

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

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 2002, 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° 27

FONCTION PUBLIQUE ET RÉFORME DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Gérard BRAUN

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
CHAPITRE PREMIER - LES CRÉDITS DU MINISTÈRE CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE	6
I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL	7
II. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	9
A. LES SUBVENTIONS A UX ÉCOLES	9
1. <i>La subvention de fonctionnement de l'ENA</i>	9
2. <i>Les subventions aux autres écoles</i>	12
a) L'Institut international d'administration publique	12
b) Les Instituts régionaux d'administration	13
c) Le Centre des études européennes de Strasbourg	14
B. LA FORMATION ET LA COMMUNICATION	14
C. LE FONDS POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT	14
D. LES DÉLOCALISATIONS DE SERVICES PUBLICS	15
III. LES DÉPENSES D'INTERVENTION	21
IV. LES DÉPENSES EN CAPITAL	21
CHAPITRE DEUX - LES EFFECTIFS DE FONCTIONNAIRES : UNE CROISSANCE CONTINUE, UNE CONNAISSANCE IMPRÉCISE	23
I. TOUJOURS PLUS DE FONCTIONNAIRES	23
A. UNE AUGMENTATION DE 22 % DEPUIS 1980	23
1. <i>Les effectifs des trois fonctions publiques de 1980 à 1998</i>	23
2. <i>L'évolution des effectifs des ministères civils entre 1980 et 2000</i>	25
B. LE MYTHE DU « GEL » DE L'EMPLOI PUBLIC	26
C. LA CRÉATION D'EMPLOIS BUDGÉTAIRES SUPPLÉMENTAIRES	30
II. L'« ÉNIGME » DU NOMBRE DES FONCTIONNAIRES SERA-T-ELLE UN JOUR RÉSOLUE ?	31
III. LA QUESTION NON RÉGLÉE DU DEVENIR DES EMPLOIS -JEUNES	35

CHAPITRE TROIS - LA FONCTION PUBLIQUE : VÉRITABLE PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT TOUT AU LONG DE LA LÉGISLATURE.....	38
I. LES CHARGES DE PERSONNEL DE L'ÉTAT	38
A. LES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE « STRICTO SENSU »	38
B. LA DÉPENSE « INDUITE » DE FONCTION PUBLIQUE.....	40
II. LA FONCTION PUBLIQUE : 43,3 % DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL	43
A. DES RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES DE PLUS EN PLUS COÛTEUSES	43
B. LE BUDGET GÉNÉRAL VA-T-IL DEVENIR UN BUDGET DE RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES ?	45
III. LES FONCTIONNAIRES ONT LARGEMENT PROFITÉ DU PARTAGE DES FRUITS DE LA CROISSANCE.....	50
A. L'AUGMENTATION RÉGULIÈRE DU POUVOIR D'ACHAT DES FONCTIONNAIRES.....	50
B. LA NÉCESSAIRE TRANSPARENCE DES RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES	55
IV. LES 35 HEURES DANS LA FONCTION PUBLIQUE : UN PIÈGE POUR LE GOUVERNEMENT	60
CHAPITRE QUATRE - LES RETRAITES PUBLIQUES : IMMOBILISME ET CONSERVATISME	63
I. UN PHÉNOMÈNE DÉMOGRAPHIQUE : LA MOITIÉ DES FONCTIONNAIRES VA PARTIR À LA RETRAITE D'ICI 10 ANS.....	64
II. LES CHARGES DE PENSION : UNE DYNAMIQUE BUDGÉTAIRE EXTRÊMEMENT VIVE.....	66
A. UNE PROGRESSION DE 58 % DEPUIS 1990.....	66
B. L'EXPLOSION PROGRAMMÉE DU COÛT DES PENSIONS	67
III. UNE SEULE SOLUTION : NE PAS REMPLACER CHAQUE DÉPART À LA RETRAITE DE FONCTIONNAIRE	69
CHAPITRE CINQ - LA « RÉFORMETTE » DE L'ÉTAT	73
I. LA RÉFORME DE L'ÉTAT SELON LE GOUVERNEMENT : AFFICHAGE ET MICRO-DÉCISIONS	73
A. L'ABSENCE CRIANTE DE PROJET.....	73
B. LA RÉFORME DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER : DES ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA FRANCE.....	74
C. LA QUALITÉ ENCORE MÉDIOCRE DE CERTAINS SERVICES PUBLICS	75

II. LE « PRÉALABLE À LA RÉFORME DE L'ÉTAT », UNE INITIATIVE PARLEMENTAIRE.....	77
EXAMEN EN COMMISSION.....	79
MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	84
ANNEXE 1 Les mesures proposées par le gouvernement afin de remédier aux dysfonctionnements relevés par la Cour des comptes dans son deuxième rapport relatif à la fonction publique de l'État.....	87
ANNEXE 2 Réponses du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat aux questions posées par votre rapporteur spécial à partir du référé de la Cour des comptes du 10 février 1998 relatif aux emplois dans les cabinets ministériels	90
ANNEXE 3 Réponse du délégué interministériel à la réforme de l'Etat consécutive au rapport de contrôle effectué par le rapporteur spécial sur le fonds pour la réforme de l'Etat	95

AVANT-PROPOS

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

- **la première est juridique** : 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 ». Ces crédits s'élèvent à **216,92 millions d'euros** (1,42 milliard de francs) en 2002, soit une **stabilisation par rapport à 2001** (les crédits avaient alors progressé de 8,1 %) ;

- **la seconde est économique** : il convient d'analyser les charges de personnel de l'Etat, qu'il s'agisse des crédits de rémunération, des charges sociales ou des pensions. Ce sont des **dépenses transversales** qui apparaissent au sein de l'ensemble des départements ministériels et sur lesquelles il est indispensable d'avoir une vision globale. Elles représentent en effet **112,5 milliards d'euros** (737,95 milliards de francs) en 2002, soit **43,3 % des dépenses du budget général** nettes de remboursements et dégrèvements (après 42,2 % en 2001).

CHAPITRE PREMIER

LES CRÉDITS DU MINISTÈRE CHARGÉ DE LA 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 indiciaire, de gestion des ressources humaines, de protection sociale, de rémunération et de temps de travail ;
- la coordination des actions engagées dans le cadre de la réforme de l'Etat ;
- la modernisation de l'administration et de ses méthodes de gestion ;
- la tutelle des écoles d'administration.

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

Pour 2002, les crédits du ministère chargé de la fonction publique s'établissent ainsi :

(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement			Total pour 2002	
	Dotations 2001	Demandées pour 2002	Dotations 2001	Mesures acquises	Services votés		Mesures nouvelles
Dépenses ordinaires							
Titre III			199 787 803	-152 449	199 635 364	-166 098	199 469 256
<i>Personnel</i>			116 013 702		116 013 702	-2 115 992	113 897 710
<i>Fonctionnement</i>			83 774 101	-152 449	80 621 652	1 949 894	85 571 546
Titre IV			2 317 225		2 317 225	38 112	2 355 337
Totaux pour les dépenses ordinaires			202 105 028	-152 449	201 952 579	-127 986	201 824 593
Dépenses en capital							
Titre V	14 788 000	15 092 000	14 788 000			15 092 000	15 092 000
Totaux pour les dépenses en capital	14 788 000	15 092 000	14 788 000			15 092 000	15 092 000
Totaux généraux	14 788 000	15 092 000	216 893 028	-152 449	201 952 579	14 964 014	216 916 593

I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les crédits de rémunération et de fonctionnement du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat sont intégrés dans l'agrégat 31 « administration générale » du budget des services généraux du Premier ministre.

LIBELLE	Chapitres budgétaires	LFI 2001 en €	PLF 2002 en €	Variation 2002/2001 en %
Rémunérations des personnels	31-90 art. 22	3 326 123	3 850 509	15,77
Indemnités et allocations diverses	31-02 art. 22	1 569 451	1 775 881	13,15
Autres rémunérations	31-96 art. 22	1 088 992	980 806	-9,93
Cotisations sociales. Part de l'Etat	33-90 art. 22	528 937	569 289	7,63
Prestations sociales versées par l'Etat	33-91 art. 22	116 286	139 156	19,67

Les crédits de fonctionnement courant sont totalement intégrés dans les dotations affectées aux services centraux du Premier ministre (frais de déplacement, dépenses informatiques et bureautiques, parc automobile, matériel et fonctionnement courant).

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

Le tableau ci-dessous récapitule les prestations servies en 2000 au titre de l'action sociale interministérielle :

Action sociale interministérielle

(en euros)

Prestations 2000	Nombre d'aides	Coût unitaire
Aides au maintien à domicile :		
Aide à l'amélioration à l'habitat	1 128	1 540
Aide ménagère à domicile	29 569	772
Aides à l'enfance :		
Prestations de service "crèches" (Nb d'aides : berceaux occupés)	17 608	2 434
Aides aux vacances :		
Chèques vacances	160 078	215
Aides au logement des agents de l'Etat :		
Réservations de logement (Nb d'aides : logements réservés)	indisponible	indisponible
Aides à l'installation (AIP)	2 237	669
Prêts à l'installation (PIP)	539	772

Source : "bleu" SGPM PLF 2002.

Ces crédits s'élèvent, pour 2002, à **113,90 millions d'euros** (747,14 millions de francs), soit une diminution de 1,8 % par rapport à 2001.

Cette évolution résulte d'ajustements des crédits aux besoins, en ce qui concerne notamment les chèques vacances et les autres prestations d'actions sociales. En revanche, les aides au logement et les prestations de service « crèche » sont légèrement revalorisées.

II. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

A. LES SUBVENTIONS AUX ÉCOLES

1. La subvention de fonctionnement de l'ENA

L'évolution de la subvention de l'Etat demandée pour l'Ecole nationale d'administration s'élève à 142.576 euros (935.237 francs), soit une progression de 0,54 % par rapport à 2001.

La dotation demandée en faveur de l'école tient compte par rapport à la loi de finances pour 2001 :

- d'un ajustement de 2,29 millions d'euros (15,02 millions de francs) effectué par prélèvement sur le fonds de roulement de l'école ;
- de mesures d'ajustement et de mesures nouvelles présentées ci-dessous.

Ces mesures nouvelles sont les suivantes :

- **Mesures concernant les élèves**

La première mesure est la conséquence « mécanique » de l'accroissement du nombre d'emplois offerts aux concours d'entrée (en 1999 passage de 100 à 110 emplois, en 2000 passage de 110 à 120 emplois, en 2001 maintien à 120 places offertes). Son coût s'élève à 710.717 euros (4.,66 millions de francs).

Il convient d'y ajouter 91.469 euros (0,6 million de francs) pour les ajustements qui en découlent au titre des indemnités de stage versées pendant la première année de scolarité.

L'accroissement du nombre de postes offerts aux concours d'entrée à l'Ecole a pour conséquence de modifier le nombre des places offertes au cycle préparatoire (en vertu de l'article 15 du décret n° 82-819 du 27 septembre 1982 qui prévoit que le nombre de places offertes au cycle préparatoire est au moins égal à trois fois celui des places offertes à la précédente session du concours interne) soit, en l'espèce, 12 places supplémentaire, pour un coût de 396.063 euros (2,60 millions de francs).

A la demande de l'école, l'indemnité de formation versée aux élèves pendant leur période de scolarité (Strasbourg, puis Paris) est revalorisée afin

de tenir compte des charges matérielles qui pèsent sur chacun des élèves. Cette revalorisation se monte à 164.645 euros (1,08 million de francs).

- **Mesures concernant la réforme de l'école**

Deux emplois d'expert pédagogique seront ouverts le 1^{er} janvier 2002. Ils s'ajoutent aux deux premiers emplois ainsi créés en 2001. L'École, sur ces deux premiers postes, a procédé au recrutement d'un expert spécialiste des nouvelles technologies de l'information et de la communication et d'un expert en formation permanente. Le coût de cette mesure est de 131.106 euros (0,9 million de francs).

Dans la perspective de la mise en place de statuts d'emploi pour les membres de l'équipe de direction de l'ENA, un crédit de 231.357 euros (1,52 million de francs) est prévu.

Cette disposition permet de mettre en adéquation le niveau indiciaire de ces emplois budgétaires avec ceux des corps de hauts fonctionnaires qui ont vocation à les occuper.

- **Mesures catégorielles**

Plusieurs mesures ont été retenues :

- transformation de cinq emplois de documentaliste en emplois de chargé d'études documentaires pour un montant de 42.686 euros (280.002 francs)

- repyramidage d'un emploi de secrétaire administratif, de 11 emplois d'agent administratif en adjoint administratif et d'un chef de garage ; le coût de l'ensemble s'établit à 20.401 euros (133.822 francs).

Enfin, pour tenir compte de l'augmentation de la valeur du point d'indice, un crédit de 640.867 euros (4,20 millions de francs) sera budgété.

La réforme de l'ENA

La réforme de l'ENA, initiée en 1999, prend, à compter de 2002, une ampleur particulière qui tient à deux séries de raisons :

- 1) La fusion ENA/IIAP a été décidée par le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat le 24 janvier 2001. Elle a donné lieu à un rapport de Mme Bechtel, directrice de l'ENA, qui, après information des conseils d'administration des deux établissements, a été chargée de conduire les opérations de fusion sur la base des orientations approuvées par le ministre.

Le futur établissement, qui verra le jour au 1^{er} janvier 2002, dénommé ENA, reprendra en les rénovant l'essentiel des missions qui sont aujourd'hui celles de l'IIAP : formation en France de fonctionnaires étrangers, actions de coopération administrative menées à l'étranger et activités de recherche et de publication en science administrative et administration comparée.

La fusion des deux établissements va au-delà de la simple rationalisation (en elle-même souhaitable) des moyens existants. Elle permettra de renforcer la dimension internationale de l'ENA, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. La demande de coopération administrative, en très forte croissance, trouvera ainsi une réponse appropriée.

La nouvelle ENA aura ainsi en 2002, à côté du pôle « Formation initiale » et du pôle « Formation permanente » qui, sous l'impulsion de la nouvelle direction de l'École est en voie de renforcement et de développement, un pôle nouveau « Relations internationales » matérialisé par la création d'une direction, chargée de mettre en oeuvre l'ensemble de la coopération internationale bi et multilatérale de l'École.

Cette nouvelle configuration d'ensemble, ce « remodelage » des structures de l'ENA actuelle, ne sera pas sans incidence sur la formation initiale (meilleure prise en compte de l'administration comparée s'ajoutant à la dimension internationale, déjà forte, des études) et sur la formation permanente (possibilité de nouvelles formations mêlant fonctionnaires français et étrangers).

2) Après la mise en oeuvre de la réforme des concours en octobre 1999, et appliquée dès les concours 2000, la réforme de la scolarité se poursuit, conformément à la mission confiée par M. Sapin à la directrice de l'École à l'occasion de sa nomination, en septembre 2000.

Il s'agit en premier lieu de traduire les orientations retenues en 2000 après consultation du conseil d'administration de l'établissement : augmentation de la note de stage qui passe de 20 % à 30 % du coefficient total du classement de sortie ; note de stage attribuée par un jury composé du directeur des stages et d'une personnalité extérieure ; regroupement des matières enseignées à l'École (aujourd'hui au nombre de 7) en 4 pôles ; entretien de projet réalisé avec l'élève à son entrée à l'École ; formation au premier métier en fin de scolarité.

Une partie de ces réformes, dont les dispositions réglementaires ont été prises par le décret n° 2000-1304 du 26 décembre 2000, est déjà en cours d'application pour la promotion Copernic qui a commencé en 2001 la partie « études » de sa scolarité.

Afin de poursuivre et d'amplifier cette réforme, la direction de l'École réfléchit à une rénovation plus ambitieuse, qui pourrait se traduire dès 2002 et qui prendrait mieux en compte l'objectif de formation au métier, celui d'une participation plus active des élèves aux enseignements, celui enfin de formations communes (aux valeurs de l'Etat) et diversifiées (renforcement « à la carte » des élèves dans les disciplines où ils éprouvent un besoin de formation complémentaire). Ces modifications, s'ajoutant à une révision de la nature des épreuves (la note administrative, en elle-même utile, ne s'impose pas comme le meilleur instrument d'évaluation dans toutes les matières, par exemple en gestion publique), devraient conduire à un véritable équilibre entre les formations de terrain (adjonction de stages en administration centrale et de travaux optionnels) et les formations plus scolaires qui restent nécessaires mais seraient allégées par les remises à niveau mentionnées ci-dessus. Parallèlement est conduite une réflexion sur les contenus : ainsi l'enseignement de gestion publique, une des quatre matières clés, sera-t-il rénové. Ainsi encore le renforcement des capacités juridiques est-il dans le monde actuel un impératif essentiel de même que la capacité de négociation et de communication.

2. Les subventions aux autres écoles

a) L'Institut international d'administration publique

Les recettes de l'IIAP comparées à celles des deux années précédentes, se décomposent comme suit :

	1999		2000		2001	
	M€	%	M€	%	M€	%
Subvention de fonctionnement	3,73	67,3	3,81	64,2	3,91	70,9
Conventions dont :	0,99	17,8	1,13	19,1	0,76	13,8
Ministères	0,55		0,54		0,61	
Programmes européens (PHARE TACIS)	0,29		0,45		0,08	
Autres	0,15		0,14		0,08	
Autres ressources propres dont :	0,69	12,4	0,85	14,4	0,77	13,9
Droits d'inscription cycles	0,64		0,76		0,66	
Produits financiers	0,02		0,02		0,02	
Droits d'auteurs	0,02		0,02		0,03	
Autres	0,01		0,04		0,06	
Opérations en capital	0,14	2,5	0,14	2,3	0,08	1,4
TOTAL	5,54	100	5,93	100	5,52	100

En 2000, la subvention des services généraux du Premier ministre a atteint 3,82 millions d'euros (25,06 millions de francs), se décomposant comme suit :

- personnel.....3,12 millions d'euros
- matériel de fonctionnement...0,7 million d'euros

Les recettes engendrées par les conventions habituellement conclues avec les partenaires traditionnels de l'établissement sont en diminution. Les conventions d'autres ministères et partenaires « bilatéraux » divers n'évoluent pas de façon significative pour compenser cette évolution. Il ne peut être assuré que les conventions multilatérales (programmes européens), par trop aléatoires, puissent prendre le relais en l'état.

Dès lors, pour assurer la pérennisation de l'équilibre de son budget, l'établissement a été conduit, en 1998, à généraliser les droits d'inscription aux cycles courts organisés à Paris et, en 1999, d'étendre cette mesure à l'ensemble des participants au cycle long.

En 2001, la subvention des services généraux du Premier ministre devrait atteindre 3,92 millions d'euros (25,71 millions de francs).

En 2002, la subvention de fonctionnement, hors mesures acquises, devrait être reconduite.

La nature des liens avec l'IIAP

Jusqu'au 31 décembre 2001, l'IIAP et l'ENA constituent deux établissements publics aux activités distinctes.

L'ENA a pour vocation première la formation initiale et permanente des hauts fonctionnaires français, ainsi que le développement d'actions de coopération administrative internationale.

De son côté, l'IIAP assure des actions de formation de durée variable destinées à un public d'auditeurs étrangers issus majoritairement de la fonction publique de leur pays d'origine, et se consacre également en partie à des activités de recherche, publication en droit et administration comparés.

La fusion des deux établissements, arrêtée par Michel Sapin, sera effective au 1^{er} janvier 2002.

Le nouvel établissement ainsi créé se caractérisera par :

- une mission de formation initiale des hauts fonctionnaires français ;
- des actions de formation permanente renforcées ;
- l'accueil de hauts fonctionnaires européens et étrangers pour des cycles de formation de longue ou courte durée ;
- le développement d'actions de coopération administrative bilatérale ou multilatérale ;
- des activités de recherche et éditoriales.

b) Les Instituts régionaux d'administration

Pour les IRA, le montant total de la subvention inscrite en projet de loi de finances s'élève à 29,58 millions d'euros (194,04 millions de francs), en augmentation de près de 9 %.

Les mesures nouvelles permettront :

- un ajustement de la subvention correspondant au nombre d'élèves en formation initiale ;
- le financement des mesures salariales ;
- la création de 6 emplois, dont un emploi d'informaticien de catégorie A à l'IRA de Lille, un emploi de catégorie B à l'IRA de Nantes et 4 emplois pour permettre la titularisation d'agents en situation précaire (2 à Metz et 1 à Bastia, les 3 agents concernés ayant d'ores et déjà été titularisés dans le cadre du plan Perben et se trouvant actuellement en surnombre, et 1 à Nantes, où est employé un agent non titulaire éligible au plan Sapin) ;

- la poursuite des travaux de rénovation et de réaménagement des locaux dans les IRA de Lille, Lyon et Nantes.

c) Le Centre des études européennes de Strasbourg

La subvention est stabilisée à 304.898 euros (2 millions de francs).

