensifier la création de nouveaux services dématérialisés, et d'enrichir ou de faire évoluer les services existants afin qu'ils répondent de mieux en mieux aux attentes de leurs publics* ».

Le **taux de téléprocédures**, soit le pourcentage des procédures pouvant être faites par voie dématérialisée, s'élève **aujourd'hui à 15 %**, et le PSAE fixe un objectif de 66 % de téléprocédures à fin 2006, et, **à fin 2007, de 100 %**.

Le Premier ministre a annoncé, le 9 février 2004 à Lyon, « **ADELE²** », le programme gouvernemental « **ADministration ELectronique 2004 / 2007** ». Ce programme donne un cadre pluriannuel et coordonné au développement de l'administration électronique en France. Il reprend les **140 mesures³** numérotées (de « ADELE 1 » à « ADELE 140 ») réunies dans le plan d'action de l'administration électronique pour les quatre années à venir, qui concernent près de **300 nouveaux services**, le développement d'une trentaine d'entre eux étant directement « piloté » par l'ADAE.

D'une façon générale, l'ADAE coordonne la mise en œuvre du projet ADELE. Pour chacune des mesures, l'ADAE a créé un groupe de travail, dont le fonctionnement semble donner satisfaction.

¹ Allusion au minitel.

² Cet acronyme a permis une véritable « **personnification** » du projet, sans doute pour le rendre plus accessible, mais qui peut surprendre un observateur peu averti. Ainsi, dans le « journal d'Adèle », figurent diverses rubriques telles que le « baromètre d'Adèle », « Adèle et vous », les « mots d'Adèle », ainsi qu'une intéressante fiction mettant en scène Adèle et Marc, dont l'argument est le suivant : « Adèle (l'utilisateur), proche de la retraite, est dynamique, aime rire et est curieuse de tout. Marc (l'agent public) est un jeune homme qui a souhaité entrer dans l'administration parce que les nouvelles technologies lui permettent d'avoir une approche plus efficace de l'accueil des usagers ».

³ La liste exhaustive de ces mesures figure en annexe ; le détail de chacune de ces mesures est accessible à partir du site de l'ADAE, dont l'adresse est « www.adae.gouv.fr ».

Le projet ADELE a également permis de **donner une visibilité nouvelle à l'action du gouvernement en matière d'administration électronique**, surtout quand il ne s'est agi que de regrouper de mettre en cohérence des projets existants. Toutefois, le retard de la France dans certains secteurs, comme les retraites ou la justice, a permis d'alimenter utilement le catalogue de mesures nouvelles, avec, par exemple « ADELE 6 » pour les retraites, « ADELE 28 » à « ADELE 30 » pour la justice.

Les services « phare » du projet ADELE sont :

- dans la perspective de simplifier la vie des citoyens :
 - ◆ **le numéro 3939 « Allo, service public »** : il s'agit d'un numéro de téléphone unique, le 3939, permettant à toute personne d'obtenir en moins de trois minutes une réponse ou une orientation à toute demande de renseignement administratif. Ce projet montre que les progrès de l'administration électronique préservent l'« **administration multicanal** ¹ » ; *calendrier : expérimentation en région Rhône-Alpes de novembre 2003 à août 2004, puis généralisation à compter de novembre 2004* ;
 - ◆ **le service personnalisé « mon.service-public.fr »** : expérimenté depuis 2003, ce portail doit permettre d'offrir aux usagers un accès personnalisé à l'ensemble des services électroniques mis en place par les administrations. Il est accessible à partir du site « service-public.fr », lancé en octobre 2000, qui regroupe tous les sites publics. Chaque usager qui le souhaite pourra ainsi **personnaliser son espace administratif** en trois temps : dans une **première étape**, l'usager pourra choisir les rubriques qui l'intéressent, en constituant un « panier » des informations administratives qu'il souhaite se voir communiquées. Il pourra, à cette fin, mettre en place un système de rappels personnels (par exemple, date limite de paiement de cotisations, dates des vacances scolaires) ; dans une **deuxième étape**, il lui sera offert la possibilité de gérer ses dossiers administratifs en ligne, toutes les téléprocédures qui seront mises en place par les administrations étant alors accessibles par un point d'entrée unique (par exemple, déclaration d'impôt, demande d'extrait d'acte de naissance, inscription à des concours) lui permettant d'effectuer ses propres démarches ; **dans une dernière étape, la plus significative**, il pourra **stocker et échanger des**