B. LA FORMATION ET LA COMMUNICATION

• **Les actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique** mobilisent des crédits à hauteur de 9,95 millions d'euros (65,27 millions de francs), en hausse sensible de 26,8 % par rapport à 2001 (après + 35,5 % l'année dernière). Cette augmentation résulte de la très forte progression (+ 632,6 % !) des crédits alloués à des opérations interministérielles de formation non déconcentrées, et au doublement des dotations du fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

Actions interministérielles de recrutement et de formation continue

Formation continue	Nombre de stagiaires	Nombre de journées stagiaires	Coût moyen par jour et par stagiaire (en euros)
Echelon central	309	1077	133
Echelon déconcentré	Non connu à ce jour	Non connu à ce jour	Non connu à ce jour

Source : "bleu" SGPM PLF 2002.

• **Les crédits destinés aux études et à la communication sur la gestion publique** s'établissent à 2,03 millions d'euros (13,32 millions de francs), soit un recul de 1,5 % par rapport à 2001 ; il convient de souligner que ces crédits doivent notamment être consacrés au développement des actions de communication et des publications liées aux chantiers de la réforme de l'Etat.

C. LE FONDS POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Les crédits du fonds pour la réforme de l'Etat (FRE) **diminuent de 17,4 %** en 2002, s'établissant à **13,72 millions d'euros** (90 millions de francs). Le recul des dotations concerne essentiellement les opérations à caractère local supportées par le FRE (près de - 19 %).

Le manque d'ambition du fonds pour la réforme de l'Etat

Votre rapporteur spécial a réalisé, au cours de l'année 2001, un contrôle de l'emploi des crédits du fonds pour la réforme de l'Etat (FRE)¹.

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, devait à l'origine 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 financier du FRE apparaît extrêmement nuancé : la multiplicité des opérations cofinancées en cinq ans - 488 projets au titre de la section centrale, et 2.045 au titre de la section territoriale - et l'impression de « saupoudrage » budgétaire viennent brouiller la portée de l'instrument de réforme de l'Etat que constitue le fonds, d'autant plus que ses dotations sont relativement modestes, une centaine de millions de francs chaque année en moyenne.

Par ailleurs, de nombreux ministères et services considèrent 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'est pas toujours conforme aux objectifs qui lui avaient été initialement assignés**. Quel lien, en effet, existe-t-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 ?

Enfin, des **procédures administratives excessivement lourdes** et une **absence d'évaluation de l'impact des opérations financées** mettent en évidence la **contradiction fondamentale à laquelle le fonds est confronté : il est mis en œuvre par un Etat qui ne s'est pas encore engagé sur la voie de réformes structurelles**.

Les conclusions que le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a tirées du rapport de M. Gérard Braun sur le FRE (n° 383 ; 2000-2001) ont fait l'objet d'un courrier du délégué interministériel à la réforme de l'Etat, annexé au présent rapport.

D. LES DÉLOCALISATIONS DE SERVICES PUBLICS

Le comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1997 a arrêté des principes et des méthodes renouvelées pour la mise en oeuvre de la politique d'implantation territoriale des emplois publics que le gouvernement entend conduire. L'objectif de 30.000 emplois à localiser en régions à l'horizon 2000, en passe d'être atteint, n'apparaît plus que comme une étape de cette action continue de l'Etat. Une liste d'opérations portant sur 1.890 emplois a été entérinée.

¹ Rapport n° 383 ; 2000-2001.

Le CIADT du 18 mai 2000 dresse un bilan de la région écoulée et esquisse une évaluation de l'œuvre accomplie. Il fixe les nouvelles orientations applicables en matière d'implantation territoriale des emplois publics. Cette politique doit désormais efficacement combiner réforme de l'Etat et aménagement du territoire. Une liste d'opérations portant sur 6.300 emplois a été adoptée.

Les implantations d'emplois publics envisagées par le CIADT du 9 juillet 2001 se répartissent, à raison de sept, en région Ile-de-France dans les zones prioritaires de la Seine-Saint-Denis et de Marne-la-Vallée, et de sept en province.

Les opérations proposées pour la province se répartissent de façon équilibrée entre des chefs lieux de région et des villes moyennes :

- l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) à Lyon ;
- l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) également à Lyon ;
- l'Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT) à Saint-Denis ;
- l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) à Saint-Maurice ;
- le GIP Socrate - Léonardo da Vinci à Bordeaux ;
- le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) à Champs-sur-Marne ;
- le Laboratoire central des Ponts et Chaussées (LCPC) à la cité Descartes de Marne-la-Vallée ;
- la construction d'un centre pour les archives diplomatiques à La Courneuve (92) ;
- l'École nationale pour policiers auxiliaires et gardiens de la paix à Oissel (Seine-Maritime) ;
- l'École nationale pour gardiens de la paix et agents de sécurité à Nîmes-Courbessac (Gard) ;
- l'École nationale de police pour policiers auxiliaires et gardiens de la paix (1^{ère} tranche) à Montbéliard (Doubs) ;
- le Centre de formation des policiers auxiliaires de Périgueux (Dordogne) ;

- le transfert de l'École nationale de Police de Paris, à Noisy-le-Grand ;

- le transfert de l'imprimerie de la direction centrale de police judiciaire (DCPJ) à Pantin (Seine-Saint-Denis).

Le CIADT a enfin approuvé la candidature de Lyon pour l'accueil du Collège européen de police.

L'ensemble de ces localisations concerna, tous mouvements achevés, environ 4.850 emplois (dont 3.700 stagiaires équivalents à temps plein).

Une autre opération nécessite l'achèvement de l'étude complémentaire engagée afin de déterminer son site d'accueil en province. Il s'agit de l'Établissement public national de recherches archéologiques préventives.

Au total, ce sont donc désormais 40.700 emplois dont le transfert a été approuvé en CIADT après déduction d'un certain nombre d'opérations annulées ou suspendues, soit environ, 13.000 pour les CIAT antérieurs à juillet 1993, 10.000 pour le CIAT du 20 septembre 1994, 5.200 pour ceux du 10 avril et du 17 décembre 1997, 1.960 pour celui du 15 décembre 1998 et 6.680 pour celui du 18 mai 2000. **Au 1^{er} juillet 2001, 22.874 sont d'ores et déjà transférés, et 4.974 sont en cours.** L'ensemble, totalisant 27.948 emplois, représentait donc près de 77,9 % du programme arrêté en CIADT avant prise en compte des mesures arrêtées le 9 juillet 2001.

Les principales opérations concernent les ministères chargés de la recherche (CNRS, CIRAD, INSERM, INRA, CEA), et la défense (au Mans, à Creil, Tours, Brest, Toulouse, Toulon, Lille et Orléans), ainsi que divers services de La Poste et de la SNCF dans de nombreuses villes. S'y ajoutent d'autres opérations importantes telles que l'ENS-lettres à Lyon (un millier d'emplois en y comprenant les stagiaires rémunérés), l'École nationale d'administration pénitentiaire à Agen (132 emplois permanents et 645 stagiaires), l'École supérieure des personnels d'encadrement de l'éducation nationale (350) et le CNED (275) à Poitiers, le CEREQ à Marseille pour 120 emplois, l'Agence du médicament (devenue AFFSAPS) à Saint-Denis pour plus de 700 emplois, la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) à Muret et Toulouse pour 510 emplois et à Mérignac pour 280, l'ONISEP et l'UGAP à Marne-la-Vallée pour respectivement 176 et 300 emplois, le Centre d'études pour les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques à Lyon pour 120 emplois, l'École nationale des techniciens de l'équipement à Valenciennes pour près de 400 fonctionnaires et stagiaires, et l'École nationale d'administration à Strasbourg pour 70 emplois, ainsi qu'une centaine de postes d'élèves fonctionnaires, l'ENSAI à Rennes pour 70 emplois et 210 élèves (dont 75 élèves fonctionnaires), la sous-

direction de la police scientifique et technique à Lyon/Ecully pour 350 emplois.

En outre, d'autres décisions de transfert ont fait l'objet d'actes juridiques ou financiers permettant d'engager physiquement d'autres opérations ou compléter des projets en partie réalisés qui concernent 4 974 emplois.

Les principales d'entre elles concernent, en dehors de l'Ile-de-France et autres diverses opérations du ministère de la défense : Lyon (École nationale des contrôleurs du Trésor public et Institut national de la recherche pédagogique), Oullins (laboratoires joints de la DGCCRF et de la DGDDI), Solaize (Institut français du pétrole), Limoges (CNASEA), Angers (ADEME), Tourcoing (École nationale des douanes), Nantes (informatique voyageurs de la SNCF), Le Mans (ingénierie technique du matériel roulant de la SNCF)...

En revanche, certaines décisions de transferts portant sur environ 5 000 emplois ont enregistré des retards dans leur réalisation voire, en certains cas, ont été ajournées.

Le tableau ci-après précise par région le nombre d'emplois transférés ou en cours de transfert.

Transferts réalisés ou en cours (1)
Répartition des emplois par région
(situation au 1er juin 2001)

Régions	Emplois transférés	Emplois en cours de transfert	Somme des transférés et en cours
Alsace	410	0	410
Aquitaine	2 324	23	2 347
Auvergne	195	30	225
Bourgogne	39	22	61
Bretagne	1 463	425	1 888
Centre	1 288	46	1 334
Champagne-Ardenne	75	0	75
Corse	2	0	2
Franche-Comté	410	0	410
Ile-de-France	4 128	1 375	5 503
Languedoc-Roussillon	789	0	789
Limousin	452	601	1 053
Lorraine	331	19	350
Midi-Pyrénées	1 023	643	1 666
Nord-Pas-de-Calais	1 265	466	1 731
Haute-Normandie	201	96	297
Basse-Normandie	194	13	207
Pays-de-Loire	2 031	360	2 391
Picardie	805	15	820
Poitou-Charentes	1 209	201	1 419
Provence-Alpes-Côte d'Azur	855	11	866
Rhône-Alpes	2 690	605	3 295
Départements d'outre-mer	20	0	20
Répartition régionale non disponible	775	14	789
Total général	22 974	4 974	27 948

(1) Projets ayant fait l'objet d'actes juridiques ou financiers (achat de terrain, premier engagement de crédits non limité à une étude exploratoire, etc.). Ne sont donc pas repris ici plusieurs milliers d'emplois correspondant à des opérations non encore véritablement engagées (opérations difficiles dont la date a été reportée ou dont le contour du projet ou le plan de financement ne sont pas encore finalisés).

Nota : le présent tableau ne prend pas en compte les décisions qui viennent d'être arrêtées par le CIAD du 9 juillet 2001

Au 1^{er} juin 2001, le montant des crédits effectivement transférés aux divers ministères pour le financement de leurs opérations s'élève respectivement à 140,33 millions d'euros (920,51 millions de francs) pour les AP, 126,89 millions d'euros (832,36 millions de francs) pour les CP sur le chapitre 57-1 et 22,18 millions d'euros (145,49 millions de francs) pour les DO sur le chapitre 37-07.

Il faut ajouter à ces dépenses les financements nécessaires à la poursuite de l'achèvement des opérations déjà engagées soit, au titre de l'exercice 2001, 0,23 million d'euros (1,5 million de francs) au 37-07, et 3,81 millions d'euros (25 millions de francs) en AP et 8,43 millions d'euros (55,3 millions de francs) en CP au 57-01 et, au titre de 2002, au 37-07 : 0,61 million d'euros (4 millions de francs) et au 57-01 : 7,17 millions d'euros (47 millions de francs) en CP.

Globalement, le montant des dépenses engagées ou programmées atteint donc 23,02 millions d'euros (150,99 millions de francs) sur le chapitre 37-07 et 144,14 millions d'euros (945,51 millions de francs) en AP et 142,49 millions d'euros (934,66 millions de francs) en CP sur le chapitre 57-01.

Les crédits de paiement disponibles à la fin de l'exercice 2001 sur le chapitre 57-01 devraient suffire à couvrir les dépenses d'ores et déjà programmées par le comité de gestion du fonds pour l'exercice 2002 ainsi que les dépenses nouvelles - telles qu'elles peuvent être estimées à la date du 1^{er} juin 2001.

L'équilibre et la poursuite de l'activité du fonds sont toutefois liés à son abondement en loi de finances rectificative pour les «retours» dont les montants prévisionnels attendus à ce titre dans le collectif 2001 s'établissent à 14,19 millions d'euros (93,07 millions de francs).

Les crédits qualifiés de «retours» correspondent aux produits résultant de la réalisation de divers immeubles franciliens libérés par des services délocalisés, qui viennent abonder le fonds des délocalisations publiques, ou encore à la contrepartie budgétaire de la réaffectation des immeubles à d'autres administrations.

Les prévisions ci-dessous prennent également en compte les participations susceptibles d'être versées par les collectivités d'accueil telles quelles sont aujourd'hui estimées, et qui font ou feront l'objet d'engagement précisés dans les conventions de localisation.

Les difficultés du montage de certaines opérations importantes et les retards qui peuvent s'ensuivre expliquent enfin que certains besoins de financement fassent l'objet d'un report sur l'exercice 2003.

Crédits de délocalisation

(en millions d'euros)

	Chapitre 57-01 AP	Chapitre 57-01 CP	Chapitre 37-07 DO
Prévisions pour le 2^{ème} semestre 2001 :			
Crédits préaffectés	3,81	8,43	0,23
Dépenses nouvelles (<i>estimation au 01.06.2001</i>)	3,05	1,91	0,66
Solde disponible en fin d'exercice	10,04	10,17	8,31
"Retours" attendus en LFR 2001 (<i>prévision</i>)	14,19	14,19	
PLF 2002	-	-	
Prévisions pour 2002			
Crédits préaffectés		7,17	0,61
Dépenses nouvelles (<i>estimation au 01.06.2001</i>)	7,62	3,81	0,66
Crédits disponibles (<i>prévision</i>)			
. hors prise en compte des "retours attendus"	2,42	-0,80	7,04
. avec prise en compte de l'intégralité des "retours"	16,69	13,46	7,04

III. LES DÉPENSES D'INTERVENTION

Sur le chapitre 43-02 sont inscrits **2,36 millions d'euros** (15,48 millions de francs) au titre des subventions à des actions de formation et d'information, en hausse de 1,6 % : 304.898 euros (2 millions de francs) sont destinés au Centre des études européennes de Strasbourg, 2,01 millions d'euros (13,2 millions de francs) aux organisations syndicales de la fonction publique, et pour la première fois, 38.112 euros (250.000 francs) à la mise à disposition d'un service gratuit intégré au service légifrance par le GIP Banque de données juridiques inter-fonctions publiques.

IV. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Ces crédits correspondent à 15,09 millions d'euros (99 millions de francs), en hausse de 2,1 % par rapport à l'année précédente, destinés à des équipements en faveur d'actions interministérielles, ainsi répartis :

- 9,91 millions d'euros (65 millions de francs) pour l'action sociale interministérielle, dont 5,34 millions d'euros (35,03 millions de francs) pour des opérations d'action sociale d'équipement et de logement, et 4,57 millions d'euros (environ 30 millions de francs) au titre d'actions de réservation de logement « Comité interministériel des villes » ;

- 4,57 millions d'euros (environ 30 millions de francs) au titre du financement des logements sociaux des fonctionnaires en Ile-de-France ;

- 610.000 euros (4 millions de francs) au bénéfice du fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

*

* *

Le tableau ci-après retrace l'évolution, depuis 1997, des crédits consacrés aux trois principales actions conduites par le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat :

Indicateur de coûts : dépenses budgétaires hors personnel

(millions d'euros)

Composition de l'agrégat	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Evolution 2002/1997 (en %)
	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	LFI	PLF	
L'action sociale interministérielle	92	98	100	117	131	129	40,2
Les actions interministérielles de recrutement et de formation continue	5	55	59	62	67	72	1 340
La modernisation et la réforme de l'Etat	11	13	13	13	19	16	45,5
La réimplantation des administrations ⁽¹⁾							
Total	108	166	172	192	217	217	100,9

(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 1999 et en 2000 respectivement à 13 M€ et à 0,35 M€. Compte tenu des reports des exercices antérieurs et d'un abondement de 3 M€ en LFR 2000, les crédits de paiement disponibles sur ce chapitre au début de 2001 s'établissent à 21 M€.

Source : compte-rendu de gestion budgétaire 200 et "bleu" SGPM PLF 2002.

CHAPITRE DEUX

LES EFFECTIFS DE FONCTIONNAIRES : UNE CROISSANCE CONTINUE, UNE CONNAISSANCE IMPRÉCISE

I. TOUJOURS PLUS DE FONCTIONNAIRES

A. UNE AUGMENTATION DE 22 % DEPUIS 1980

1. Les effectifs des trois fonctions publiques de 1980 à 1998

Les chiffres consolidés les plus récents concernant les effectifs réels en place dans les trois fonctions publiques datent du 31 décembre 1998. Leur évolution est retracée dans le tableau ci-après :

Evolution des effectifs réels des trois fonctions publiques

31-déc	Ministères civils (1)	Défense	Tous ministères (2)	Etablissements publics nationaux	Fonction publique de l'Etat	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Total fonction publique (FPE+FPT+FPH)
1980	1 608.30	456	2 064.3	169.8	2 234.1	1 075.0	701.7	4 010.8
1982	1 667.40	451.4	2 118.8	180.2	2 299.0	1 152.0	750.3	4 201.3
1983	1 682.00	451.9	2 133.9	184.1	2 318.0	1 191.0	761.0	4 270.0
1984	1 696.50	452.3	2 148.8	188.1	2 336.9	1 196.8	781.1	4 314.8
1985	1 700.90	449.1	2 150.0	189.2	2 339.2	1 208.2	787.0	4 334.8
1986	1 705.20	445.8	2 151.0	190.3	2 341.3	1 219.6	790.3	4 351.2
1987	1 713.30	442.2	2 155.5	187	2 342.5	1 233.5	797.0	4 373.0
1988	1 721.30	438.6	2 159.9	183.7	2 343.6	1 251.5	800.8	4 395.9
1989	1 733.30	432.8	2 166.1	186.2	2 352.3	1 294.7	806.7	4 453.7
1990	1 756.10	412.9	2 169.0	188.5	2 357.5	1 326.4	801.8	4 485.7
1991	1 775.80	411.8	2 187.6	190.4	2 378.0	1 365.6	811.3	4 554.9
1992	1 783.70	400.8	2 184.5	192.6	2 377.1	1 383.3	818.7	4 579.1
1993	1 807.50	393.2	2 200.7	203.3	2 404.0	1 406.9	826.4	4 637.3
1994	1 814.70	387.8	2 202.5	207.6	2 410.1	1 428.4	834.5	4 673.0
1995	1 827.30	387.1	2 214.4	208	2 422.4	1 446.2	840.2	4 708.8
1996	1 839.00	391.2	2 230.2	236.5	2 466.7	1 463.0	847.4	4 777.1
1997	1 843.30	400.1	2 245.4	244.7	2 490.1	1 481.9	849.0	4 821.0
1998	1 861.00	409.1	2 270.1	253	2 523.1	1 507.3	857.0	4 887.4
1999	1 876.40							
2000	1 890.10							
Variation 98/80	15.7 %	-10.3%	10.0%	49.0%	12.9%	40.2%	22.1%	21.9%

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

Source : INSEE, DGCL et DREES

(1) Hors ministère de la poste et des télécommunications entre 1980 et 1990, et La Poste et France Télécom entre 1991 et 2000.

(2) Hors entreprises publiques, hors bénéficiaires de contrats d'aide à l'emploi (CES, CEC, CEV, emplois jeunes...) sauf emplois jeunes de la Police et de la Justice (15.000 en 2000).

Compte tenu de la création, au 1^{er} janvier 1991, des deux exploitants publics que sont La Poste et de France Télécom, les agents du ministère des Postes et télécommunications ont été exclus du décompte des effectifs entre 1980 et 1990, afin de garder un champ homogène.

Selon ces définitions, l'emploi public s'est accru de 22 % entre 1980 et 1998 (915.300 agents supplémentaires). Les trois fonctions publiques représentent un peu moins de 22 % de l'emploi total, hors appelés du contingent, en 1998.

C'est dans la fonction publique territoriale que la croissance est la plus élevée : + 40 % en dix-huit ans (432 300 personnes), suivie de la fonction publique hospitalière : + 22 % (155 300 personnes). Dans la fonction publique de l'Etat, la progression est limitée à 13 % environ (205 800 personnes entre 1980 et 1998). Au sein de la fonction publique de l'Etat, les évolutions sont contrastées. Les effectifs du ministère de la défense ont diminué de 10 % et ceux des ministères civils ont augmenté d'environ 16 %. La croissance des effectifs des établissements publics nationaux atteint 50 % sur l'ensemble de la période.

2. L'évolution des effectifs des ministères civils entre 1980 et 2000

L'exploitation des fichiers de paie des agents de l'Etat par l'INSEE permet de disposer de données actualisées au 31 décembre 2000 pour les différents ministères civils. L'accroissement des moyens en personnel a bénéficié en priorité à la justice (+ 61,3 % entre 1980 et 2000), au ministère de l'intérieur (+ 34,5 %) et à l'éducation nationale (+ 17,8 %).

Evolution des effectifs réels des ministères civils entre 1980 et 2000

Ministère	31 décembre 1980	31 décembre 2000	Evolution 1980-2000	Evolution en %
Affaires étrangères (y compris coopération)	33 967	19 214	-14 753	ns
Agriculture	34 624	38 020	3 396	9,8
Culture	8 555	14 728	6 173	ns
Economie, finances et industrie	203 913	202 789	-1 124	-0,6
Education nationale	893 174	1 052 124	158 950	17,8
Emploi et solidarité	26 835	30 602	3 767	14,0
Enseignement supérieur	72 243	136 900	64 657	89,5
Equipement	112 091	117 398	5 307	4,7
Intérieur	136 970	184 278	47 308	34,5
Jeunesse et sports	31 998	10 072	-21 926	ns
Justice	42 268	68 159	25 891	61,3
Outre-mer	1 411	3 535	2 124	ns
Recherche	2 089	9 271	7 182	ns
Services du Premier ministre	2 659	3 051	392	14,7
TOTAL	1 602 797	1 890 141	287 344	17,9

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

Source : INSEE, fichier de paie des agents de l'Etat

ns : évolution non significative, en raison des transferts entre ministères

Les secteurs de l'agriculture, de l'emploi et de la solidarité ainsi que de l'équipement connaissent une progression modérée. Les effectifs du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sont restés à peu près stables.

La croissance très élevée de certains départements ministériels aux effectifs réduits (outre-mer par exemple) pèse assez peu sur l'ensemble. L'évolution du ministère de la recherche est liée à un fort accroissement du nombre des allocataires de recherche. L'augmentation des effectifs du ministère de la culture est due au transfert des écoles nationales d'architecture du budget du ministère de l'équipement vers son budget, intervenu en 1996.

Inversement, le transfert d'effectifs, en 1982, du budget de la jeunesse et des sports vers celui de l'enseignement scolaire fait apparaître une forte

baisse dans le ministère d'origine, lorsque l'on prend 1980 comme année de référence. Aux affaires étrangères et à la coopération (dont une partie des agents a été transférée à l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger en 1990/92), la diminution représente près de la moitié des effectifs d'origine.

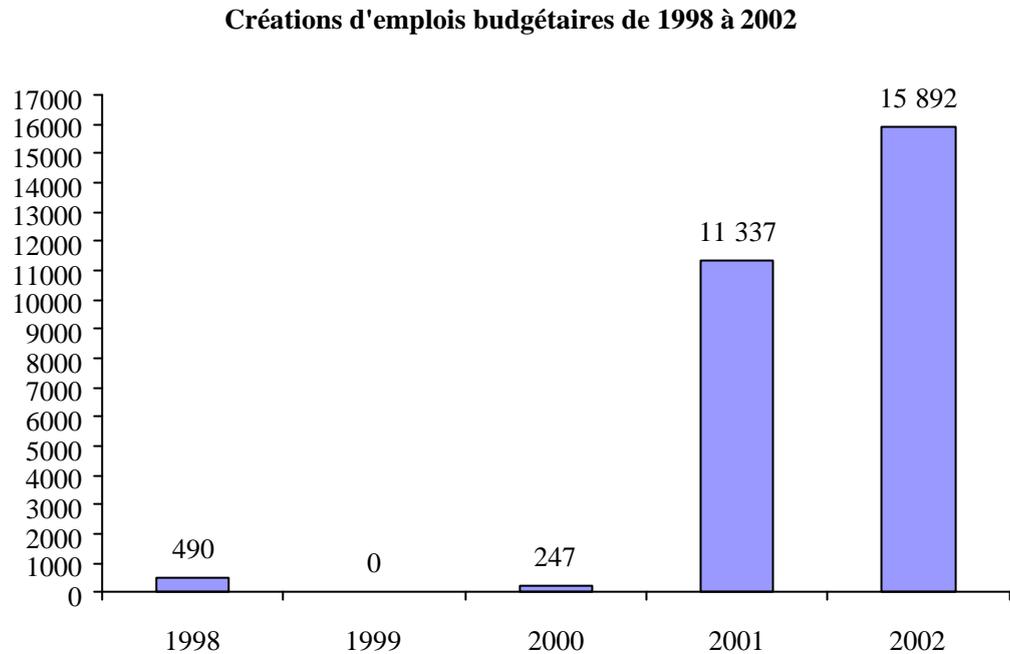
B. LE MYTHE DU « GEL » DE L'EMPLOI PUBLIC

Au début de la législature, le gouvernement avait affirmé vouloir « geler » l'emploi public, cette bonne résolution étant motivée tant par des considérations budgétaires que par un souci affiché de bonne gestion. Sa position officielle consistait ainsi à stabiliser le nombre de fonctionnaires, tout en procédant à des redéploiements d'effectifs en direction des secteurs prioritaires comme la justice ou la sécurité¹. Inversement, l'administration fiscale et celle de l'équipement devaient voir leurs effectifs diminuer.

Cette ambition s'est brisée - rapidement - sur des résistances, voire des corporatismes de nature syndicale, qu'il n'était du reste ni étonnant ni illégitime de voir se manifester, mais auquel le gouvernement n'a pas eu le courage de faire face, **préférant, par facilité, renouer avec une politique qui, faute d'être réformatrice, a au moins le mérite de la lisibilité : créer des emplois supplémentaires.**

¹ L'ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Christian Sautter, avait par exemple affirmé, devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, qu' « il existe un risque d'hypertrophie de certaines administrations centrales que le gouvernement entend corriger ».

Le graphique ci-après traduit bien l'abandon par le gouvernement de son objectif initial de « geler » l'emploi public :



C'est à partir de la loi de finances pour 2001 que le gouvernement a fait le choix de créations massives d'emplois publics telles qu'il n'y en avait plus eu depuis le début des années 1990¹. Le présent projet de loi de finances confirme ce choix, en l'amplifiant, puisqu'il prévoit la **création de 15.892 emplois budgétaires supplémentaires**, dont 14.611 au sein des services de l'Etat et 1.281 dans les établissements publics.

¹ Il convient bien de préciser qu'il s'agit de créations nettes d'emplois, intervenant en dehors du remplacement des 60.000 fonctionnaires qui partiront à la retraite en 2002.

Le tableau ci-après présente ces créations d'emplois par section budgétaire :

**Evolution des effectifs financés par l'Etat dans le PLF 2002
(budgets civils)**

Effectif budgétaire 2001 (1)	Emplois budgétaires nouveaux ou supprimés (2)	Emplois non budgétaires de l'Etat (3)	Emplois non budgétaires des établissements publics (4)	Evolution réelle des effectifs financés par l'Etat = (2)+(3)+(4)	Mesures d'ordre relatives à l'effectif budgétaire (6)	Effectif budgétaire pour 2002 = (1)+(2)+(6)
Affaires étrangères	9 741	4	0	49	53	9 466
Agriculture et pêche	30 388	300	9	26	335	31 202
Aménagement du territoire	144	0	0	0	-21	123
Environnement	3 060	300	0	84	384	3 374
Anciens combattants	-	0	0	-13	-	-
Culture et communication	14 968	117	0	38	229	15 314
Economie, finances et industrie	179 705	0	0	0	1 416	181 121
Enseignement scolaire	954 232	5 077	625	35	5 737	964 118
Enseignement supérieur	128 722	1 664	261	54	-68	130 318
Emploi	10 339	125	5	570	700	10 589
Santé et solidarité	14 728	250	0	0	44	15 022
Equipement	97 957	241	0	-0	3 450	101 648
Mer	2 451	58	0	0	-2 509	0 (a)
Tourisme	321	0	0	0	0	321
Intérieur et décentralisation (hors appelés et volontaires)	163 892	1 988	0	0	3 058	168 968 (a)
Jeunesse et sports	6 741	4	5	38	-2	6 743
Justice	64 409	2 792	300	151	-28	67 173
Outre-mer (hors appelés et volontaires)	2 979	0	0	0	93	3 072 (a)
Recherche	-	0	0	263	-	-
Services généraux du Premier ministre	1 618	27	9	4	112	1 757
Secrét. Gal de la défense nationale (hors appelés)	255	23	0	1	0	278
Plan	207	-1	0	0	0	206
Budgets annexes	11 792	428	0	0	38	12 258
Total pour les emplois de l'Etat (budgets civils)	1 698 379	13 397	1 214	1 281	15 892	1 723 071 (a)

a: total y compris créations ou suppressions d'emplois budgétaires inscrits sur budgets civils (+ 30 emplois à l'intérieur)

Ces arbitrages sont évidemment critiquables, et suscitent quelques interrogations.

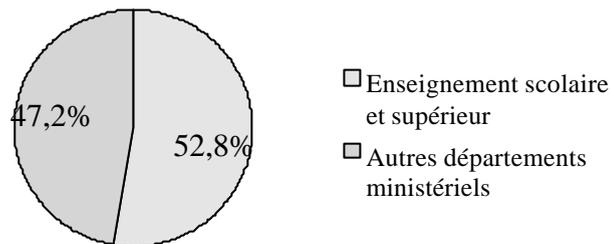
Le ministère de l'éducation nationale bénéficie de 7.716 créations d'emplois, soit près de la moitié du total : 5.737 emplois dans l'enseignement scolaire et 1.979 emplois dans l'enseignement supérieur. Il convient de

rappeler que le même ministère avait déjà obtenu les deux tiers des créations d'emplois décidées par la loi de finances pour 2001.

Il paraît légitime de se demander jusqu'où va aller ce mouvement, d'autant plus que le nombre des élèves comme des étudiants diminue désormais très régulièrement, et que les projections démographiques montrent bien que cette décrue va se poursuivre.

Certes, le gouvernement indique que ces créations d'emplois s'inscrivent dans un plan pluriannuel ayant vocation à anticiper les départs importants à la retraite des enseignants. **Ne paraît-il pas plus urgent - mais c'est aussi bien plus difficile - de réfléchir à la façon d'adapter le format de l'Etat à cette occasion historique que constitue une telle évolution ?**

Part de l'Education nationale dans le total des créations d'emplois budgétaires en 2001 et 2002



Cette question fondamentale, à laquelle le gouvernement n'a jamais donné d'autre réponse que quantitative, **se pose plus généralement pour l'ensemble de la fonction publique**, tant il est vrai que, comme le lui suggérait du reste un rapport du Commissariat général du Plan l'année dernière, **il semble inconcevable de remplacer chaque fonctionnaire partant à la retraite.**

En effet, non seulement cela entraînerait un coût budgétaire considérable, mais cela paraît également contradictoire avec les gains de productivité que les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont susceptibles d'engendrer dans les services, permettant ainsi de réduire les effectifs et surtout d'enrichir le contenu de certains emplois publics.

C. LA CRÉATION D'EMPLOIS BUDGÉTAIRES SUPPLÉMENTAIRES

Par ailleurs, des mesures « d'ordre » (c'est-à-dire de remise en ordre des personnels) sont prévues :

- l'inscription de 3.996 emplois au titre de la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique, soit 3.150 emplois dans l'enseignement scolaire, 520 à l'agriculture, 200 à la culture, 50 à l'emploi, 50 à la santé et 26 dans les services généraux du Premier ministre ;

Le plan de résorption de la précarité dans la fonction publique

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

En effet, en dépit d'un accord similaire conclu en 1996 - accord dit « Perben » -, dont 2000 était la quatrième et dernière année d'application¹, la fonction publique compte un grand nombre d'emplois précaires, ayant parfois une longue ancienneté, l'Etat s'autorisant ce qu'il refuse aux entreprises.

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

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

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

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

- l'inscription de 6.917 emplois au titre de la régularisation d'emplois « Berkani », soit 2.335 emplois au ministère de la défense, 2.106 à celui de l'intérieur, 1.452 au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 962 à l'équipement, 35 à l'emploi, 20 à l'outre-mer, et 7 à la mer ;

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.

- 2.500 régularisations de surnombres, dont 1.500 enseignants stagiaires et 1.000 policiers, auxquelles il convient de retrancher 120 emplois pour solde des diverses autres mesures d'ordre.

Soit un total de 13.293 emplois au titre de l'ensemble des mesures d'ordre.

Si le gouvernement indique que ces mesures interviennent « à *effectifs constants* », il convient bien de garder à l'esprit qu'elles n'en emportent pas moins des conséquences budgétaires, le versement d'une pension par exemple.

Au total, ce seront donc 29.185 emplois budgétaires supplémentaires qui sont créés par le projet de loi de finances pour 2002 (après 20.820 en 2001).

II. L'« ÉNIGME » DU NOMBRE DES FONCTIONNAIRES SERA-T-ELLE UN JOUR RÉSOLUE ?

En janvier 2000, la Cour des comptes publiait un rapport particulier consacré à *La fonction publique de l'Etat*, premier acte de la démarche de contrôles systématiques engagés par la haute juridiction financière sur ce sujet.

Le rapport de la Cour des comptes de janvier 2000 : l'Etat, un employeur accablant

Le rapport public particulier de la Cour des comptes de janvier 2000 consacre d'importants développements à la gestion des emplois, des effectifs et des rémunérations de plusieurs ministères :

- l'éducation nationale, pour l'enseignement secondaire ;
- l'économie, les finances et l'industrie, pour la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique ;
- l'intérieur, au titre des personnels des préfectures et de la police nationale ;
- la justice, pour les personnels de l'administration pénitentiaire ;
- l'emploi et la solidarité, en particulier ses services déconcentrés ;
- l'équipement ;
- l'agriculture.

Ce rapport est accablant pour l'Etat-employeur tant sont nombreux les dysfonctionnements ou irrégularités constatés : emplois en surnombre ou bloqués, existence de mises à disposition ou de détachements injustifiés ou irréguliers, système de contrôle des effectifs réels insatisfaisant, gestion prévisionnelle des ressources humaines défailante, voire carrément inexistante, dépenses indemnitaires financées sur des ressources extra-budgétaires, avantages indus sans base juridique autre qu'une simple décision ministérielle, méconnaissance des effectifs de fonctionnaires...

En avril dernier, la Cour des comptes a publié le 2^{ème} tome de ce rapport public particulier, qui présente les résultats des contrôles de la gestion des emplois et des rémunérations dans six ministères :

- l'économie, les finances et l'industrie, pour la direction générale des douanes et des droits indirects ;
- la défense, en particulier les personnels militaires de la gendarmerie nationale ;
- l'éducation nationale, en ce qui concerne les enseignants-chercheurs et les personnels enseignants du second degré ;
- la justice, au titre de l'administration centrale, et des services judiciaires ;
- les administrations centrales du ministère de l'emploi et de la solidarité ;
- l'équipement, pour l'ensemble des personnels titulaires et contractuels.

Les observations soulignées dans ce rapport vont malheureusement dans le même sens que celles du premier.

La Cour des comptes a également présenté les mesures prises par le gouvernement à la suite de ses enquêtes. Elle note d'entrée de jeu que « *mises à part les dispositions adoptées dès avant la parution du premier rapport de la Cour sur la fonction publique de l'Etat, les mesures effectivement prises ne concernent que quelques ministères et sont de portée limitée* », et considère que « *la refonte des dispositifs de gestion et de rémunération des personnels de l'Etat est une œuvre de longue haleine* ».

A la suite du rapport de la Cour des comptes, le gouvernement a pris trois types de mesures :

1) des dispositions de portée générale : la publication de la circulaire du 1^{er} octobre 1999 rappelant les règles fondamentales concernant l'élaboration et la publicité des textes relatifs à la rémunération des fonctionnaires, et la création de l'Observatoire de l'emploi public par le décret du 13 juillet 2000¹.

¹ Ce décret précise que l'Observatoire « est chargé d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur l'emploi [public] ».

Les premières conclusions de L'Observatoire de l'emploi public

D'ores et déjà, le premier rapport de l'Observatoire de l'emploi public de juin 2001 indique qu'en France, l'importance de l'emploi public varie, selon différents concepts, de la manière suivante :

- **dans une approche de comptabilité nationale**, le nombre de personnes travaillant à titre principal dans des administrations ou organismes publics financés majoritairement par prélèvements obligatoires s'est élevé en 1998 (au 31 décembre) à 5,5 millions (hors contingent, TOM et étranger), ce qui représentait environ 27 % des salariés de la métropole et des DOM. Parmi ces personnes, seules 3,6 millions relevaient des titres II, III et IV du statut de la fonction publique ;

- **dans une approche plus juridique**, le nombre de personnes dépendant d'administrations ou d'organismes dans lesquels le recrutement de droit commun de l'agent relève des titres II, III et IV du statut de la fonction publique s'est élevé à 5,1 millions. Parmi eux, le nombre des titulaires et non-titulaires exerçant leur activité principale dans des administrations ou dans des établissements publics et administratifs s'est élevé à 4,5 millions, ce qui représentait environ 22 % des salariés de métropole et des DOM, chiffre auquel peuvent être ajoutés les 274.000 agents bénéficiant de contrats aidés, soit un total de 4,8 millions.

Le problème de la définition du champ n'est pas propre à la France mais à l'ensemble des pays. Selon le champ retenu, l'emploi public peut varier de 379.000 à 1.546.000 personnes en 1995 pour l'Australie, de 353.000 à 2.311.000 personnes en 1994 pour le Canada, de 474.000 à 3.701.000 personnes en 1995 pour le Royaume-Uni (« La mesure de l'emploi public dans les pays de l'OCDE : sources, méthodes et résultats », 1997).

Le débat sur les effectifs de la fonction publique de l'Etat se focalise fréquemment sur la différence entre effectifs budgétaires et réels : l'effectif budgétaire inscrit dans la loi de finances pour 1998 était, par exemple de 2.092.184, l'effectif réel payé au 31 décembre 1998 étant, quant à lui, de 2.270.135 agents (source DGAFP, fichiers de paie). Les causes de divergence sont pour l'essentiel repérées, mais la difficulté rencontrée pour les préciser et les quantifier constitue l'une des critiques majeures concernant la connaissance des effectifs de l'Etat.

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

- **des éléments échappent en partie aux gestionnaires de personnel** : le temps partiel (un emploi budgétaire peut être occupé par plusieurs personnes à temps partiel), les vacances de postes (certains emplois budgétaires peuvent ne pas être pourvus, suite au départ de leur titulaire, jusqu'au recrutement d'un nouvel agent sur cet emploi) ;

- **des éléments visent à introduire une certaine souplesse dans l'exécution budgétaire** : des surnombres peuvent ainsi être accordés en cours d'année par les contrôleurs financiers (on autorise ainsi un dépassement temporaire de l'effectif budgétaire), ainsi que des gages (utilisation d'un emploi à la place d'un autre). De même, les transferts d'emplois entre ministères en cours d'année contribuent à alimenter le décalage pour un ministère entre l'effectif budgétaire en début d'année et l'effectif réellement payé en cours d'année ;

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

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

Votre rapporteur spécial, en tant que membre de l'Observatoire de l'emploi public, estime que ses travaux présentent une qualité réelle et permettent notamment de progresser dans la voie d'une plus grande transparence en matière d'effectifs, en particulier par la mise au point d'une matrice décrivant le passage des effectifs budgétaires aux effectifs payés et en fonction, et aux effectifs gérés.

Toutefois, il s'interroge sur les conséquences qui seront tirées de ces travaux, avant tout techniques. En effet, il convient de prendre garde de tirer des enseignements déjà largement connus, du type : « *la gestion de l'emploi public recouvre des réalités différentes selon les ministères* », « *malgré des progrès, les difficultés perdurent dans la production et la circulation de l'information sur les ressources humaines* », ou encore « *la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences représente un enjeu majeur pour les trois fonctions publiques* ». Ces vérités s'imposaient à l'évidence dès avant la création de l'Observatoire de l'emploi public...

Il semble que les missions assignées à l'Observatoire sont trop restrictives. L'« observation » dont il est question se limite au champ juridique, et ignore la dimension économique. Il conviendrait, au cours des années prochaines, qu'il s'intéresse à des notions davantage statistiques et qu'il puisse réaliser des études de productivité.