¹ Cette expression veut désigner l'administration qui passe par tous les supports : le téléphone, l'écrit, l'oral, le numérique.

informations avec l'administration : afin de limiter les démarches et les demandes de pièces justificatives, l'usager pourra créer un « compte personnel » dans lequel il sera en mesure de stocker celles le concernant afin de les réutiliser directement dans le cadre d'autres téléprocédures ;
calendrier : développement progressif de 2004 à 2006 ;

- ◆ **le service unique de changement d'adresse ;**
- ◆ **la carte de vie quotidienne (CVQ) ;**
- ◆ **la dématérialisation de l'état civil ;**
- ◆ **la carte nationale d'identité électronique (CNIE) :** La carte nationale d'identité électronique a vocation à se substituer progressivement à la carte d'identité « classique ». Elle permettra d'abord la **simplification et la « sécurisation » de la procédure de délivrance** du titre en collectant au niveau des mairies, lors du dépôt de la demande, dans un contexte dématérialisé, les données nécessaires à l'établissement des titres : état civil, photographie, empreintes (donnée biométrique), et signature. Outre les fonctions fondamentales de la carte nationale d'identité (attestation de l'état civil et de la nationalité), **la CNIE simplifiera l'obtention d'autres titres** (par exemple le passeport) dans des conditions de sécurité optimales, et **permettra à ses détenteurs de s'authentifier et de signer électroniquement**. La future carte d'identité sera une carte à puce d'un format identique à celui des cartes bancaires et de la carte Vitale. **Elle pourra ainsi être lue par tout lecteur de carte, et servir ainsi d'outil d'identification sécurisé dans le cadre de toute procédure dématérialisée**. La CNIE étant un document de voyage au sein de l'espace économique européen notamment, elle sera délivrée conformément aux recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'Union européenne en matière d'éléments biométriques. Les modalités précises de fonctionnement de cette carte seront définies en stricte conformité avec les règles posées par la CNIL.
- ◆ **l'évolution de la carte Vitale ;**
- dans la perspective de faciliter la vie des agents :
 - ◆ **« la formation et la conduite du changement » :** chaque administration sera invitée à affecter, à enveloppe constante, 20 % des crédits de formation de l'ensemble de ses agents

administratifs aux actions de modernisation, incluant l'administration électronique. En outre, 1 million d'euros sur la période 2004-2005 doivent être affectés au « plan de formation de l'administration électronique », qui comportera notamment, en 2005, un « tutorat personnalisé de conduite du changement » pour les directeurs de projet en charge des mesures du projet ADELE ;

- ◆ **la carte d'agent public** (*cf. infra* le projet de loi de simplification du droit);
- ◆ **la dématérialisation du Journal officiel** (*cf. infra* l'ordonnance relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs) ;
- dans la perspective de simplifier la vie des entreprises :
 - ◆ **le service emploi entreprise ;**
 - ◆ **la dématérialisation des procédures d'achat public ;**
- dans la perspective de simplifier la vie des collectivités locales :
 - ◆ **la dématérialisation du contrôle de légalité et des circuits comptables et financiers ;**
 - ◆ **les systèmes d'information géographique (SIG).**

De nombreuses mesures visent plus directement à la modernisation du service public, qu'il s'agisse, par exemple, du **développement les compétences en sécurité des systèmes d'information au sein des administrations**, ou de l'amélioration et de la **coordination des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH)**, qui devrait permettre la mise en place d'un « *progiciel SIRH permettant de réaliser les fonctionnalités d'un noyau commun* ».

Plus généralement **le projet ADELE** pose les **bases d'une mutualisation des investissements en matière de systèmes d'information des administrations**, de façon à limiter autant que possible les dépenses redondantes. Certaines réalisations, dès avant ADELE, constituent l'amorce d'une démarche coopérative.

Exemples de réalisations illustrant les services aux administrations « recyclées » par ADELE

- **SETI** : il s'agit du réseau inter administrations qui permet de faire coopérer les services de l'Etat ; tous les ministères, la présidence de la République, le Conseil d'État, la Cour des comptes, le Sénat et l'Assemblée nationale sont reliés entre eux par le réseau privé de communication SETI depuis l'année 2000. Le projet « ADELE 134 » vise au renouvellement et à l'enrichissement de ce service de transport ;

- **MAIA** : ce service d'annuaire assure la publication depuis l'été 2000 des annuaires interministériels au profit des ministères, de la Présidence de la République, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes. Il constitue le « méta-annuaire » d'entreprise le plus important en Europe ; la réalisation du projet « ADELE 125 » a notamment permis des échanges de données avec les collectivités territoriales.

- **VIT@MIN** : ce vocable désigne l'outil interministériel de travail coopératif qui permet aux administrations centrales et aux services déconcentrés de partager des informations et de travailler en réseau sur les thèmes de la modernisation de l'administration. Dès 2003, il concernait 80 communautés de travail ; le projet « ADELE 79 » a pour objet de mettre à disposition des agents publics un nouvel outil de travail collaboratif prenant le relais de Vit@min : l'« outil Dolce », « *permettant de gérer des communautés avec des fonctionnalités enrichies* ».

- Les **systèmes d'informations territoriaux (SIT)** constituent un système d'échange et de partage de l'information entre services de l'Etat au niveau départemental, en y associant leurs partenaires (collectivités et associations), dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques. Tous les départements sont désormais dotés d'un SIT ; les nouveaux objectifs de l'ADAE rendent prioritaire le développement de téléservices transversaux aux services de l'Etat et aux collectivités territoriales. Le projet « ADELE 70 » tend à favoriser l'ouverture des SIT aux collectivités locales.

Pour chacune des 140 mesures composant le programme « ADELE », il a » fallu justifier des économies qu'elles entraîneraient au cours des cinq prochaines années, années par années.

Le projet ADELE se traduit par l'affectation de **1,8 milliard d'euros sur la période 2004-2007**, avec l'objectif de **réaliser 5 à 7 milliards d'euros d'économies** sur le budget annuel de l'Etat à **compter de 2007, soit 7 % à 10 % de gains de productivité** appliqués aux dépenses de fonctionnement courant de l'Etat, évaluées pour la circonstance à 70 milliards d'euros.

Il est à noter que des projets déjà engagés, parfois coûteux, tels que **Copernic** (paiement des impôts en ligne) ou **Helios**¹, faisant partie de cette enveloppe, **les moyens véritablement nouveaux ne représentent en réalité qu'environ 500 millions d'euros.**

¹ Application de gestion comptable et financière des collectivités locales et de leurs établissements publics, destinée aux comptables du Trésor public et aux ordonnateurs du service public local.

Présentation des réalisations du « programme Copernic¹ »

- TéléIR

La « déclaration en ligne » de l'impôt sur le revenu constitue pour l'utilisateur un système relativement simple, souple et sécurisé. Outre la déclaration proprement dite, elle permet de disposer de différents services associés : « aide en ligne » pour chaque rubrique, contrôle de cohérence entre les rubriques, accès à des notices adaptées au contexte, liens sur divers guides fiscaux, calcul de l'impôt à payer, assistance technique sous toutes ses formes, conversations « en ligne », messages électroniques, "hot line" téléphonique. Un accusé de réception numéroté et horodaté est adressé lors du « dépôt en ligne ».

L'authentification de l'utilisateur s'effectue lors de sa première connexion à partir des éléments d'identification suivants : d'une part le numéro de télédéclarant et le numéro fiscal personnel figurant en bas de la déclaration des revenus de l'année, d'autre part le revenu fiscal de référence indiqué à la fin de l'avis d'impôt sur le revenu (reçu en général l'année précédente). Après vérification de ces éléments, un **certificat** électronique est délivré « en ligne » dans un délai de 20 secondes après l'authentification. Le certificat permet à l'utilisateur de s'identifier et de s'authentifier à chaque connexion, et de **signer électroniquement** ses transmissions. Il permet de **faire accéder les échanges dématérialisés de données à un niveau de sécurité comparable à celui qui prévaut dans les échanges « papier »** (par exemple : présentation d'une pièce d'identité, apposition d'une signature, etc.). Le certificat permet en outre à l'utilisateur de ne pas avoir à ressaisir systématiquement, lors de ses connexions ultérieures, les éléments qui lui ont permis de s'authentifier.