D'autre part, les discussions qui ont lieu au sein de l'Observatoire restent trop internes à l'administration, conduites en « vase clos » entre représentants de l'administration et syndicats de fonctionnaires. Il conviendrait que les travaux de l'Observatoire servent à alimenter le débat public sur le rôle et l'évolution de l'administration, ainsi que sur le rapport entre les effectifs de la fonction publique et la qualité des services publics ;

2) la sincérité budgétaire : sur ce point, la Cour des comptes note que « *des évolutions positives peuvent être constatées pour la budgétisation des rémunérations. En revanche, la situation reste insatisfaisante pour ce qui est de la présentation et du respect des dotations budgétaires en emplois, une aggravation devant même être relevée dans certains cas* », notamment au ministère de l'éducation nationale et à celui de l'économie, des finances et de l'industrie ;

3) la refondation juridique des régimes indemnitaires : la publication de plusieurs décrets et arrêtés est intervenue pour plusieurs ministères, mais n'a pas toujours constitué une réelle amélioration : par exemple, en ce qui concerne les ministères de l'intérieur et de la justice, la Cour des comptes note que « *réguliers en la forme, ces textes ne simplifient pas l'architecture des systèmes indemnitaires [...] et n'affectent pas le fond de ses observations* ». En revanche, des progrès sont plus notables aux ministères de l'équipement, de l'agriculture, ou encore de l'économie, des finances et de l'industrie.

Ces rapports de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'Etat devraient être complétés, dans les années à venir, par d'autres études portant sur la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

III. LA QUESTION NON RÉGLÉE DU DEVENIR DES EMPLOIS-JEUNES

Les emplois-jeunes peuvent être considérés comme des emplois publics, puisque l'Etat prend en charge 80 % de leur rémunération, et même 100 % pour les adjoints de sécurité recrutés par le ministère de l'intérieur et les aides-éducateurs embauchés par celui de l'éducation nationale.

Le gouvernement a régulièrement modifié ses objectifs en matière d'emplois-jeunes. Au départ, notamment lors de l'examen de la loi du 16 octobre 1997, il avait affiché l'ambition de parvenir, à la fin 2002, au recrutement de 350.000 emplois-jeunes. Puis cet objectif a été avancé à la fin 2000, puis de nouveau repoussé, en renvoyant la réalisation à la date initialement fixée, soit fin 2002 !

Désormais, son objectif a changé de nature : il ne s'agit plus de mesurer le dispositif en stock mais en flux. Ainsi les documents budgétaires pour 2002 indiquent-ils que ce dispositif doit viser à « *porter à 360.000 à la fin 2002, le nombre des jeunes qui auront bénéficié du programme depuis sa création* »¹.

Le tableau ci-dessous indique le nombre d'emplois-jeunes embauchés au 30 juin dernier, sans que l'on ne sache plus très bien s'il s'agit d'un stock ou d'un flux :

¹ Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour des comptes note que « il avait été prévu en 1997 que 350.000 emplois à temps plein serait créés d'ici 2002. Selon la direction du budget, ce chiffre n'est plus considéré comme un objectif de postes à créer mais de jeunes à faire transiter par le dispositif ».

Employeurs	Embauches réalisées au 30-06-01
Associations, collectivités locales, établissements publics	210 000
Education nationale	90 000
Intérieur	26 000
Justice	2 000
Total	328 000

Source : "bleu" emploi PLF 2002

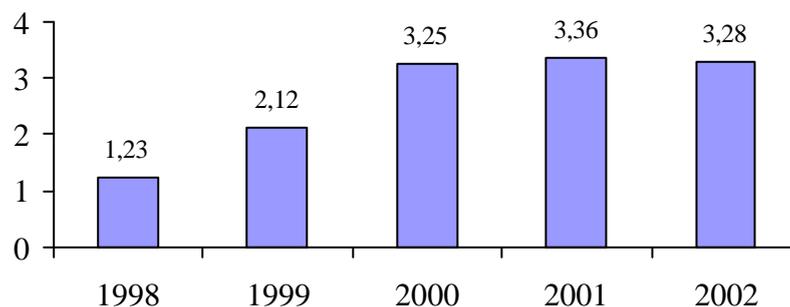
Pour la première fois depuis le lancement du dispositif, les dotations allouées aux emplois-jeunes diminuent, de 3,6 %, s'établissant à 3,23 milliards d'euros (21,19 milliards de francs).

Il convient toutefois de noter que ce chapitre budgétaire fait traditionnellement l'objet d'une **importante surdotation, puis d'une régulation non moins importante en cours d'exercice**. Ainsi, la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, note que « *les dépenses nettes ont été inférieures de plus de 610 millions d'euros (4 milliards de francs) aux crédits ouverts en LFI 2000* ».

De 1998 à 2002, le coût des emplois-jeunes s'est élevé à 13,24 milliards d'euros (86,85 milliards de francs) :

Coût des emplois-jeunes de 1998 à 2002

(en milliards d'euros)



Source : ministère de l'économie

La question essentielle concerne toutefois le devenir des jeunes ainsi recrutés.

Le 6 juin dernier, le gouvernement a annoncé un plan de « consolidation » visant à pérenniser le dispositif. Selon des informations transmises à votre rapporteur spécial, ces mesures tendent, « *pour ce qui concerne les emplois des ministères, à conserver les postes réellement occupés et à assurer une certaine stabilité dans le recrutement ; en effet, alors que les jeunes embauchés comme aides-éducateurs ou adjoints de sécurité en remplacement d'un jeune ayant rompu son contrat, ne pouvaient être recrutés que pour la durée restant à courir jusqu'au terme de l'emploi fixé à 5 ans, il a été décidé que les embauches en remplacement le seraient pour une durée de cinq ans et que l'aide apportée au financement du poste serait prolongée de 5 ans* ».

Bref, les emplois seront consolidés - et les dépenses pérennisées ! - mais on ne sait toujours pas ce que deviendront les jeunes. Il faut d'ailleurs probablement voir dans cette incertitude quant à leur avenir la raison de la récente manifestation des aides-éducateurs...

Votre rapporteur spécial en vient donc une fois encore à s'inquiéter de la **probable intégration d'une part conséquente des emplois-jeunes dans la fonction publique**, d'autant plus que de très fortes pressions syndicales ne manqueront probablement pas de s'exercer en ce sens.

CHAPITRE TROIS

LA FONCTION PUBLIQUE : VÉRITABLE PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT TOUT AU LONG DE LA LÉGISLATURE

I. LES CHARGES DE PERSONNEL DE L'ÉTAT

A. LES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE « STRICTO SENSU »

Dans le projet de loi de finances pour 2002, l'ensemble des principales composantes de fonction publique du budget général progresse de **4,6 %** par rapport à la loi de finance initiale de 2001, soit **4,79 milliards d'euros** (31,45 milliards de francs) **supplémentaires**, les dépenses du budget général devant augmenter de 2 % en 2002.

Elles s'élèvent donc à **109,13 milliards d'euros** (715,85 milliards de francs), répartis de la façon suivante :

Charges de personnel de l'Etat

(en euros)

	LFI 2001	PLF 2002	Variation en %
Rémunérations d'activité			
Civiles	51 266 708 236	52 907 863 914	3,2
Militaires	11 596 236 448	11 847 513 885	2,2
Total	62 862 944 684	64 755 377 799	3,0
Pensions			
Civiles	21 639 154 542	23 146 901 351	7,0
Militaires	8 505 681 013	8 754 125 000	2,9
Total	30 144 835 555	31 901 026 351	5,8
Cotisations et prestations sociales			
Civiles	10 013 031 737	11 116 318 143	11,0
Militaires	1 310 380 711	1 352 480 069	3,2
Total	11 323 412 448	12 468 798 212	10,1
Total des charges de personnel			
Civiles	82 918 894 515	87 171 083 408	5,1
Militaires	21 412 298 172	21 954 118 954	2,5
Total général	104 331 192 687	109 125 202 362	4,6

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

Les crédits inscrits aux trois premières parties du titre III du budget de l'Etat, hors budgets annexes, s'élèvent à 109,125 milliards d'euros (715,81 milliards de francs) dans le projet de loi de finances pour 2002, soit une progression de 4,8 milliards d'euros (31,49 milliards de francs), en hausse de 4,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2001.

La progression des charges de personnel sur le budget de l'Etat résulte tout d'abord de la progression de 7% des dépenses de pensions des ministères civils (+ 1,5 milliard d'euros, soit 9,84 milliards de francs).

Le montant total des crédits destinés aux rémunérations d'activité des ministères civils s'élève à 52,9 milliards d'euros (347 milliards de francs), contre 51,3 milliards d'euros (336,51 milliards de francs) dans la loi de finances pour 2000, soit une progression de 3,2 %. La progression des rémunérations d'activité du ministère de la défense est égale à 251 millions d'euros (1,65 milliard de francs), soit 2,2 %.

En 2002, comme en 2001, les rémunérations d'activité croîtront sous l'effet automatique des avancements de carrière (GVT positif), à hauteur de 2 %. A l'inverse, l'accélération de l'effet de « noria » a porté en 2000 le GVT négatif à - 1,5 %. En outre, les rémunérations d'activité croîtront en 2002 sous l'effet des mesures salariales individuelles et générales suivantes :

- mesures individuelles (catégorielles) : 454 millions d'euros (2,98 milliards de francs), à comparer à 404 millions d'euros (2,65 milliards de francs) en 2001 ;

- mesures générales : + 0,5 % en décembre 2000, + 0,5 % en mai et + 0,7 % en novembre 2001, + 0,5 % en mars et + 0,7 % en décembre 2002.

Les dépenses de fonction publique représentent ainsi 43,3 % du budget général en 2002, contre 42,2 % en 2001.

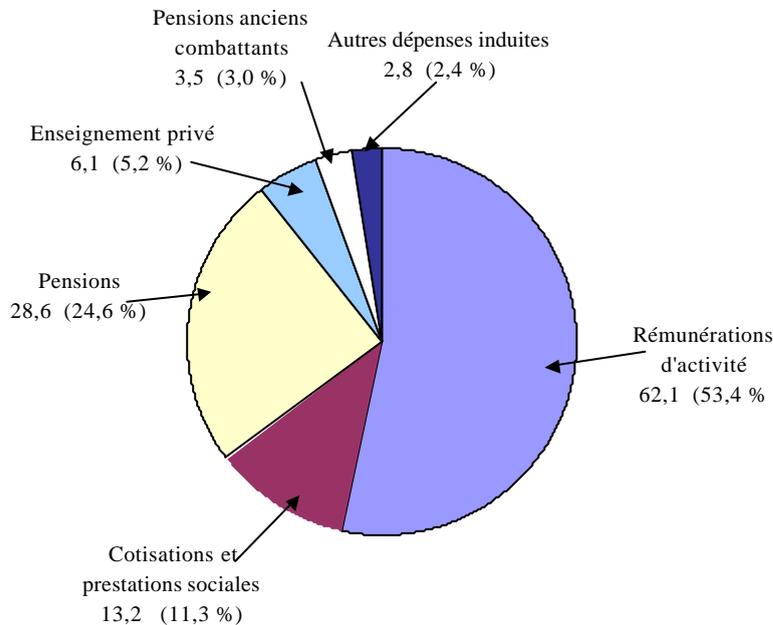
B. LA DÉPENSE « INDUITE » DE FONCTION PUBLIQUE

La fonction publique de l'Etat « induit » des dépenses qui vont au-delà des seules charges liées aux fonctionnaires.

Si l'on intègre les dépenses induites, notamment les subventions à l'enseignement privé et les pensions des anciens combattants, **ces dépenses étaient, en 2000, de 116,14 milliards d'euros** (761,85 milliards de francs) **dans leur ensemble** - y compris 1,09 milliard d'euros (7,14 milliards de francs) de rebudgétisations, dont 770 millions d'euros (5,03 milliards de francs) sur le chapitre des pensions - **soit 115,10 milliards d'euros** (755 milliards de francs) **hors modifications de périmètre**¹.

Dépenses induites de fonction publique en 2000

(en milliards d'euros)

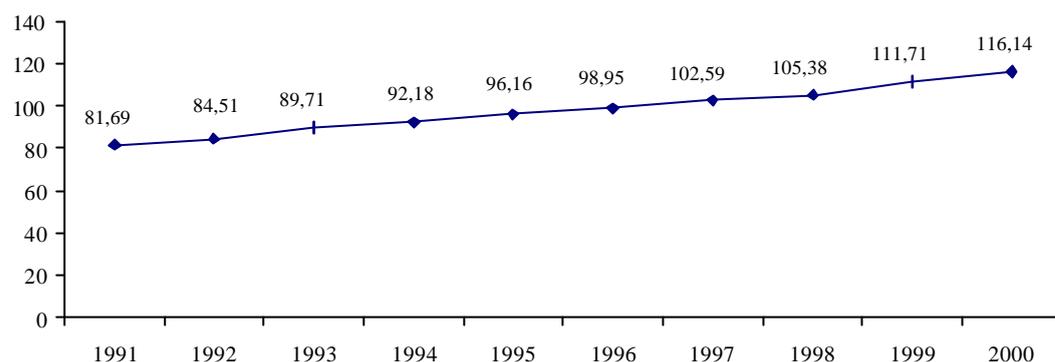


¹ Encore ces chiffres n'incluent-ils pas les dépenses de personnel des établissements publics subventionnés par l'Etat.

En 1999, les dépenses induites s'établissaient à 111,75 milliards d'euros (733 milliards de francs), soit une **progression à champ constant de 3 %**.

Le graphique ci-dessous présente l'évolution des dépenses induites de fonction publique depuis 1991¹ :

L'évolution des dépenses "induites" de fonction publique
de 1991 à 2000
(milliards d'euros)



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

Près de 92 % des dépenses induites par la fonction publique sont indexées sur la valeur du point en 2000, contre 90 % en 1991. Ainsi une revalorisation de 1 % du point fonction publique engendre-t-elle un coût de l'ordre de 1,07 milliard d'euros (7 milliards de francs) pour le budget de l'Etat.

Valeur du point "mesures nouvelles" retenue pour la préparation des lois de finances

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	PLF 2002
Valeur point Fonction publique	43.0668	43.0668	43.0668	43.0668	47.2592	48.4940	49.1557	49.1557	49.6481	50.5155	50.9469	50.9469	52.0638

Pour la préparation du projet de loi de finances pour 2002, la valeur du point « mesures nouvelles » retenue pour le calcul des crédits de rémunérations sur les différents budgets correspond à la **valeur moyenne du point fonction publique sur l'année 2002, soit 52,0638 euros** (341,52 francs). Cette valeur inclut l'effet des revalorisations de 0,5 % au

¹ Les données pour 2001 et 2002 ne sont pas encore disponibles.

1^{er} mars 2002 et 0,7 % au 1^{er} décembre 2002 décidées par le gouvernement en avril 2001.

Il convient ainsi d'observer que la valeur du point fonction publique a crû de 20,9 % depuis 1990 et de 4,9 % depuis 1998.

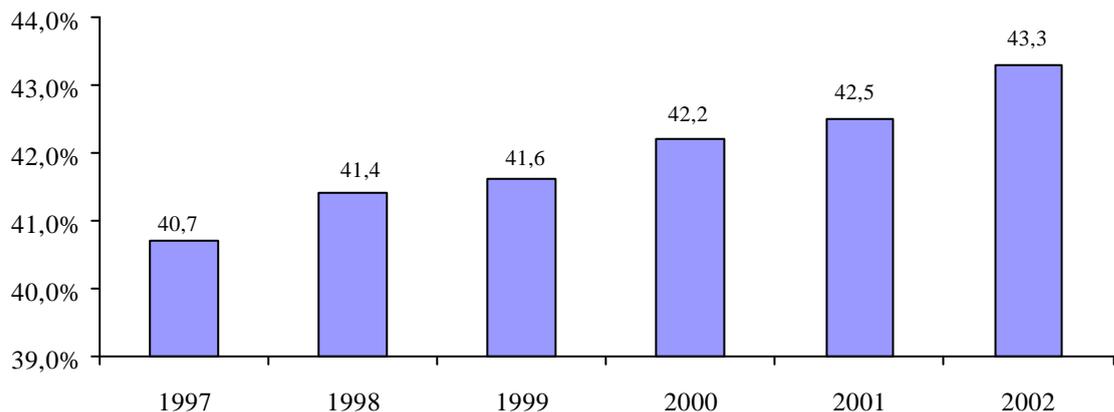
II. LA FONCTION PUBLIQUE : 43,3 % DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL

A. DES RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES DE PLUS EN PLUS COÛTEUSES

La création de près de 16.000 emplois nouveaux va alourdir le poids des dépenses de fonction publique, et réduire davantage encore les marges de manœuvre du budget de l'État.

Votre rapporteur spécial rappelle que les dépenses de la fonction publique représenteront **43,3 % du budget général en 2002**, après 42,2 % en 2001.

Part des dépenses de fonction publique dans le budget général de 1997 à 2002



Source : ministère de l'économie

Outre les créations d'emplois budgétaires nouveaux réalisées essentiellement depuis deux ans, **la progression de la rémunération des fonctionnaires résulte en partie du coût de l'accord salarial du 10 février 1998, qui s'est établi, au cours de ses trois années d'application (1998-2000), à 6,30 milliards d'euros (41,3 milliards de francs) dans l'ensemble des trois fonctions publiques.**

Or, il convient de rappeler que les négociations salariales dans la fonction publique visant à couvrir la période suivante ont échoué, ce qui a amené le gouvernement à prendre des mesures unilatérales.

Le ministre de la fonction publique a ainsi annoncé, en avril dernier, les mesures de revalorisation suivantes, qui viennent s'ajouter à la revalorisation du point fonction publique au 1^{er} décembre 2000, déjà décidée :

- + 0,5 % au 1^{er} mai 2001 ;
- + 0,7 % au 1^{er} novembre 2001 ;
- + 0,5 % au 1^{er} mars 2002 ;
- + 0,7 % au 1^{er} décembre 2002.

Au total, pour la seule fonction publique d'Etat, ces mesures emportent un coût de 2,98 milliards d'euros (19,52 milliards de francs), dont 46 millions d'euros en 2000, 930 millions d'euros en 2001, 1,25 milliard d'euros en 2002, et 750 millions d'euros en 2003. Elles concerneront 3,9 millions de fonctionnaires, dont 2,2 millions d'actifs et 1,7 million de retraités.

Par ailleurs, le ministre a annoncé la distribution de points d'indice différenciés jusqu'à l'indice nouveau majoré 350 (soit l'équivalent de 1,4 SMIC), ces mesures ayant un coût de 132,63 millions d'euros (870 millions de francs), dont 54,88 millions d'euros (360 millions de francs) en 2001. Ces mesures concernent environ 615.000 fonctionnaires en activité et 350.000 retraités.

Toutes fonctions publiques confondues, le coût de l'ensemble des mesures annoncées par le ministre de la fonction publique s'établira à environ 5,18 milliards d'euros (environ 34 milliards de francs).

Enfin, il convient de préciser que, afin de maintenir le pouvoir d'achat des fonctionnaires, compte tenu d'une inflation plus importante que prévu (1,6 % au lieu de 1,2 %), le ministre a annoncé un « coup de pouce » supplémentaire de 0,4 % au 1^{er} mars 2002, soit un coût de 445 millions d'euros (près de 3 milliards de francs).

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

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

- les 455.000 agents des exploitants publics de la Poste et de France Telecom;
- les 321.000 militaires (hors appelés du contingent);
- les 1,507 million d'agents de la fonction publique territoriale ;
- les 857.000 agents de la fonction publique hospitalière (hors médecins) ;
- ainsi que 148.000 enseignants des établissements privés sous contrat et 125.000 salariés des établissements de santé privés à but non lucratif tarifés en dotation globale.

Au total, on recense donc 5,5 millions d'agents publics¹ pour une population active de 22,4 millions, **soit plus d'un actif sur cinq.**

C'est la totalité de cette population qui est concernée par la négociation salariale dans la fonction publique, même si seule une partie de ses effets apparaît dans le budget de l'Etat.

B. LE BUDGET GÉNÉRAL VA-T-IL DEVENIR UN BUDGET DE RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES ?

Cette progression des dépenses traduit la très forte inertie des dépenses de rémunération de la fonction publique.