- TéléTVA

Il s'agit d'un service permettant de déclarer et de payer la TVA grâce à un échange informatique unique avec la direction générale des impôts (DGI). Cette téléprocédure est proposée depuis le 1^{er} mai 2001 aux trois millions de déclarants, qui émettent seize millions de déclarations. Elle est obligatoire pour les redevables dont le chiffre d'affaires ou les recettes réalisées au titre de l'exercice précédent sont supérieurs à 15 millions d'euros, et pour ceux qui relèvent de la direction des grandes entreprises (DGE).

- Adélie : le compte fiscal professionnel

« Adélie » a pour objectif de permettre la « consultation en ligne » des données déclaratives, des avis et des données de paiement des entreprises par les services de la direction générale des impôts (DGI) et par les entreprises qui se seront abonnées à ce service. Ces dernières y accéderont à l'aide d'un **certificat** (cette consultation sera possible même si les déclarations, avis d'impositions et paiements n'ont pas donné lieu à télétransmission).

En tout état de cause, ces perspectives d'économies constituent une estimation très basse, les gains observés en France et à l'étranger avoisinant généralement les 30 %.

(2) L'amélioration des services rendus aux usagers

¹ Le service à compétence nationale dénommé « programme Copernic », chargé de la mise en place du système d'information relatif au compte fiscal simplifié, a été créé par un arrêté du 12 novembre 2001.

Après un **premier stade** de l'administration électronique, consistant en la mise à disposition d'**informations statiques**, et un **deuxième stade** consistant en la mise à disposition de **formulaires téléchargeables**, il est généralement observé que les **téléprocédures** constituent un **troisième stade de l'administration électronique**. Le plan stratégique de l'administration électronique (PSAE) prévoit que 100 % des procédures existantes pourront faire l'objet d'une téléprocédure en 2007. Naturellement, **ces différents stades se chevauchent** selon les administrations et les formalités considérées ; par exemple, il est prévu que 100 % des formulaires devront être téléchargeables en 2005, tandis que de nombreuses téléprocédures ont déjà été développées.

Pour les administrés, les **avantages des téléprocédures**, qui permettent d'**échanger à distance des informations avec une administration** afin d'accomplir une démarche, sont sensibles : **affranchissement des contraintes spatiales et temporelles, rapidité, et simplification¹**.

Outre certaines économies directes (papier, photocopies, affranchissement et déplacements), **les administrations, quant à elles, trouvent également l'opportunité de rationaliser leurs structures et de réaliser d'importants gains de productivité, susceptibles de se traduire par un avantage financier immédiat pour l'administré (ou, indirectement, pour le contribuable), ou par une amélioration du service.**

Quelques chiffres concernant l'administration électronique en France (mars 2004)

- **Plus de 200 téléservices publics** et 5.500 sites internet publics, soit une hausse de 17 % depuis 2002 ;
- **plus de 90 % des formulaires administratifs sont disponibles « en ligne »**, contre 74 % en avril 2002 ; le programme « ADELE » vise 100 % de formulaires disponibles « en ligne » en 2005 ;
- près de 2 millions de visiteurs par mois consultent « service-public.fr », ce qui représente une augmentation de 54 % en un an ;
- plus de 600.000 Français ont déclaré leurs impôts « en ligne » en 2003 (5 fois plus qu'en 2002), et **plus de 1.250.000 Français en 2004**, soit deux fois plus qu'en 2003. Bercy résume : « *L'objectif du million de déclarations en ligne a donc été largement dépassé* ». Au total, ces télédéclarations ont concerné **18 %** des Français disposant d'Internet (soit 6,9 millions de foyers), et finalement **seulement 3,7 % des déclarations** (qui sont au nombre de 33,9 millions). Aux Etats-Unis, 53 millions de déclarations d'impôt sur 130 millions sont transmises en ligne, soit 40,8 %. Le Brésil affiche le taux spectaculaire de 92 % de déclarations d'impôts faites en ligne.
- 50 millions de cartes « SESAM-Vitale » ont été distribuées ;

¹ Pierre de La Coste dans le rapport « *L'Hyper-République - Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen* » (2003) précise qu'un des objectifs de l'e-administration doit être de « *réduire la charge cognitive* » nécessaire au citoyen pour trouver ses interlocuteurs et la procédure qui le concerne.

- plus de 50 % des feuilles de soins sont traitées au travers de « SESAM-Vitale » (soit plus de 600 millions de feuilles maladie par an) ;
- la moitié des demandes de certificat de non-gage (plus de 2 millions de demandes par an) s'effectue désormais par Internet *via* le service téléc@rtegrise.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du rapporteur spécial de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a réduit de 351.879 euros les crédits alloués à l'article 36-10-11 « *Ecole nationale d'administration* », afin de tenir compte des économies réalisées en réduisant le nombre d'élèves par promotion et en regroupant la scolarité à Strasbourg.

Par ailleurs, en seconde délibération, les crédits de l'article 43-02-10 « *Centre des études européennes de Strasbourg* », d'un montant de 289.074 euros, ont été annulés, cet organisme étant intégré à l'ENA.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 23 novembre 2004, sous la présidence de **M. Jean-Pierre Masseret, vice-président, puis 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. Henri de Raincourt, rapporteur spécial.**

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a préalablement indiqué que l'examen des crédits de la fonction publique appelait deux analyses distinctes : la première portait sur la présentation des crédits du ministère chargé de la gestion de la fonction publique, qui étaient individualisés dans le budget des services généraux du Premier ministre au sein de l'agrégat « Fonction publique », et représentaient 155 millions d'euros en 2005, en diminution de plus de 30 %. La seconde analyse concernait l'ensemble des charges de personnel de l'Etat, c'est-à-dire les crédits de rémunération, les charges sociales et les pensions ; ces crédits s'établissaient à près de 118 milliards d'euros pour 2005, en augmentation de 2,3 %.

Concernant l'agrégat « Fonction publique », **M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial,** a signalé que la baisse des crédits, de l'ordre de 30 %, était essentiellement liée à la centralisation de la gestion des prestations familiales des fonctionnaires auprès des caisses d'allocations familiales ; dans ce cadre, les crédits relatifs à la prestation de service « crèche », qui s'élevaient à 55 millions d'euros pour 2004, ne figuraient plus dans le budget de la fonction publique, mais dans celui des charges communes. Il a précisé que les crédits destinés aux autres prestations sociales interministérielles connaissaient une réduction de près de 13 millions d'euros, mais qu'en dehors de l'action sociale interministérielle, les crédits de l'agrégat « Fonction publique » affichaient une quasi-stagnation pour 2005.

Dans la perspective de la pleine application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial,** a indiqué que la définition du programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective » était de nature à autoriser une lecture plus homogène des coûts, et que la présentation du projet annuel de performance (PAP) attaché à ce programme devait permettre d'amorcer un dialogue constructif avec le ministère de la Fonction publique, en vue d'améliorer les onze indicateurs de performance proposés.

Puis **M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial,** en est arrivé à l'examen des charges globales de personnel de l'Etat, qui étaient passées de 41 % des crédits du budget général en 1993 à près de 44 % de ces crédits en

2003, et qui atteindraient probablement 45 % en 2005. Il a souhaité faire part des quatre observations que lui inspirait l'évolution des charges de fonction publique.

En premier lieu, il a indiqué que les effets du changement d'orientation pour 2003 étaient encore ténus. Il a rappelé qu'en rupture avec la tendance à l'augmentation des effectifs qui prévalait, le nouveau gouvernement avait annoncé, pour 2003, une baisse des effectifs de l'ordre du millier d'emplois, puis de 4.500 emplois pour 2004, suivie d'une nouvelle diminution de 7.200 emplois pour 2005, représentant 1 % des départs à la retraite, entraînant une économie de 186 millions d'euros, soit encore 0,1 % des charges de fonction publique.

Concernant la réforme des retraites, il a ajouté que les différentes mesures de la loi du 21 août 2003 devaient entrer en vigueur très progressivement et que l'importance du dispositif transitoire, qui menait jusqu'en 2020, pour les mesures devant engendrer le plus d'économies, avait pour effet de rendre quasiment insensibles les effets de la réforme en 2005.

En deuxième lieu, **M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a montré que la diminution de nombre de fonctionnaires devait constituer, aujourd'hui, une priorité pour l'Etat. La réforme des retraites n'ayant eu d'autre ambition que de freiner la progression du coût des pensions, il a avancé qu'il fallait nécessairement infléchir la charge des rémunérations pour tenter de contenir la part des crédits de la fonction publique dans le budget de l'Etat.