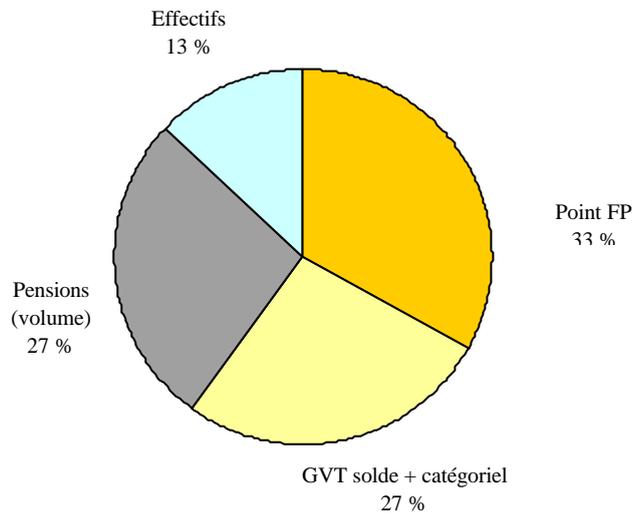
La part croissante des dépenses de personnel accentue en effet la rigidité du budget de l'Etat. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, la Cour des comptes notait que « *la part des dépenses de personnel et des dépenses obligatoires dans le budget de l'Etat n'a cessé d'augmenter au cours des derniers exercices. La rigidité du budget s'en trouve accentuée et les efforts de réduction des dépenses seront à l'avenir plus difficiles* ».

¹ Enfin, environ 4,3 millions de personnes voient leur pension directement indexée sur la rémunération des fonctionnaires : 1,81 million de personnes bénéficiant d'une pension civile ou militaire de retraite et 587.000 bénéficiaires d'une pension versée par la CNRACL, 1,39 million de bénéficiaires du régime de retraite complémentaire IRCANTEC ainsi que 500.000 personnes ayant droit à une pension d'invalidité.

La Cour des comptes note, par ailleurs, **la forte concentration de ces dépenses.**

Cinq ministères¹ représentent 89,9 % (comme en en 1999 et après 89,4 % en 1998) de l'ensemble des rémunérations d'activité versées par l'Etat en 2000. A eux seuls, le budget de l'enseignement scolaire et celui de l'enseignement supérieur regroupent plus de 50 % des dépenses salariales du budget général, et 64,3 % de celles des ministères civils.

Le plus grave est sans doute que les dépenses de fonction publique s'accroissent de façon largement automatique, du fait du mécanisme du glissement-vieillesse-technicité (GVT).



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

Une progression appelée à se poursuivre

La masse salariale de la fonction publique possède une dynamique propre, liée à la progression des carrières à l'ancienneté et au vieillissement des fonctionnaires. A ces automatismes, s'ajoutent deux facteurs d'évolution : la valeur du point fonction publique et le volume des effectifs.

En supposant inchangé le rythme moyen des créations d'emplois depuis 1997, la charge supplémentaire d'ici 2005, par rapport à 2001, serait proche de 7,0 milliards d'euros (45,92 milliards de francs), dont 3,3 milliards d'euros (21,65 milliards de francs) au titre de la progression de la masse salariale, et 3,8 milliards d'euros (24,93 milliards de francs) au titre de la progression des pensions. Au total, les dépenses liées aux effectifs civils de fonction publique progresseraient de 2,2 % en rythme annuel entre 2001 et 2015, hors effet de l'augmentation du point fonction publique.

A titre de comparaison, dans l'**hypothèse d'une stabilisation des effectifs** civils à leur niveau de 2001, la charge supplémentaire d'ici 2005 serait proche de 6,7 milliards d'euros (43,95 milliards de francs), dont 2,9 milliards d'euros (19,02 milliards de francs) au titre de la progression de la masse salariale, et 3,8 milliards d'euros (24,93 milliards de francs) au titre de la progression des pensions. D'ici 2015, la charge supplémentaire serait de 25,7 milliards d'euros (168,58 milliards de francs), soit 9,6 milliards d'euros (62,97 milliards de francs) au titre de la progression de la masse salariale, et 16,1 milliards d'euros (105,61 milliards de francs) au titre des pensions. Au total, les dépenses liées aux effectifs civils de fonction publique progresseraient de 2,1 % en rythme annuel entre 2001 et 2015, hors effet de l'augmentation du point fonction publique.

S'agissant des effectifs militaires, le contexte actuel, marqué par la professionnalisation des armées, est caractérisé par un nombre significatif de recrutements qui ne permet pas de projeter ces données sur plusieurs années.

Ainsi, l'essentiel de la progression des dépenses de l'Etat résulte des dépenses de fonction publique, comme le montre le tableau ci-après, qui provient du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2002 :

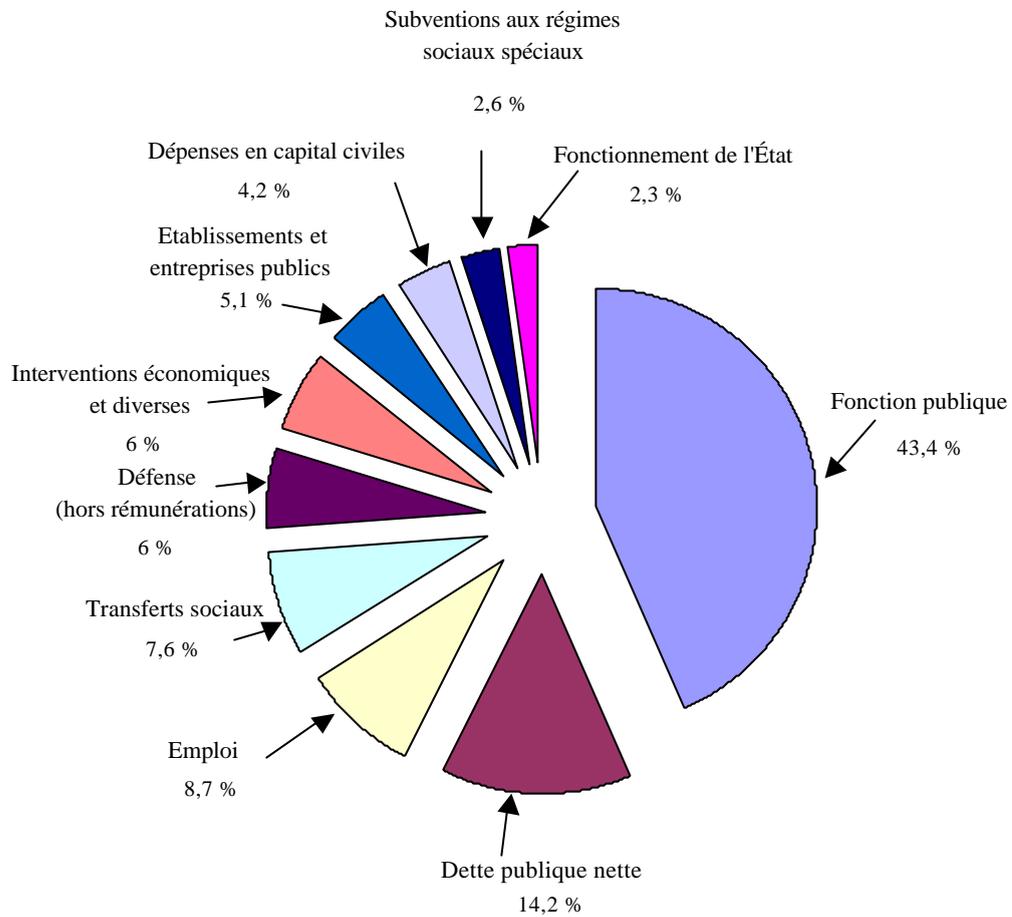
**Evolution des dépenses de l'État en 10 postes
(à structure constante)**

en milliards d'euros

	LFI					PLF 2002	% du budget général 2002	Evolution 1997/2002	
	1997	1998	1999	2000	2001			en Md€	en %
	Fonction publique	97,1	100,2	103,0	105,8			108,2	112,5
Dette publique nette	35,5	35,8	36,2	35,8	36,6	36,9	14,2	1	4,0
Emploi	21,9	22,7	23,2	23,1	22,8	22,5	8,7	1	2,8
Transferts sociaux	16,9	16,7	17,6	19,2	19,6	19,7	7,6	3	16,5
Défense (hors rémunérations)	17,3	15,9	16,3	15,8	15,9	15,7	6,0	-2	- 9,3
Interventions économiques et diverses	14,2	14,6	15,0	13,6	15,0	15,6	6,0	1	9,8
Etablissements et entreprises publiques	12,0	12,4	13,0	13,2	13,1	13,4	5,1	1	11,0
Dépenses en capital civiles	11,0	11,0	11,1	11,2	11,0	10,8	4,2	0	- 1,3
Subventions aux régimes sociaux spéciaux	7,4	7,4	7,2	7,0	6,5	6,7	2,6	-1	- 9,4
Fonctionnement de l'État	5,3	5,2	5,2	5,7	5,8	6,0	2,3	1	11,4
Budget général à structure 1998 (1)	238,6	241,9	247,8	250,4	254,5	259,8	100	21	8,9
Variations de périmètre cumulées depuis 1998 (2)	-0,1	0,0	6,9	3,5	6,5	6,4			
Budget général à structure courante (3) = (1+2)	238,5	241,9	254,7	253,9	261,0	266,2			

Source : PLF 2002 - Rapport économique, social et financier

Les 10 principaux postes de dépenses du budget général dans le PLF 2002



Ainsi, de 1997 à 2002, les dépenses de la fonction publique, qui ont augmenté de 15,9 % depuis le début de la législature, ont représenté plus de 70 % de la progression des dépenses au titre des dix premiers postes du budget général, soit 15 milliards d'euros (98,39 milliards de francs) sur 21 milliards d'euros (137,75 milliards de francs).

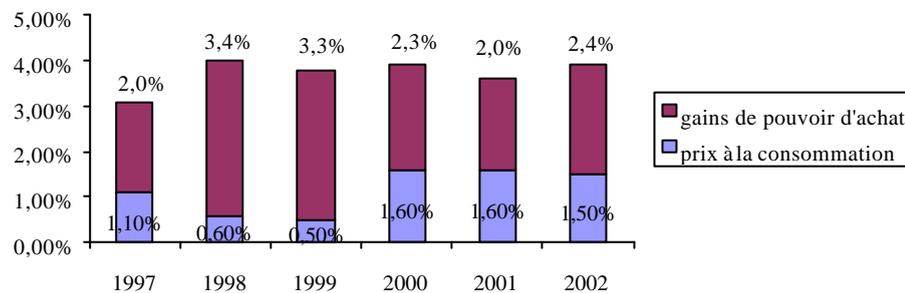
III. LES FONCTIONNAIRES ONT LARGEMENT PROFITÉ DU PARTAGE DES FRUITS DE LA CROISSANCE

A. L'AUGMENTATION RÉGULIÈRE DU POUVOIR D'ACHAT DES FONCTIONNAIRES

Depuis 1997, les gains de pouvoir d'achat des fonctionnaires ont toujours été supérieurs à l'évolution des prix à la consommation, et parfois, notamment en 1998 et 1999, dans des proportions très importantes.

En 2002, la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) progressera de 3,9 %. Les fonctionnaires de l'Etat bénéficieront ainsi d'une augmentation de leur pouvoir d'achat de 2,4 %, tandis que l'inflation devrait s'établir à 1,5 %.

Gains de pouvoir d'achat de la rémunération moyenne des agents en place dans la fonction publique de l'Etat



La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP)

La RMPP est une notion salariale qui permet de mesurer l'évolution moyenne du pouvoir d'achat de la rémunération des agents présents d'une année sur l'autre.

La progression de la RMPP mesure l'évolution de la fiche de paye moyenne des fonctionnaires en place. Elle est calculée sur les effectifs présents sur deux exercices consécutifs. Elle intègre en effet les facteurs suivants contribuant à la hausse des rémunérations des agents :

- l'effet en moyenne des mesures générales (revalorisation du point fonction publique, attribution uniforme de points d'indice ou de prime exceptionnelle...) y compris l'effet report des mesures mises en œuvre au cours de l'exercice précédent ;

- les mesures catégorielles qui sont ciblées sur certains groupes d'agents (réformes statutaires, revalorisations indemnitaires) ;

- le GVT (glissement-vieillessement-technicité) positif, ou GVT structurel, ou « effet de carrière », soit l'effet positif des avancements d'échelons et des promotions de grades ou de corps hors incidence directe des mesures catégorielles.

Le salaire moyen par tête (SMPT)

Le SMPT est une notion financière et budgétaire, qui permet d'analyser l'évolution de la dépense.

La progression du SMPT mesure l'évolution de la masse salariale à effectifs constants. Elle rend donc compte de l'évolution du coût moyen d'un agent.

Elle est la résultante de la progression des salaires des agents en place, mesurée par la RMPP, et de l'effet de la modification de la structure des rémunérations induit par les mouvements d'entrées et de sorties (effet entrées-sorties), principalement lié à la différence de niveau de rémunération entre les agents qui quittent la fonction publique en fin de carrière et les agents qui débutent. Cet effet est généralement négatif, bien qu'il comptabilise également en sens inverse le remplacement d'agents peu qualifiés par de jeunes agents plus diplômés. Le niveau de l'effet entrées-sorties est actuellement estimé à - 1,5 %.¹

La somme du GTV positif pris en compte dans le calcul de la RMPP et de l'effet entrées-sorties est appelée GVT solde.

En réalité, les fruits de la croissance ont été bien mieux partagés au sein de la fonction publique que dans le secteur privé.

Ce phénomène est mis en évidence par le tableau ci-dessous qui compare les évolutions salariales dans la fonction publique et dans le secteur privé :

¹ Accentué par rapport à l'effet évalué sur les années 1995 à 1997 à partir des données publiées par l'INSEE en juillet 1999.

Comparaison de l'évolution (en %) des salaires moyens nets de la fonction publique de l'Etat et du secteur privé

Salaires nets de cotisations et de prélèvements, après déduction de la CSG
période 1991-1998

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Cumul	Evolution moyenne annuelle
Fonction publique	3,8	4,8	3,9	1,8	3,5	1,9	1,5	2,0	25,6	2,9
Secteur privé	3,6	2,6	1,5	1,7	2,0	0,7	2,7	2,5	18,6	2,2
Fonction publique	0,6	2,3	1,7	0,1	1,8	-0,1	0,3	1,3	8,3	1,0
Secteur privé	0,4	0,2	0,6	0,0	0,3	-1,3	1,5	1,8	2,3	0,3
Evolution des prix (y compris tabac)	3,2	2,4	2,1	1,7	1,7	2,0	1,2	0,7	16,0	1,9

Il apparaît ainsi que l'évolution des salaires moyens dans la fonction publique est supérieure à celle du secteur privé. Si la progression des salaires dans le secteur privé est plus importante à partir de 1997, elle ne permet cependant pas de rattraper l'avance prise par les traitements des fonctionnaires en début de période.

Ce tableau montre également que, sur la période, l'évolution moyenne annuelle de l'inflation s'établit à 1,9 %. Dès lors, les gains de pouvoir d'achat sont plus importants dans la fonction publique que dans le secteur privé.

La comparaison des salaires moyens nets révèle que la progression des salaires des agents de l'Etat dépasse de six points celle observée dans le secteur privé, respectivement + 8,3 % et + 2,3 %.

Le tableau ci-après récapitule les différentes mesures de revalorisation dont ont bénéficié les fonctionnaires de l'Etat depuis 1997 :

Rémunération moyenne des personnels en place dans la fonction publique de l'Etat de 1997 à 2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Mesures générales						
points uniformes distribués en 1999/2001 report	0	0,46	0,62	0,86	0,46	0,75
effet sur l'année en cours	0,5% au 1-13 0,42	0,8% au 1-04 0,60	0,5% au 1-04 0,38	0,5% au 1-12 0,04	0,5% au 1-05 0,33	0,5% au 1-03 0,42
	0,5% au 1-10 0,12	0,5% au 1-11 0,08	0,8% au 1-12 0,07	0,5% au 1-12 0,04	0,7% au 1-11 0,12	0,7% au 1-11 0,06
Ensemble des mesures générales	0,54	1,14	1,22	1,12	0,91	1,23
Mesures catégorielles						
Indemnité de compensation CSG Accord Zuccarelli/ Mesures bas salaires Sanin		0,2	0,2	0,1	1,9	0 0%
Plans Jospin Lang	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2%	0,2%
Mesures catégorielles ministérielles et Durafour	0,4	0,3	0,2	0,4	0,4%	0,4%
Ensemble des mesures catégorielles	0,6	0,9	0,6	0,8	0,6%	0,7%
GVT structurel	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Rémunération Moyenne des Personnels en Place (RMPP)	3,1	4,0	3,8	3,9	3,6	3,9
Moyenne des prix (hors tabac)	1,9	1,1	0,6	0,5	(révision) 1,6	(révision) 1,5
Gains de pouvoir d'achat de la RMPP	2,0	3,4	3,3	2,3	2,0	2,4
Effet d'entrées/sorties SMPT	-1,3	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
	1,8	2,5	2,3	2,4	2,1	2,4
Gains de pouvoir d'achat du SMPT	0,7	1,9	1,8	0,8	0,5	0,9

Les mesures de revalorisation des rémunérations publiques depuis 1998

Année 1998

Les mesures de revalorisation catégorielle et d'amélioration de carrière prévues pour l'année 1998 sont évaluées à 350 millions d'euros¹ (2,3 milliards de francs) dans la loi de finances initiale pour 1998.

Le plan de revalorisation de la condition enseignante représente environ 121,96 millions d'euros (800 millions de francs).

Les mesures catégorielles spécifiques aux différents départements ministériels représentent près de 230 millions d'euros (1,5 milliard de francs), dont près de 61 millions d'euros (400 millions de francs) au titre de transformations d'emplois.

Au total, les mesures catégorielles ont apporté en 1998 une contribution de près de 0,7 point à la hausse des rémunérations des agents de l'Etat.

Ces mesures s'entendent avant prise en compte des dispositions en faveur des bas salaires de l'accord salarial du 10 février 1998 (soit plus de 76 millions d'euros - 500 millions de francs - en rebasage 1999) et avant prise en compte de l'effet de l'indemnité de compensation de la CSG, soit de l'ordre de 137,20 millions d'euros (900 millions de francs). Ces mesures apportent une contribution supplémentaire de 0,4 point à la hausse des rémunérations des agents de l'Etat.

Au total, les mesures de nature catégorielle ont donc atteint un montant de 550 millions d'euros (3,6 milliards de francs) en 1998.

Année 1999

Les mesures de revalorisation catégorielle et d'amélioration de carrière prévues pour l'année 1999 sont évaluées à près de 500 millions d'euros (3,3 milliards de francs) dans la loi de finances initiale pour 1999.

Le plan de revalorisation de la fonction enseignante représente près de 122 millions d'euros (800 millions de francs).

Les mesures catégorielles spécifiques aux différents départements ministériels représentent près de 150 millions d'euros (1 milliard de francs), dont plus de 30,50 millions d'euros (200 millions de francs) au titre de transformations d'emplois.

Les dispositions en faveur des bas salaires de l'accord salarial du 10 février 1998 représentent dans le budget 1999 plus de 210 millions d'euros (1,4 milliard de francs), dont un peu plus de 76,22 millions d'euros (500 millions de francs) au titre de rebasage des mesures mises en œuvre dès 1998 au titre de l'accord salarial.

Au total, les mesures catégorielles ont apporté en 1999 une contribution de près de 0,9 point à la progression de la masse salariale des agents en place.

¹ Sur le champ budget général hors budgets annexes. Il s'agit du coût budgétaire, charges sociales afférentes non comprises. Ce coût intègre le coût des transformations d'emploi

Année 2000

En 2000, le plan pluriannuel de revalorisation de la fonction enseignante a été poursuivi à hauteur de 180 millions d'euros (1,2 milliard de francs). Des mesures ministérielles spécifiques ont également été mises en œuvre à hauteur de 210 millions d'euros (1,4 milliard de francs). Enfin, l'effet en 2000 des mesures en faveur des bas salaires de l'accord salarial du 10 février 1998 a été pris en compte, pour un montant total de 53,36 millions d'euros (350 millions de francs).

Le coût de l'ensemble des mesures catégorielles (y compris les transformations d'emplois) pour les ministères civils et la défense¹, est de 490 millions d'euros (3,2 milliards de francs), dont 200 millions d'euros (1,3 milliard de francs) au titre des transformations d'emplois, soit une contribution de plus de 0,8 point à la progression de la rémunération des agents de l'Etat.

Année 2001

En 2001, plus de 121,96 millions d'euros (800 millions de francs) seront consacrés à la poursuite des plans catégoriels de la fonction enseignante. Par ailleurs, 230 millions d'euros (1,5 milliard de francs) sont consacrés à d'autres mesures catégorielles ministérielles.