Il a rappelé que l'évolution individuelle des traitements obéissait à des règles dont il était difficile de s'abstraire, et que l'effet des carrières, cumulé aux mesures catégorielles et aux revalorisations de la valeur du point, avait abouti à un gain annuel moyen de pouvoir d'achat presque toujours supérieur à 2 % sur la période 1993 2004. Il a précisé que l'absence de revalorisation de la valeur du point dans le budget pour 2005 était donc compréhensible dans le contexte actuel de tension budgétaire, mais qu'il n'était pas question de baisser les rémunérations, le problème étant que les fonctionnaires étaient trop nombreux, car l'Etat tardait à se réformer.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a souligné que le nombre de départs à la retraite des agents de l'Etat augmenterait jusqu'en 2008, et se maintiendrait à un niveau historiquement élevé, probablement jusqu'en 2020, créant ainsi un contexte privilégié pour diminuer les effectifs de l'administration sans coût social. Il a indiqué que le remplacement d'un fonctionnaire sur deux procurerait 6 milliards d'euros en 2010, et ajouté que le gain attendu de la réforme des retraites approchait les 10 milliards d'euros pour le régime de l'Etat, mais seulement en 2020.

Il a rapporté qu'afin de contrebalancer, à l'horizon 2020, l'augmentation du besoin de financement des pensions, le rapport « Camdessus » avait préconisé de limiter le flux d'embauches à 40.000 personnes par an de 2005 à 2015, ce qui supposait un effort de productivité de 2,25 % par an sur la période, cette politique correspondant au remplacement d'à peine plus d'un départ sur deux à la retraite, puis indiqué que ce flux pouvait être porté à 50.000 embauches afin de « lisser » jusqu'en 2020 la politique de non-remplacement, ce qui correspondait néanmoins à un effort quatre fois supérieur à celui constaté pour 2005.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a estimé, en conséquence, qu'un indicateur devrait être mis en place, afin d'asseoir une politique de baisse des effectifs qui fût lisible. Il a précisé que cet indicateur devait permettre, en particulier, de montrer dans quelle mesure la baisse des effectifs était imputable à des gains de productivité, à des actions de décentralisation, ou de privatisation de l'action publique.

En troisième lieu, **M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a indiqué que l'évolution des charges de pension était désormais contenue à terme, et il a jugé que la réforme des retraites portée par la loi du 21 août 2003 était nécessaire en raison de la dérive attendue, les nouveaux besoins de financement devant atteindre 28 milliards d'euros en 2020, soit 1,3 % du produit intérieur brut, dont 21 milliards d'euros pour le régime de l'Etat. Il a rappelé que l'élément central de la réforme était l'allongement de la durée de cotisation, le niveau des pensions pour une carrière complète étant maintenu, et que la revalorisation des pensions était modernisée par le recours à une indexation sur les prix, à l'instar du régime général.

Il a ensuite annoncé que l'effet combiné de l'ensemble des mesures phares de la réforme devait réduire de 13 milliards d'euros le besoin de financement des régimes de la fonction publique en 2020, soit un peu moins de la moitié, compte non tenu des mesures prises en faveur des « carrières longues », puis il a rappelé que la Cour des comptes avait signalé, dans son rapport particulier d'avril 2003, que des gisements d'économies subsistaient, dont le total aurait avoisiné 400 millions d'euros.

En dernier lieu, **M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a expliqué que la réforme de l'Etat était relancée par le gouvernement. Après avoir énuméré les principaux instruments mis en place par la LOLF, en particulier, les « projets annuels de performance » (PAP) qui devaient accompagner chaque « programme » budgétaire, et qui avaient vocation à être confrontés à des « rapports annuels de performance » (RAP), en vue de rapprocher les résultats des objectifs, il a rappelé que ce passage d'une logique de moyens à une logique de résultats impliquait, comme avait pu le souligner **M. Jean Arthuis, président**, une véritable « révolution culturelle ».

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, en a conclu qu'une gestion prévisionnelle des effectifs devenait indispensable, puis il a précisé que le gouvernement devait être ainsi amené à réformer profondément le statut de la fonction publique, et qu'une loi d'orientation, annoncée depuis plus d'un an, devait, enfin, permettre de faciliter certains redéploiements.