Au total, 350 millions d'euros (2,3 milliards de francs) ont été prévus au titre des mesures catégorielles.

Année 2002

En 2002, la poursuite des plans catégoriels de l'éducation nationale devrait coûter environ 128 millions d'euros (839,62 millions de francs). En outre, le ministère de l'éducation nationale devrait bénéficier d'une enveloppe de plus de 56 millions d'euros (367,34 millions de francs) destinée à financer d'autres mesures catégorielles (mesures indemnitaires, statutaires ou transformations d'emplois).

Par ailleurs, une enveloppe de 145 millions d'euros environ (951,14 millions de francs) sera distribuée aux autres ministères pour la mise en œuvre de mesures catégorielles ministérielles. Les principaux bénéficiaires seront le ministère de l'intérieur (67 millions d'euros, soit 439,49 millions de francs), celui de la justice (53 millions d'euros, soit 347,66 millions de francs), ainsi que celui du ministère de la défense (52 millions d'euros, soit 341,10 millions de francs).

Au total 457 millions d'euros environ (3 milliards de francs) ont été budgétés en 2002 pour le financement des mesures catégorielles.

¹ Hors mesures d'accompagnement du plan de professionnalisation du ministère de la défense (aides au départ).

B. LA NÉCESSAIRE TRANSPARENCE DES RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES

La Cour des comptes, dans ses deux rapports publics particuliers consacrés à la fonction publique de l'Etat, a amplement démontré l'opacité des rémunérations, en particulier des rémunérations accessoires, des fonctionnaires.

Le gouvernement, suite à ces rapports accablants, a pris un certain nombre de mesures destinées à donner plus de transparence aux rémunérations publiques. Il s'agit notamment de la publication systématique des textes indemnitaires, ainsi que d'une veille renforcée sur la régularité du fondement juridique servant de base à ces dispositifs.

Le principe de transparence a ainsi été consacré par la circulaire conjointe fonction publique FP 7 n° 1960/budget 2 B n° 99-846 en date du 1^{er} octobre 1999, adressée aux directions chargées du personnel dans les différents ministères afin de leur rappeler notamment les règles de publicité des textes de nature indemnitaire.

Les décrets et arrêtés indemnitaires sont désormais tous publiés au Journal Officiel après examen préalable et accord du ministère chargé de la fonction publique et du ministère chargé du budget. A l'occasion de la publication des arrêtés de revalorisation se référant à des décrets non publiés, les administrations concernées sont invitées à y adjoindre un nouveau décret reprenant les dispositions du texte non publié. **Près de 30 dispositifs concernant huit ministères ont ainsi été publiés depuis le 1^{er} octobre 1999.**

En outre, un travail de refonte et de publication intégrale des indemnités versées est entrepris dans plusieurs ministères de manière à en consolider le fondement juridique.

Ainsi, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie travaille actuellement à la simplification des régimes indemnitaires servis à ses agents, afin de prendre en compte les suggestions formulées par la Cour des comptes dans son dernier rapport public sur la fonction publique de l'Etat.

En flux, le bilan chiffré au 1^{er} août 2001 indique que le nombre de textes non publiés a d'ores et déjà été sensiblement réduit. En ce qui concerne le « stock » de textes non publiés, ces derniers font l'objet d'une publication ponctuelle, à l'occasion de leur modification ou de la publication de leurs textes d'application.

Les bornes indiciaires des grades de fonctionnaires et des emplois doivent également figurer dans le tableau annexé au décret n° 48-1148 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des

personnels civils et militaires de l'Etat relevant du régime général des retraites, y compris en ce qui concerne les grades et emplois hors échelle.

Par ailleurs, dans le cadre de la budgétisation de l'ancien dispositif des rémunérations accessoires, ont été créées deux indemnités qui étaient financées sur des comptes de tiers par les recettes des prestations d'ingénierie réalisées par les services des ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture.

Ont ainsi été instituées, d'une part, l'indemnité spécifique de service au bénéfice des agents des corps techniques du ministère de l'équipement par le décret n° 2000-136 du 18 février 2000, et, d'autre part, une prime spéciale en faveur de certains personnels du ministère chargé de l'agriculture par le décret n° 2000-239 du 13 mars 2000.

Ces indemnités reprennent « à droit constant » les caractéristiques des rémunérations accessoires. Elles ont été inscrites au budget voté pour l'année 2000 pour un total de 200 millions d'euros (1,34 milliard de francs), à raison de 138,82 millions d'euros (910,6 millions de francs) pour le ministère de l'équipement, de 63,60 millions d'euros (417,2 millions de francs) pour le ministère de l'agriculture, et de 2,25 millions d'euros (14,74 millions de francs) pour celui de l'environnement.

Parallèlement, les contributions des collectivités bénéficiaires des activités d'ingénierie publique font également l'objet d'une réintégration dans le budget général à compter de 2000, sous forme de rémunérations pour service rendu.

Dans le même objectif de transparence, et conformément aux engagements pris par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie devant la représentation nationale lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2000, l'achèvement de la réintégration au budget général des recettes et dépenses extrabudgétaires, liées notamment à l'activité de gestion de l'épargne par le Trésor public, est intervenu dans la loi de finances pour 2001.

Tableau « transparence » (au 1^{er} août 2001)

Ministère	Indemnités	Observations
Affaires étrangères	Indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires aux agents contractuels	<i>Arrêté du 15 octobre 1971 non publié : arrêté en cours d'examen</i>
Agriculture	Indemnité de sujétions spéciales aux personnels techniques des centres régionaux de la propriété forestière	<i>Arrêté du 15 décembre 1976 non publié: en cours d'examen</i>
Défense	Régime indemnitaire des ingénieurs d'armement	Décret n° 2000-1292 du 26 décembre 2000 + arrêté remplaçant deux dispositifs non publiés
	Indemnité de difficulté d'accès	Décret n° 2000-1108 du 14 novembre 2000 + arrêté remplaçant une lettre Budget
	Régime indemnitaire des personnels civils techniques des transmissions	Décret n° 2000-883 du 6 septembre 2000 + arrêté remplaçant deux décrets non publiés
Éducation nationale	Indemnité différentielle des professeurs des écoles	Décret n° 99-965 du 25 novembre 1999 remplaçant un décret non publié
	Indemnité logement du directeur CNED	Décret n° 2000-1145 du 24 novembre 2000 + arrêté remplaçant une lettre budget
	Régime indemnitaire du directeur INED	Décret n° 2000-984 du 3 octobre 2000 + arrêté remplaçant une lettre Budget
	Régime indemnitaire des membres de l'IGEN et de l'IGAEN	<i>Lettre Budget du 16 décembre 1998: en cours d'examen</i>
	Régime indemnitaire des personnels de Direction des établissements publics	<i>Lettres Budget portant sur les situations individuelles: en cours d'examen</i>
Environnement	Régime indemnitaire des directeurs régionaux des services de l'environnement	Décrets n° 99-876 et 99-877 + 2 arrêtés du 13 octobre 1999 remplaçant des textes non publiés
	Régime indemnitaire de la filière administrative mis à disposition)	<i>Décret du 2 août 1972 : en cours d'examen</i>
Emploi et solidarité	Régime indemnitaire des membres de l'IGAS	<i>Lettre Budget du 2 janvier 1996: dispositif en cours d'examen</i>
Équipement	Rémunération des ingénieurs du génie rural, Eaux et forêts détachés auprès d'établissements publics	<i>Décret du 16 mai 1979 non publié : pas de suite à l'observation de la fonction publique</i>

Intérieur	Indemnité de fidélisation (police nationale)	Décret n° 99-1055 du 15 décembre 1999 + arrêté remplaçant des textes non publiés
Justice	Indemnité pour charges pénitentiaires	Décret n° 99-900 du 25 octobre 1999 + arrêté remplaçant des textes non publiés
	Indemnité forfaitaire (services d'insertion et de probation - pénitentiaire)	Décret n° 99-901 du 25 octobre 1999 + arrêté remplaçant des textes non publiés
	Prime de sujétions spéciales (pénitentiaire)	Décret n° 99-902 du 25 octobre 1999 + arrêté remplaçant des textes non publiés
	Indemnité de responsabilité (pénitentiaire)	Décret n° 99-903 du 25 octobre 1999 + arrêté remplaçant des textes non publiés
	Régime indemnitaire des membres du Conseil d'Etat	Décret n° 2000-981 du 6 octobre 2000 + arrêté remplaçant une lettre Budget fixant le taux moyen de l'indemnité
Premier ministre	Collaborateurs auprès de parlementaires ou Personnalités chargés de missions par le PM	Décret n° 2000-756 du 1 ^{er} août remplaçant un décret non publié
	Commission interministérielle des matériels d'imprimerie et de reproduction (CIMIR)	<i>Décret du 7 mai 1984 + arrêté non publié : pas de suite à l'observation de la fonction publique</i>
	Frais de représentation	<i>Décret du 26 janvier 1970 non publié (interministériel) : nouveau décret en cours d'examen au Budget</i>
	Régime indemnitaire des chargés de mission et agents sur contrat de 1 ^{ère} catégorie du SGDN	<i>Décret du 9 mai 1988 non publié: en cours d'examen</i>
	Collaborateurs permanents du service central de la sécurité des systèmes d'information (SGDN)	<i>Décret du 6 mai 1988 + arrêté du 23 septembre 1993 non publiés : en cours d'examen</i>

Comment réformer le régime indemnitaire des heures supplémentaires des fonctionnaires de l'Etat ?

La rénovation du régime indemnitaire des heures supplémentaires est actuellement entreprise dans le double but de :

- consolider les heures supplémentaires actuellement versées comme complément de rémunération, sous la forme d'un régime indemnitaire indépendant de la réalisation d'heures supplémentaires, et tirer ainsi les conséquences des observations formulées par la Cour des comptes sans entraîner de perte de rémunération pour les personnels ;

- créer un dispositif d'indemnisation des heures supplémentaires réelles, utilisable en fonction des besoins des services, dans les ministères qui auront mis en place les instruments adéquats de suivi du temps de travail, en cohérence avec les dispositions adoptées dans le cadre du processus d'aménagement et de réduction du temps de travail.

Divers travaux portant sur les pratiques actuelles ont été conduits sur ce thème avec les administrations gestionnaires. Un groupe de travail associant les représentants des organisations syndicales a également été amené à formuler des observations sur ce projet.

Deux projets de décret sont en cours d'élaboration.

Le premier texte instituerait une indemnité d'administration et de technicité, conformément aux vœux de la Cour des comptes, permettant, sur une base réglementaire solide, la consolidation des indemnités horaires pour travaux supplémentaires actuellement forfaitisées.

Le bénéfice de cette indemnité serait plus lié à l'exercice de travaux ou à la réalisation d'heures supplémentaires. Le montant moyen pourrait varier en fonction de la manière de servir des agents.

Le second texte rénoverait le dispositif existant en matière d'indemnisation des heures supplémentaires et fixerait le nouveau taux d'indemnisation.

Afin d'éviter la reconstitution de pratiques forfaitaires, le règlement d'heures supplémentaires serait subordonné à leur réalisation effective. Des arrêtés valideront les dispositifs proposés dès lors que les ministères auront mis en place des instruments adéquats de décompte du temps de travail, et mis au point une politique d'heures supplémentaires en étudiant, métier par métier, la nécessité de recourir ou non à un nombre d'heures de travail plus important que celui résultant de la durée réglementaire.

Il est envisagé d'étendre le champ des personnels concernés par les heures supplémentaires au-delà du seuil indiciaire actuel, le bénéfice de cette extension demeurant, en tout état de cause, réservé à certains agents, en fonction de critères statutaires ou fonctionnels et non plus indiciaires.

Les heures supplémentaires réelles pourraient, le cas échéant, être cumulées avec l'indemnité d'administration et de technicité.

Ces textes devraient entrer en application au 1^{er} janvier 2002 afin d'être en cohérence avec le passage aux 35 heures.

IV. LES 35 HEURES DANS LA FONCTION PUBLIQUE : UN PIÈGE POUR LE GOUVERNEMENT

Suite à l'échec, à la fin de l'hiver 2000, des négociations engagées avec les organisations syndicales en vue de parvenir à un accord-cadre national relatif à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans la fonction publique, le gouvernement avait renvoyé les négociations au niveau ministériel, et a publié un décret relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat¹, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2002.

Les principales dispositions du décret du 25 août 2000

Le décret du 25 août 2000 définit les principes de la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat :

- la durée du travail effectif est fixée à 35 heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'Etat ainsi que dans les établissements publics locaux d'enseignement ;

- le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1.600 heures maximum, étant précisé que cette durée annuelle peut être réduite pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent ;

- l'organisation du travail doit respecter des garanties minimales, sauf exception : lorsque l'objet même du service public en cause l'exige en permanence, notamment pour la protection des personnes et des biens, et lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient ;

- le travail est organisé selon des périodes de référence dénommées cycles de travail, les horaires de travail étant définis à l'intérieur du cycle, qui peut varier entre le cycle hebdomadaire et le cycle annuel ; les cycles de travail sont définis par arrêtés ministériels, et peuvent être définis par service ou par nature de fonction ; les conditions de mise en œuvre de ces cycles et les horaires de travail en résultant sont définis pour chaque service ou établissement.

Le gouvernement a toutefois affirmé à plusieurs reprises, notamment au Sénat lors de l'examen des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, que la réduction du temps de travail dans la fonction publique serait réalisée à effectifs constants.

Or, il semble que le gouvernement soit confronté à de très grandes difficultés au cours de ces négociations, qui, pour l'instant, n'ont abouti que dans deux ministères : celui de la défense et celui de l'environnement. Par ailleurs, il devrait y avoir, selon l'expression du ministre, « *un non accord non conflictuel* », aux ministères de l'équipement et de l'agriculture.

¹ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000, paru au Journal Officiel du 29 août 2000.

Ces négociations donnent lieu à des conflits sociaux, précisément en raison du refus de la part du gouvernement d'assortir la réduction du temps de travail de créations d'emplois. Il est vrai que, de ce point de vue, le gouvernement s'est placé lui-même dans une situation pour le moins paradoxale : répéter à l'envi que les 35 heures créent beaucoup d'emplois... sauf dans la fonction publique ! Il est vrai que le rapport Roché sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques avait montré que le passage aux 35 heures demanderait, dans certaines administrations, de travailler plus...

Pour sortir de ces difficultés, le gouvernement est donc contraint :

- de s'affranchir de la réglementation qu'il a lui-même édictée : par exemple, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, certains agents pourraient bénéficier d'une durée annuelle de travail de 1.530 heures, voire de 1.420 heures (au lieu des 1.600 heures prévues) ;

- de créer des emplois, malgré ses engagements réitérés en sens contraire : il a ainsi prévu la création de 45.000 emplois sur trois ans dans la fonction publique hospitalière, pour un coût de 1,52 milliard d'euros (10 milliards de francs). Ainsi, les personnels hospitaliers de nuit, qui sont déjà aux 35 heures, devraient progressivement passer, d'ici au 1^{er} janvier 2004, à une semaine de travail de 32 heures 30, ce qui ne peut évidemment qu'inciter les syndicats de la fonction publique à prendre ce cas en exemple pour en demander la généralisation à l'ensemble des fonctionnaires soumis à des sujétions professionnelles particulières.

Le passage aux 35 heures dans la fonction publique : présentation de la méthodologie

Les agents de la fonction publique, comme les salariés du secteur privé, bénéficieront de la réduction du temps de travail et de son aménagement. Les modalités de mise en œuvre de cet objectif doivent néanmoins être adaptées aux spécificités de chacun des secteurs de l'administration.

Dans la fonction publique, les objectifs sont d'abord le progrès social et l'amélioration de la qualité du service, la perspective d'élaboration de règles permettant de donner aux agents des garanties utiles, ainsi que la promotion d'une politique de gestion des ressources humaines renouvelée, dans le cadre d'une mise en œuvre déconcentrée et décentralisée de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

La réduction du temps de travail devant être effective au 1^{er} janvier 2002, il importait de déterminer un cadre national strict afin de permettre un traitement égal de l'ensemble des fonctionnaires. C'est le sens du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat.

Après une phase de diagnostics qui a permis à chaque administration d'établir un état des lieux des pratiques actuelles en matière de temps de travail, des négociations sont en cours dans chaque département ministériel. Elles portent sur l'ensemble des points évoqués ci-dessus et permettront l'établissement d'un cadre national aussi consensuel que possible au sein de chaque

ministère, en vue de la mise en place d'un projet d'aménagement et de réduction du temps de travail répondant aux attentes des usagers de l'administration et des agents.

Plusieurs ministères sont parvenus à conclure un accord dans ce cadre : après le ministère de la défense et celui de l'aménagement du territoire et de l'environnement, les ministères de l'éducation (personnels IATOS), de la jeunesse et des sports viennent de conclure, ainsi que les services du Premier ministre.

Dans d'autres ministères (ministères de l'équipement, des transports et du logement, de l'agriculture, de l'intérieur), le dialogue n'a pas conduit à des accords formels mais les organisations syndicales ont eu l'occasion d'apprécier le dispositif proposé aux agents à l'issue des discussions. Le ministère de l'économie et des finances a choisi la voie de l'expérimentation et de l'anticipation, et environ deux tiers de ses agents appliquent déjà le nouveau régime.

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

CHAPITRE QUATRE

LES RETRAITES PUBLIQUES : IMMOBILISME ET CONSERVATISME

Votre rapporteur spécial s'en était déjà inquiété l'année dernière : la question du financement des retraites des fonctionnaires de l'Etat va se poser rapidement, l'explosion du coût des pensions de la fonction publique étant déjà programmée.

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2001 comportait des développements extrêmement intéressants sur ce point¹. Votre rapporteur spécial déplore que ce type d'informations, extrêmement utile au cours des débats budgétaires, soit absent du rapport économique, sociale et financier annexé au présent projet de loi de finances.

Le «papy boom» dans la fonction publique aura, si rien n'est fait, des conséquences dramatiques sur le budget de l'Etat.

Or, le gouvernement n'a pris aucune mesure à même d'engager la moindre réforme. Il s'est contenté d'installer un Conseil d'orientation des retraites (COR), dont les premiers travaux, empreints de sérieux et d'objectivité, concluent à la nécessité d'agir, et mettent en exergue les écarts entre le régime vieillesse des salariés du privé et celui des fonctionnaires, à l'avantage des seconds.

Dans une des notes rédigées à l'occasion de la réunion du COR du 4 juillet dernier, on peut lire que *«l'allongement à 40 ans de la durée de cotisation pour les fonctionnaires diminuerait les besoins de financement pour les retraites des fonctionnaires et irait dans le sens d'une réduction des inégalités entre les salariés du secteur privé et ceux du secteur public»*.

Par ailleurs, le COR a également souligné que **ces disparités entre les retraites publiques et privées vont s'accroître en l'absence de modification législative**. Les taux de remplacement (rapport entre le dernier

¹ Il présentait notamment un compte simplifié du régime vieillesse des fonctionnaires de l'Etat, c'est-à-dire ce que serait l'équilibre emplois-ressources du régime des fonctionnaires de l'Etat si ce dernier existait en tant que tel. Ce compte simplifié montrait que, de 1998 à 2001, la charge budgétaire des pensions de la fonction publique s'est accrue de près de 3,17 milliards d'euros (20,8 milliards de francs), soit une progression de 12 % en quatre ans. Or, l'Etat supporte l'essentiel de ce coût : 71,5 % en 2001. Sur cette même période, les cotisations salariales n'augmentent que de 4,5 %, tandis que le contribution de l'Etat hors compensation progresse de 15,3 %.

salaire et la pension versée) sont aujourd'hui relativement proches entre les secteurs public et privé, puisqu'ils varient de 55 % à 72 % du salaire brut dans le premier, et de 55 % à 70 % dans le second (retraites complémentaires comprises). Si rien n'est fait, le taux de remplacement se situera en 2040 entre 45 % et 57 % dans le secteur privé, mais entre 55 % et 75 % pour les fonctionnaires.

Votre rapporteur spécial considère qu'il faut saisir l'opportunité de l'évolution démographique qui va affecter la fonction publique pour réduire le nombre de fonctionnaires et doter notre pays d'un Etat moins lourd mais plus efficace. Il est également favorable à un alignement de la durée de cotisation des fonctionnaires, aujourd'hui de 37,5 années, sur le droit commun applicable aux salariés du secteur privé, soit 40 ans depuis la réforme courageuse de 1993.

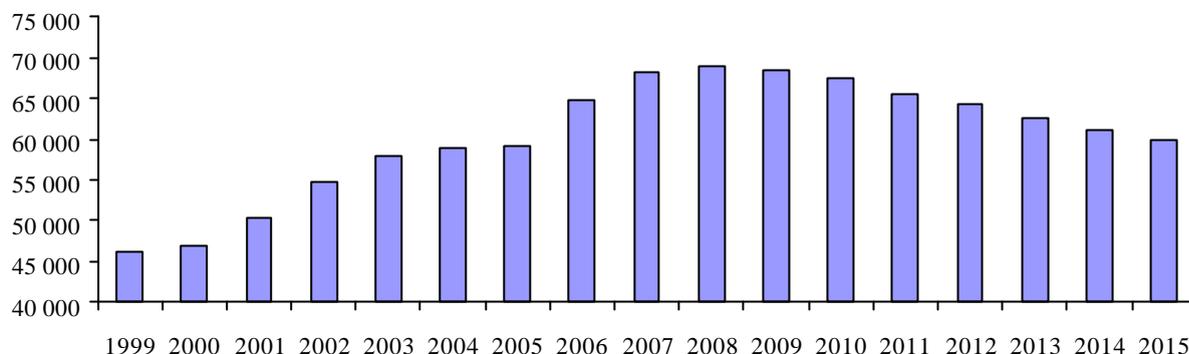
I. UN PHÉNOMÈNE DÉMOGRAPHIQUE : LA MOITIÉ DES FONCTIONNAIRES VA PARTIR À LA RETRAITE D'ICI 10 ANS

Le tableau ci-après présente les prévisions de départs à la retraite d'ici 2015 pour les civils hors PTT des principaux ministères. Les données portant sur les années 1999 et 2000 sont issues de la dette viagère.

Perspectives des flux de nouveaux pensionnés à horizon 2015

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Education nationale	31 461	31 462	34 800	37 700	39 400	40 100	39 600	43 400	44 400	44 800	43 200	42 400	40 000	39 200	37 500	36 700	37 400
Intérieur	5 557	5 532	5 500	6 000	6 100	6 200	5 900	6 500	6 100	6 200	6 200	6 100	5 900	5 800	5 600	5 500	6 000
Economie, finances et industrie	3 709	4 020	4 000	4 400	5 200	5 300	5 600	6 500	8 200	8 300	8 200	8 100	8 500	8 400	8 100	7 900	8 400
Equipement, logement, transports, aviation civile, mer	1 942	1 957	2 500	2 700	2 900	2 900	3 500	3 900	4 100	4 100	4 800	4 700	4 600	4 500	4 400	4 300	4 200
Justice	1 251	1 612	1 300	1 400	1 600	1 600	1 800	1 900	2 000	2 100	2 400	2 400	2 600	2 600	2 500	2 400	2 400
Autres ministères	2 377	2 433	2 300	2 500	2 800	2 800	2 700	2 600	3 400	3 400	3 800	3 700	3 900	3 900	4 400	4 300	4 200
Total	46 297	47 016	50 400	54 700	58 000	58 900	59 100	64 800	68 200	68 900	68 600	67 400	65 500	64 400	62 500	61 100	59 900

Perspectives des flux de nouveaux pensionnés à horizon 2015



Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *ces données sont à considérer avec prudence car établies sur la base d'un modèle de répartition par ministère relativement grossier, supposant un maintien des comportements de départ actuels sans changement de la réglementation* ». Le rythme des départs est fonction de la pyramide des âges de chaque ministère, qui reflète les politiques de recrutement intervenues depuis 30 ans.

On observe globalement une croissance probable du nombre de nouveaux retraités de 47.000 à 69.000 par an d'ici 2008 pour les seuls fonctionnaires civils hors PTT. Les flux diminueraient ensuite progressivement jusqu'à 60.000 par an en 2015.

Les sorties de l'éducation nationale, qui représentent actuellement entre 67 et 68 % des sorties de fonctionnaires civils (hors PTT), devraient progresser jusqu'en 2008, pour atteindre un niveau de près de 45 000 sorties puis régresser sensiblement. Pour la plupart des autres ministères, le nombre de départs s'accroît également jusqu'en 2008-2009, mais moins rapidement, puis se stabilise. Vers 2015, les départs de l'éducation nationale ne devraient représenter qu'un peu plus de la moitié des départs de fonctionnaires civils.

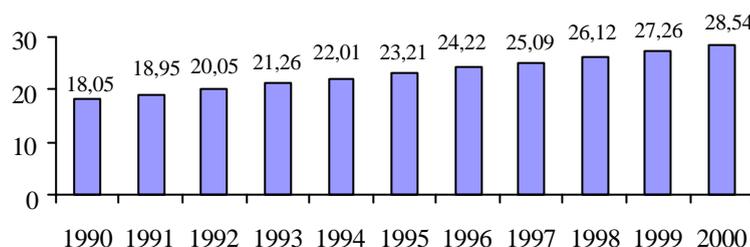
II. LES CHARGES DE PENSION : UNE DYNAMIQUE BUDGÉTAIRE EXTRÊMEMENT VIVE

A. UNE PROGRESSION DE 58 % DEPUIS 1990

La charge des pensions publiques est passée de 18,05 milliards d'euros (118,40 milliards de francs) en 1990 à 28,54 milliards d'euros (187,21 milliards de francs) en 2000, soit une **progression de 58,1 % en 10 ans**.

Evolution des pensions depuis 1990

(en milliards d'euros)



Le dynamisme des charges de pensions

La progression des dépenses de pensions en francs courants provient, pour plus des deux tiers, de l'amélioration de la pension moyenne servie aux retraités, tant pour les nouveaux retraités (« flux » annuels de départs à la retraite) que pour les anciens retraités (« stock » des comptes de pensionnés).

Le solde de l'augmentation résulte de facteurs démographiques.

Ainsi, concernant les départs en retraite de l'année 1999, l'évolution de la pension moyenne à la liquidation des retraites des fonctionnaires civils et des militaires a été de 42,8 %, soit 4 % par an en moyenne en francs courants (ou 2,4 % en francs constants). Pour les seuls civils, la progression de la pension moyenne a été de 40,8 % (soit 3,9 % par an en francs courants et 2,2 % en francs constants).

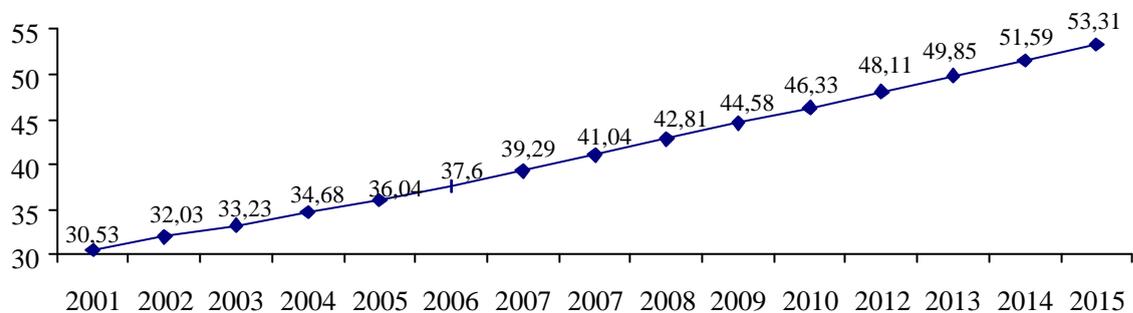
Cette progression très favorable des pensions moyennes a eu sur la période pour corollaire une diminution sensible de la part en nombre des pensions portées au minimum garanti à la liquidation. Les pensions portées au minimum garanti représentaient 19,7 % des pensions liquidées en 1990, puis seulement 11,7 % de cet ensemble en 1999 (soit une baisse de 0,9 point par an), la baisse étant plus sensible et régulière chez les civils (de 20,9 % en 1990 à 11 % en 1999) que chez les militaires (de 16,9 % en 1990 à 14,4 % en 1999, mais avec des inversions de tendance en cours de période).

Plus précisément, l'analyse montre que l'amélioration de la pension moyenne des flux se réalise notamment par l'intermédiaire des effets des mesures catégorielles et de l'élévation structurelle des qualifications, qui induisent une hausse de l'indice retenu pour la liquidation des pensions (l'indice moyen des pensions des fonctionnaires civils partant à la retraite chaque année est passé de 471 en 1990 à 561 en 1999). Elle est également la conséquence de l'augmentation du taux de liquidation des nouveaux pensionnés (essentiellement due à l'allongement de la durée de carrière des intéressés), ce taux étant passé de 65,2 % en 1990 à 68,1 % en 1999 pour les fonctionnaires civils (et de 65,2 % à 67,0 % pour les militaires).

B. L'EXPLOSION PROGRAMMÉE DU COÛT DES PENSIONS

Le graphique suivante illustre parfaitement **l'inéluctabilité de l'explosion du coût des retraites publiques**, qui devrait passer de 30,53 milliards d'euros (200,26 milliards de francs) en 2001 à 53,31 milliards d'euros (349,69 milliards de francs) en 2015, soit une **progression de 74,6 % en 15 ans**.

Perspectives des charges de pension à horizon 2015
(en milliards d'euros)



Le caractère insupportable de cette charge budgétaire impose des réformes urgentes que le gouvernement a toujours refusé de prendre.

Le régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat, des militaires et des magistrats

Il s'agit d'un régime :

- **unique**, à la différence de celui dont relèvent les salariés du secteur privé qui bénéficient à la fois d'un régime de base « assurance vieillesse » et d'un ou plusieurs régimes complémentaires obligatoires ;

- **législatif et réglementaire**, commun aux fonctionnaires civils et militaires, qui fonctionne selon le système de la répartition et non par capitalisation des cotisations versées par les assujettis, le montant des prestations accordées aux retraités n'étant pas déterminé par celui des retenues de 7,85 % (sur le traitement brut) acquittées par l'agent pendant son activité, mais dépendant uniquement de l'indice terminal de fin de carrière (détenu pendant au moins six mois) et de la durée de services validée ;

- **budgetaire**, dont l'Etat couvre la plus grande partie du financement - le total des cotisations versée par les personnels affiliés, de la contribution employeur versée par les offices et établissements publics autonomes et des contributions de La Poste et de France Télécom représentant moins de 33 % du coût global. Les pensions, attribuées conformément aux dispositions du code des pensions, sont inscrites au Grand Livre de la Dette publique et payées par le Trésor public. Il n'existe pas de cotisation de l'employeur et le montant des retenues pour pensions payées par les fonctionnaires n'est pas directement affecté au service des dépenses de pensions ;

- **global**, en ce sens qu'il couvre à la fois les risques vieillesse et invalidité, contrairement à l'assurance-vieillesse du régime général, dans lequel la protection contre l'invalidité est assurée par la branche maladie jusqu'à l'âge de 60 ans. Les pensions d'invalidité versées aux militaires, aux fonctionnaires civils ou aux magistrats au titre des infirmités contractées pendant leur carrière sont, en outre, cumulables intégralement avec les revenus provenant d'autres activités.

Ce régime spécial, dont s'inspirent ceux de certaines entreprises publiques est coordonné selon le principe de l'interpénétration des carrières avec celui des collectivités territoriales (CNRACL) et celui des ouvriers de l'Etat (FSPOEIE). Les services accomplis dans un de ces régimes sont repris dans les autres lors de la liquidation de la pension, sans qu'aucun transfert financier ne soit opéré entre ces régimes.

Il est coordonné au régime général de l'assurance-vieillesse. Le droit à pension des fonctionnaires est acquis dès qu'ils ont 15 ans de services effectifs, sauf dans le cas d'une mise à la retraite pour invalidité résultant du service. Dans le cas contraire, les agents sont reversés au régime général et au régime complémentaire de l'IRCANTEC (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques). La période est réputée avoir été accomplie dans ces régimes et les intéressés sont rétablis dans leurs droits auprès d'eux, moyennant reversement par le régime spécial des retenues pour pensions opérées sur le traitement et paiement des cotisations patronales.

Ce régime assure, pour un fonctionnaire ayant effectué une carrière complète (soit 37,5 annuités validées), une pension égale à 75 % de son dernier traitement indiciaire dès lors qu'il atteint l'âge de 60 ans. Ce montant est, le cas échéant, majoré lorsque le fonctionnaire a élevé au moins trois enfants. Une fois la pension liquidée, elle est périodiquement revalorisée et lorsque le fonctionnaire décède, ses ayants-cause bénéficient éventuellement d'une pension de réversion.

En outre, il convient de garder à l'esprit que les retraites des fonctionnaires constituent la majeure partie des **engagements « hors-bilan » de l'Etat**, et cela pour des montants considérables.

**Les engagements au titre des retraites des fonctionnaires :
entre 595 et 686 milliards d'euros**

Dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour des comptes a approfondi son analyse des engagements hors-bilan de l'Etat.

« La Cour a souhaité que lui soit communiqué le chiffrage des engagements de l'Etat au titre des pensions des fonctionnaires », dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances.

La Cour des comptes a ainsi été destinataire d'un courrier de la secrétaire d'Etat au budget, dont il ressort que, *« en fonction du taux d'actualisation retenu (6 ou 5 %), l'ordre de grandeur des engagements hors bilan de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires peut être estimé comme s'inscrivant dans une fourchette d'évaluation comprise entre 594,55 milliards d'euros (3.900 milliards de francs) et 686,02 milliards d'euros (4.500 milliards de francs) ».*

III. UNE SEULE SOLUTION : NE PAS REMPLACER CHAQUE DÉPART À LA RETRAITE DE FONCTIONNAIRE

De 2001 à 2010, 619 200 fonctionnaires civils devraient partir à la retraite. Le nombre de départs en retraite, en passant de 50.500 en 2001 à 67.000 en 2010, entraînera ainsi, toutes choses égales par ailleurs, un coût cumulé supplémentaire estimé à 2,42 milliards d'euros (15,9 milliards de francs) en 2010.

A titre de comparaison, le remplacement de 95 % de ces départs nécessiterait 588.200 nouveaux recrutements et engendrerait, **hors évolution du point fonction publique**, une économie annuelle estimée à 980 millions d'euros (6,4 milliards de francs) en 2010 par rapport à une évolution tendancielle basée sur un remplacement à 100 %.

En abaissant le taux de remplacement de 95 % à 75 %, le nombre de fonctionnaires recrutés durant la même période ne serait plus que de 464 000. Par rapport à une stabilisation des effectifs, l'économie annuelle générée en 20010 serait alors, **toujours hors évolution du point fonction publique**, de 31,9 milliards de francs.

	2001	2005	2010	2001-2010
Remplacement de 95 % des départs				
Recrutements	47 928	56 538	63 701	588 212
Economie annuelle (en M€)	79,14	93,36	105,17	
Economie cumulée annuelle (en M€)	79,14	443,55	971,24	
Remplacement de 75 % des départs				
Recrutements	37 838	44 636	50 291	464 378
Economie annuelle (en M€)	395,68	466,77	525,90	
Economie cumulée annuelle (en M€)	395,68	2 217,78	4 856,20	

Le **non remplacement total des départs en retraite en 2002** permettrait de dégager une économie de l'ordre de 1,8 milliard d'euros (11,81 milliards de francs) en 2002 (pour une réduction d'effectifs d'environ 55.000 fonctionnaires civils). En 2007, hors évolution du point fonction publique, cette économie, estimée à 2,2 milliards d'euros (14,43 milliards de francs) pour le flux des départs de l'année (68.000 départs non remplacés), permettrait d'obtenir une économie annuelle cumulée de 11,6 milliards d'euros (76,09 milliards de francs), ce qui correspondrait à 365.000 agents non remplacés de 2002 à 2007, soit près de 22 % des effectifs budgétaires de fonctionnaires des ministères civils.

Le **remplacement d'un départ sur deux** induirait le recrutement de l'ordre de 27.500 fonctionnaires en 2002, soit une économie de 0,9 milliard d'euros (5,90 milliards de francs), par rapport à une situation de stabilisation des effectifs. En 2007, hors évolution du point fonction publique, cette économie permettrait d'obtenir une économie annuelle cumulée de 5,8 milliards d'euros (38,05 milliards de francs).

Le **non remplacement de 5 % des départs à la retraite** nécessiterait 347.000 nouveaux recrutements et engendrerait, hors évolution du point fonction publique, une économie annuelle estimée à 0,6 milliard d'euros (3,94 milliards de francs) en 2007 par rapport à une évolution tendancielle basée sur un remplacement de 100 %.

La **stabilisation des effectifs de 2001 à 2007** se traduirait, hors évolution de la valeur du point fonction publique, par une progression des dépenses de rémunération au seul rythme des mesures catégorielles et des effets dus au GVT solde¹. Elle ne se traduit donc pas par une économie.

¹ Le GVT solde est constitué par la combinaison de l'effet des avancements d'échelons et de promotions de grades ou de corps, et des effets induits par les mouvements d'entrées et de sorties, principalement lié à la différence de niveau de rémunération entre les agents qui quittent la fonction publique en fin de carrière et les agents qui débutent.

Le pauvre bilan du gouvernement en matière de retraites, en particulier publiques

Le choix du gouvernement, exprimé par le Premier ministre lors de sa déclaration sur l'avenir des retraites, le 21 mars 2000, est celui de la consolidation des régimes de retraite par répartition. Dans ce cadre, le gouvernement a proposé une démarche fondée sur cinq grands principes :

- la concertation dans l'élaboration et la progressivité dans la mise en œuvre des mesures ;
- la recherche d'une plus grande équité et d'une solidarité plus forte entre les régimes afin de préserver le pacte social entre les générations et au sein des générations (garantie d'un niveau de retraite suffisant, adaptations des différents régimes aux évolutions démographiques). **S'agissant des régimes des fonctionnaires, cette solidarité pourrait passer par un alignement progressif de la durée de cotisation des fonctionnaires sur celle des salariés du secteur privé ;**
- l'introduction de plus de souplesse, quant à l'âge de cessation d'activité, pour mieux respecter les choix des individus ;
- l'anticipation des évolutions démographiques afin d'équilibrer les charges entre les générations par la création du fonds de réserve des retraites.

Dans ce contexte, le Premier ministre a proposé aux fonctionnaires de conclure un pacte sur les retraites fondé sur un **principe d'équité entre les salariés du privé et les fonctionnaires**, et visant à garantir et à défendre leurs retraites.

A ce stade, le gouvernement a pris certaines mesures concrètes, comme la constitution du fonds de réserve des retraites. D'autre part, le Conseil d'orientation des retraites (COR), organisme de concertation permanent associant (à l'exception du MEDEF) l'ensemble des acteurs concernés, a été créé il y a un an.

Cet organisme associe des représentants des assurés sociaux et des employeurs, des parlementaires, des représentants de l'Etat et des personnalités « qualifiées ». Composé d'une trentaine de membres, il se réunit à périodicité rapprochée (une fois par mois). Plusieurs missions lui ont été confiées par le Premier ministre :

- il assure le suivi des évolutions économiques, sociales ou démographiques sur les régimes de retraite. Il établit régulièrement (tous les deux ans) un bilan qu'il adressera au gouvernement et au Parlement et qui sera rendu public (le Conseil doit remettre son premier rapport d'ici à la fin 2001) ;
- il veille à l'équité et à la nécessaire solidarité entre les régimes ;
- il doit proposer des mesures au gouvernement si les réformes engagées ne lui semblent pas garantir l'équilibre à terme des différents régimes, ou si les évolutions constatées devaient amener à des disparités entre les régimes susceptibles de menacer la cohésion du système par répartition ;
- il suit les discussions qui seront menées dans chaque régime en vue de l'équilibre. Garant du maintien de la cohésion du système de retraite, il vérifiera que les efforts engagés par chacun des régimes sont répartis de manière équitable. A l'issue de ces négociations, il en établira le bilan.

En instituant le Conseil d'orientation des retraites, il s'est agi de créer, comme cela a été fait dans d'autres pays, les conditions d'un pilotage permanent du système français d'assurance vieillesse. Comme l'ont indiqué tous les rapports parus récemment (rapports Charpin, Teulade, Taddéi), une réforme du mode de pilotage des retraites est un élément essentiel pour que les décisions puissent être préparées avec la continuité et la vision d'ensemble nécessaires.