Il a indiqué ensuite que le gouvernement avait réactualisé les stratégies ministérielles de réforme (les SMR), mises en place en 2003, et que dans ce cadre, 225 « actions prioritaires » avaient été sélectionnées, desquelles était attendue une économie de 1,5 milliard d'euros, qui enregistrait l'effet de la suppression ou du redéploiement de 10.000 emplois. Il a rapporté que l'appréciation portée par un « comité d'évaluation des SMR », réuni le 14 septembre 2004 sous la présidence de M. Francis Mer, avait été nuancée, constatant notamment que les ministères hésitaient à expliciter les conséquences de leurs projets sur les effectifs.

Puis il a expliqué qu'afin d'accompagner la décentralisation et la pleine application de la LOLF, le gouvernement avait également relancé la déconcentration en rationalisant l'échelon administratif régional, le préfet de région étant amené à intervenir en amont sur la répartition des crédits au sein de « budgets opérationnels de programme », les « BOP », qui devaient constituer la déclinaison déconcentrée des programmes.

Il a précisé que la simplification de la vie des usagers, à laquelle l'administration électronique était partie liée, recevait, depuis 2003, l'apport décisif de lois de simplification du droit, dont la périodicité était annuelle, et qui portaient tant sur la forme, au travers de la codification, que sur le fond du droit.

Il a estimé toutefois que la profusion des instruments de la réforme de l'Etat, qu'il s'agisse des PAP, des mesures du plan d'administration électronique, ou des SMR, sans parler des structures induites, montrait une volonté de changement rassurante, mais aussi, parfois, conduisait à un certain brouillage de l'action suivie en faveur de la réforme de l'Etat, dont il convenait cependant de ne pas s'alarmer.

En conclusion, **M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption du budget de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Un large débat s'est ensuite instauré.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis des crédits de la fonction publique au nom de la commission des lois, a observé qu'en matière de remplacement des effectifs, le problème se posait différemment dans les trois fonctions publiques. Concernant l'augmentation du niveau de vie des fonctionnaires, elle a signalé que les chiffres avancés par le gouvernement

tenaient compte des promotions internes, qu'il était, d'après les syndicats, difficile d'agréger à l'effet des carrières. Enfin, elle a indiqué que le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat semblait avoir renoncé à une réforme générale de la fonction publique, qu'il scinderait en plusieurs textes, le premier d'entre eux devant être consacré à la fonction publique territoriale.

En réponse, **M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a précisé que les objectifs de non-remplacement des effectifs qu'il avait présentés ne portaient que sur la fonction publique de l'Etat, et que l'augmentation moyenne du pouvoir d'achat des fonctionnaires constituait une réalité, quelles qu'en aient été les modalités.

M. Alain Lambert, après avoir relevé la qualité de la présentation du rapporteur spécial, a souligné qu'il convenait de mesurer l'impact de la LOLF sur la mesure des effectifs qui ne seraient plus comptabilisés en emplois budgétaires mais en emplois réels. Puis il a suggéré de substituer à un objectif de non-remplacement un plafonnement en valeur des dépenses affectées au personnel.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, lui a alors indiqué que ces deux points étaient effectivement liés, et qu'il se proposait de suivre la démarche ainsi suggérée à l'occasion de son prochain rapport budgétaire.

M. Adrien Gouteyron a alors posé la question de l'impact financier du remplacement des effectifs qui, dans les très nombreux corps de la fonction publique, se traduisait par des recrutements à un niveau de rémunération moindre que celui des fonctionnaires partants.

En réponse, **M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, lui a indiqué que l'effet des carrières, évalué à + 2 % en moyenne annuelle, se trouvait contrebalancé par l'effet « entrée-sortie », évalué à - 2 % en moyenne annuelle.

Puis **M. Joël Bourdin** s'est interrogé sur l'acclimatation, au sein des différentes administrations, d'une culture de l'évaluation qui lui semblait nécessaire pour parvenir à une rationalisation des structures et à une diminution des effectifs.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, lui a précisé que les rapports annuels de performance mis en place par la LOLF devaient constituer les instruments privilégiés de cette évaluation. M. Jean Arthuis, président, a alors ajouté que l'évaluation de la performance serait particulièrement nécessaire pour récompenser les fonctionnaires dans la perspective d'une prise en compte de leurs mérites.

A l'issue de ce débat, sur la proposition de **M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de ce budget.

Réunie à nouveau le jeudi 25 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Réunie le **mardi 23 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission, après avoir procédé à l'**examen du rapport de M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, sur les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat pour 2005**, a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat pour 2005.

Réunie à nouveau le **jeudi 25 novembre 2004**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**