Le COR doit remettre son premier rapport dans les prochains mois et devrait faire au Gouvernement, au-delà du diagnostic, des propositions de réformes visant à consolider les régimes, et notamment les régimes de fonctionnaires. **Les premiers éléments de projection diffusés par le COR**, qui restent provisoires et doivent être considérés à ce stade avec précaution, **confirment la dérive tendancielle des charges de retraites globalement et pour les principaux régimes, dont ceux des fonctionnaires, rendant ainsi nécessaire une nouvelle phase de réforme.**

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

CHAPITRE CINQ

LA « RÉFORMETTE » DE L'ÉTAT

I. LA RÉFORME DE L'ÉTAT SELON LE GOUVERNEMENT : AFFICHAGE ET MICRO-DÉCISIONS

A. L'ABSENCE CRIANTE DE PROJET

Trop souvent, le gouvernement se contente, en matière de réforme de l'Etat, d'afficher des axes de réforme nombreux et ambitieux, mais se limite, dans les faits, à un ensemble de micro-décisions. Suite à la réunion du comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre 2000, le site Internet du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat n'affiche ainsi pas moins de 17 axes de réforme¹ ! **Mais, indéniablement, le gouvernement manque d'un projet d'ensemble.**

M. Michel Sapin, dans un article qu'il a publié en juin dernier², écrivait : « *Loin d'un irréel grand soir, [la réforme de l'Etat] est faite de réalités quotidiennes, de mesures nouvelles constatées sur le terrain, d'engagements nombreux, individuels et collectifs* ».

Aussi le gouvernement a-t-il dû se sentir quitte de sa tâche, lorsqu'il a annoncé **ses deux principales mesures de l'année 2001 : la suppression de la fiche individuelle d'état civil, et la suppression récente de la certification conforme de copies de documents...** Certes, ces décisions ne sont pas négligeables puisqu'elles simplifieront la vie de nos concitoyens, mais elles en disent surtout long sur la part d'archaïsme que recèle encore l'administration française, et paraissent **peu ambitieuses, notamment au regard des réformes, parfois profondes, qu'ont entreprises les principaux pays développés.**

¹ Il convient toutefois de noter une amélioration certaine de la présentation du site de ce ministère, qui se doit d'être exemplaire puisqu'il promeut le développement de l'administration électronique : désormais, un état d'avancement de la mise en œuvre des décisions prises par le CIRE est présenté, chaque décision étant accompagnée des mesures concrètes décidées pour la rendre effective.

² « Trois leviers pour réformer l'Etat », *Le Figaro* du 27 juin 2001.

Le comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 15 novembre 2001

Le 15 novembre dernier, le comité interministériel à la réforme de l'Etat (CIRE) s'est réuni, sous la présidence du Premier ministre, et a adopté une série de mesures concernant trois aspects de la réforme de l'Etat :

1°) l'administration électronique : il s'agit notamment de généraliser les téléservices publics d'ici 2005, tant en direction des usagers que des agents publics, tout en préservant et renforçant la protection des données personnelles ;

2°) la gestion des ressources humaines : un pré-recrutement d'agents publics devrait être mis en place afin de diversifier le recrutement dans la fonction publique ; des « troisièmes concours » et concours sur titres seront généralisés ; un plan triennal de développement de l'emploi et d'insertion des personnes handicapées sera présenté par chaque ministère ; le dispositif de notation des fonctionnaires devrait être réformé, un entretien d'évaluation étant rendu obligatoire ; la publication de tous les systèmes de primes devrait être achevée d'ici juin 2002 ;

3°) la gestion publique : afin de promouvoir la responsabilité et l'autonomie, dans le cadre des principes posés par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, une méthode et un calendrier de mise en œuvre de cette réforme ont été définis.

B. LA RÉFORME DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER : DES ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA FRANCE

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

La réforme de l'Etat apparaît, dans de très nombreux pays, comme une **nécessité** faisant consensus, bien plus souvent que comme un choix politique partisan : la réforme de l'organisation administrative, de la procédure budgétaire ou de la fonction publique a été engagée suite à des difficultés, parfois très sérieuses, dont les gouvernements étaient bien décidés à sortir. **Ces réformes ont été, le plus souvent, soutenues, tant par l'opinion publique que par les grandes formations politiques et organisations syndicales**, sans gain de conflits sociaux particuliers, et au-delà des alternances politiques.

¹ Rapport n° 348 ; 2000-2001.

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

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

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

C. LA QUALITÉ ENCORE MÉDIOCRE DE CERTAINS SERVICES PUBLICS

Plutôt que de publier un nombre impressionnant de circulaires, dont la mise en œuvre effective se fait attendre, ce qui n'est du reste pas étonnant puisque l'ensemble de ces textes tend trop souvent à constituer un galimatias à la portée normative extrêmement réduite, **le gouvernement devrait s'attacher à améliorer la qualité des services publics.**

Parmi ses 17 priorités de réforme de l'Etat, figure l'amélioration de la qualité de l'accueil et du service rendu aux usagers. Or, la lecture du rapport annuel 2001 de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), intitulé *Les institutions sociales face aux usagers*, montre qu'il reste de très amples efforts à fournir pour atteindre cet objectif.

Sans entrer dans les détails, votre rapporteur spécial rappellera simplement que, selon l'IGAS, les services publics sanitaires et sociaux ont besoin de « *se réformer profondément pour s'adapter aux nouveaux besoins* » des usagers. Si des progrès importants ont été accomplis depuis une vingtaine d'année, le rapport note que « *les usagers ont encore des raisons d'être mécontents, parfois pour des raisons particulièrement sérieuses* ». Quelques exemples suffiront à illustrer les défaillances qui persistent : « *une difficulté*

générale à traiter les usagers les plus fragiles», « une administration insuffisamment réceptive aux plaintes des usagers », « un droit de recours très affaibli », « organiser le service public autour de l'utilisateur », « en finir avec le splendide isolement des institutions »...

Le retard pris par les travaux d'évaluation

La circulaire du 28 décembre 2000 a confié l'animation des missions d'évaluation à une nouvelle instance, le Conseil national de l'évaluation (CNE), composée notamment d'élus et de personnalités qualifiées, qui propose et suit un programme annuel soumis au Premier ministre. Son secrétariat est assuré par le Commissariat général au Plan.

Pour parvenir à produire des résultats et des conclusions opérationnelles, la circulaire cible les évaluations sur des questions claires permettant d'aboutir, en principe dans des délais brefs, à des résultats opérationnels. Elles n'ont donc pas un caractère de projets de recherche qui ressortissent à d'autres dispositifs.

Outre les politiques mises en œuvre par l'Etat et ses établissements publics, l'évaluation porte également sur celles mises en œuvre avec le concours des collectivités territoriales, notamment dans le cadre des contrats de plan, mais également, à leur demande, sur celles mises en œuvre exclusivement par les collectivités territoriales.

Les rapports d'évaluation sont systématiquement publiés, assortis de l'avis du CNE, dont le rapport annuel, qui porte sur la pertinence et l'efficacité du dispositif, est rendu public.

L'Etat intégrera l'évaluation dans la définition de ses priorités d'action et dans la justification de ses décisions :

- lors de la publication du programme annuel d'évaluation par le choix des thèmes reflétant les grands enjeux des politiques publiques ;

- lors de la publication des rapports d'évaluation en faisant connaître, sur proposition du Commissariat général au Plan, dans un délai de deux mois, les suites à donner.

A ce jour, cinq projets d'évaluation, mis en place de novembre 1999 à avril 2000, sont en cours, dont trois seront présentés à l'automne 2001 :

- 1. l'aide aux emplois non-marchands**
- 2. les emplois-jeunes au ministère de la jeunesse et des sports**
- 3. la qualité des eaux potables pour la consommation humaine**
4. le logement social dans les DOM
5. la lutte contre le SIDA de 1999 à 2000

Il convient néanmoins de souligner la lenteur de ces travaux d'évaluation, puisqu'il aura fallu deux ans depuis le démarrage de l'étude, et trois ans depuis la circulaire, pour que soient connues les conclusions du CNE.

Le CNE n'a donc rendu à ce jour aucun avis, ce qui se fera à remise des rapports. Il a néanmoins déjà entendu les présidents de chacune de ces missions.

Il aurait été sans doute très intéressant pour le Parlement de disposer de chacun de ces trois rapports d'évaluation pour l'examen du projet de loi de finances pour 2002.

Le comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 12 octobre 2000 a en outre validé trois propositions du CNE : les politiques de formation des agents de l'Etat, la sécurité routière et le développement rural. Ces évaluations seront publiées durant le second semestre 2002.

Pour 2001, le Premier ministre a validé la mise en place de quatre nouvelles évaluations :

1. les fonds structurels et les politiques régionales
2. la politique du service public des déchets ménagers
3. les aides aux très petites entreprises
4. les politiques de transport combiné rail/route

Le budget de chacune de ces évaluations se situe entre 230.000 et 380.000 euros (1,5 et 2,5 millions de francs).

II. LE « PRÉALABLE À LA RÉFORME DE L'ÉTAT », UNE INITIATIVE PARLEMENTAIRE

Il convient toutefois de rappeler avec force que l'année 2001 a vu **l'adoption de la plus importante réforme de l'Etat engagée depuis 1958 : le vote de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances**, qui réforme profondément l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Votre rapporteur spécial ne reviendra évidemment pas sur le contenu de ce nouveau texte fondamental, qui vise à satisfaire deux objectifs principaux :

- réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité ;
- renforcer la transparence des informations budgétaires et la portée de l'autorisation parlementaire.

Cette nouvelle loi organique, qui constitue, selon l'expression du Président Alain Lambert, « le préalable à la réforme de l'Etat », est une initiative du Parlement, le Sénat ayant contribué à enrichir considérablement le texte définitif.

Or, le gouvernement a tendance à s'attribuer l'initiative de cette réforme d'envergure. Il conviendrait qu'il s'attache surtout à la mettre en

œuvre avec application, par exemple pour la mise en place d'indicateurs de résultats¹.

**La mise en place d'indicateurs de résultats :
les conclusions du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics**

Au cours de cette année, le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, dont est membre votre rapporteur spécial, a consacré une étude à la mise en place d'indicateurs de résultats dans les trois ministères suivants : l'éducation nationale, la justice et la police nationale.

Le rapport indique clairement que ses conclusions portent sur les seuls indicateurs de résultats, « à distinguer des indicateurs d'activités et de moyens qui concernent ce que l'on a pu appeler la « productivité » de l'administration ». Il précise également que « la question de l'usage de ces indicateurs, et en particulier des conséquences qu'on en tire en termes d'allocation de moyens, est restée volontairement ouverte car elle fait encore largement l'objet de débats ».

Le rapport tire de ces trois expériences un certain nombre de conclusions et fait plusieurs recommandations, dont les suivantes :

- si l'état d'avancement des trois expériences est différent, l'éducation nationale présentant une avance relative, elles ont néanmoins des points communs importants ;
- il convient de distinguer indicateurs de résultats et indicateurs d'activité, « sous peine de risques contre-productifs d'efficacité. Par exemple, une diminution des redoublements dans un établissement scolaire entraînera des économies, mais ne sera pas obligatoirement en rapport avec une amélioration des acquis des élèves. La notion de délai moyen de jugement qui a constitué l'essentiel de la communication du ministère de la justice sur l'activité des juridictions pose des problèmes analogues » ;
- la recherche d'un indicateur de résultat unique est à proscrire ;
- il faut s'efforcer d'éliminer les facteurs externes d'efficacité, qui faussent les comparaisons éventuelles ;
- l'usage des indicateurs de résultats ne doit pas seulement rester interne à l'administration, mais susciter des débats publics, notamment en direction des usagers des services publics : ils doivent donc être rendus publics ;
- grâce à une formation adéquate des responsables administratifs, les indicateurs de résultats doivent devenir un outil essentiel du management public.

¹ Le CIRE du 12 octobre 2000 a invité chaque ministère à définir et à utiliser des indicateurs annuels d'activité et de résultats.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du jeudi 18 octobre 2001, la commission, présidée par M. Alain Lambert, président, a procédé à l'examen des **crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat**, sur le rapport de **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, a expliqué que l'examen des crédits de la fonction publique appelait deux analyses distinctes :

- la première est juridique et porte sur la présentation des crédits du ministère chargé de la gestion de la fonction publique, qui sont individualisés dans le budget des services généraux du Premier ministre au sein de l'agrégat « fonction publique ». Ces crédits s'élèvent à 216,92 millions d'euros en 2002, soit un niveau stable par rapport à 2001 ;

- la seconde analyse est économique et concerne l'ensemble des charges de personnel de l'Etat, c'est-à-dire les crédits de rémunération, les charges sociales et les pensions, qui s'établissent à 112,5 milliards d'euros en 2002, soit 43,3 % des dépenses du budget général, après 42,2 % en 2001.

S'attachant à examiner les charges de personnel de l'Etat, il a indiqué que les dépenses de fonction publique « stricto sensu » s'élevaient à environ 109 milliards d'euros, soit une progression de 4,6 %, c'est-à-dire 4,8 milliards d'euros de plus que l'année dernière, alors que les dépenses du budget général doivent progresser de 2 % en 2002. Il a rappelé que la fonction publique de l'Etat « induisait » des dépenses qui vont bien au-delà des seules charges liées aux fonctionnaires. Hors modifications de périmètre, ces dépenses induites étaient, en 2000, de 115,10 milliards d'euros, soit une progression à champ constant de 3 % par rapport à l'année précédente.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, a ensuite fait part des trois observations que lui inspiraient les dotations allouées à la fonction publique et à la réforme de l'Etat pour 2002, en tentant de présenter le bilan de l'action du gouvernement au cours de la législature.

Il a d'abord constaté que la fonction publique avait été la première priorité du gouvernement tout au long de la législature. Depuis 1997, le nombre de fonctionnaires a considérablement augmenté, près de 28.000 nouveaux emplois budgétaires ayant été créés. Ce chiffre montre bien ce qu'il faut penser des souhaits, un temps exprimés, du Premier ministre de voir « geler » l'emploi public. Ces créations massives d'emplois publics ont repris l'année dernière et s'amplifient en 2002, puisque le présent projet de loi de finances prévoit la création de 15.892 emplois supplémentaires, dont 14.611 au sein des services de

l'Etat, et 1.281 dans les établissements publics. Une fois encore, le ministère de l'éducation nationale bénéficie de la majorité de ces créations d'emplois, soit plus de 7.700, alors que le nombre des élèves et des étudiants continue de diminuer. Le rapporteur spécial a regretté que, comme d'habitude, le gouvernement préfère différer la réflexion qu'il convient pourtant d'engager d'urgence sur la façon d'adapter le format de l'Etat suite aux départs à la retraite très nombreux de fonctionnaires au cours des prochaines années. Il a précisé qu'étaient également prévues un certain nombre de mesures destinées à « remettre en ordre » les personnels de l'Etat, notamment au titre de la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique et de la régularisation de surnombres. Au total, ce sont donc plus de 29.000 emplois budgétaires supplémentaires qui sont créés par le projet de loi de finances pour 2002, après plus de 20.800 en 2001.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, s'est inquiété de ce que la question du devenir des emplois-jeunes n'était en rien réglée, en dépit du « battage » médiatique orchestré à la fin du printemps par le gouvernement sur le plan de « consolidation » de son dispositif. Il a relevé que le gouvernement avait régulièrement modifié ses objectifs en matière d'emplois-jeunes, ayant cru un moment atteindre fin 2000, au lieu de la fin 2002, la création de 350.000 de ces emplois. En outre, son objectif a changé de nature, puisqu'il ne s'agit plus de le mesurer en stock mais en flux. Au 30 juin dernier, il y avait 328.000 jeunes embauchés dans ce dispositif, alors que le gouvernement note que ledit dispositif vise à « porter à 360.000 à la fin 2002, le nombre des jeunes qui auront bénéficié du programme depuis sa création ». L'ambiguïté de ces différentes formulations aboutit à ne plus savoir si les chiffres fournis doivent être compris en stock ou en flux ! Il a considéré que, si les emplois étaient consolidés, les dépenses seraient aussi pérennisées : bien que, pour la première fois, les dotations allouées aux emplois-jeunes diminuent, de 3,6 %, soit 3,23 milliards d'euros, il a noté que le chapitre budgétaire concerné faisait l'objet d'une importante surdotation, puis d'une régulation non moins importante en cours d'année. En tout état de cause, il reste impossible de savoir ce que deviendront les jeunes ainsi embauchés, ce qui ne manque pas de susciter leur inquiétude, comme l'a montré la récente manifestation des aides-éducateurs.

Le rapporteur spécial a observé que, sur le plan budgétaire également, la fonction publique avait été la véritable priorité du gouvernement depuis 1997. D'une part, les rémunérations publiques sont de plus en plus coûteuses. Le coût de l'accord salarial du 10 février 1998 s'est établi à 6,30 milliards d'euros dans l'ensemble des trois fonctions publiques sur la période 1998-2000. L'échec des négociations salariales visant à couvrir la période suivante a conduit le gouvernement à prendre des mesures unilatérales, dont le coût, pour la seule fonction publique d'Etat s'élève à près de 3 milliards d'euros et à 5,20 milliards d'euros pour les trois fonctions publiques. Par ailleurs, afin de maintenir le pouvoir d'achat des fonctionnaires, compte tenu d'une inflation plus importante que prévu, le ministre a annoncé un « coup de pouce » supplémentaire de 0,4 % au 1^{er} mars prochain, pour un coût de 445 millions d'euros. D'autre part, il semble que le budget général ne va plus servir qu'à assurer la rémunération des

fonctionnaires. La part croissante des dépenses de personnel accentue en effet la rigidité du budget de l'Etat, d'autant plus que cette croissance est largement automatique. Les dépenses liées à la fonction publique ont augmenté d'environ 16 % depuis le début de la législature, et représentent plus de 70 % de la progression des dépenses au titre des 10 premiers postes du budget général, soit, depuis 1997, 15 milliards d'euros sur 21 milliards.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, a déploré que les 35 heures dans la fonction publique deviennent un piège dans lequel le gouvernement s'est cependant lui-même enfermé. Ayant affirmé à plusieurs reprises, notamment au Sénat l'année dernière, que la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat serait réalisée à effectifs constants, le gouvernement se trouve aujourd'hui confronté à d'extrêmes difficultés pour négocier le passage aux 35 heures. Les négociations engagées sont particulièrement longues et laborieuses, et donnent lieu à de multiples conflits sociaux. Pour sortir de ces difficultés, le gouvernement se voit dès lors contraint de s'affranchir de la règle qu'il a lui-même édictée, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en particulier, et de créer des emplois, malgré tout. Il a ainsi annoncé la création de 45.000 emplois nouveaux dans la fonction publique hospitalière, sans compter que les personnels hospitaliers de nuit vont progressivement passer à une semaine de travail de 32 heures 30, les syndicats allant probablement prendre ce cas en exemple pour en demander la généralisation à l'ensemble des fonctionnaires soumis à des sujétions professionnelles particulières.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, a ensuite exprimé sa déception de voir qu'aucune réforme structurelle n'avait été engagée dans la fonction publique depuis le début de la législature. Le dossier des retraites publiques constitue le cas le plus emblématique, mais aussi le plus dramatique, de l'immobilisme du gouvernement. Il a rappelé que l'explosion du coût des pensions de la fonction publique était d'ores et déjà programmée, et a indiqué que le Conseil d'orientation des retraites, créé en juillet 2000 pour « gagner du temps », avait fait le même constat, notant en outre que les disparités entre les retraites publiques et privées allaient s'accroître en l'absence de modification législative, et exprimant son souhait, comme le rapporteur spécial le fait depuis plusieurs années, de procéder à un alignement de la durée de cotisation des fonctionnaires, aujourd'hui de 37,5 années, sur le droit commun applicable aux salariés du secteur privé, soit 40 ans. Il a ajouté que le gouvernement n'avait quasiment rien fait non plus en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Les conclusions du premier rapport public particulier de la Cour des comptes, publié en janvier 2000, ont malheureusement été confirmées par le deuxième, datant d'avril dernier : l'Etat est un employeur accablant. De surcroît, la Cour des comptes note que les mesures prises par le gouvernement à la suite de ses premières enquêtes « ne concernent que quelques ministères et sont de portée limitée ».

Enfin, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, abordant la question de la réforme de l'Etat depuis 1997, a dû constater que celui-ci n'avait fait l'objet

que de simples « réformettes ». Se contentant d'affichage, notamment au travers d'un nombre impressionnant de circulaires particulièrement complexes, le gouvernement se limite dans les faits à un ensemble de micro-décisions, sans projet d'ensemble. Il a ironisé sur la suppression de la fiche individuelle d'état civil et sur celle de la certification conforme de copies de documents, le gouvernement croyant ainsi avoir réformé l'Etat ! Il a estimé, au contraire, que ces décisions en disaient long sur l'archaïsme de notre administration, et qu'elles paraissaient peu ambitieuses au regard des réformes, parfois profondes, entreprises par les principaux pays développés, dont la France ferait bien de tirer quelques enseignements. Il a également noté que les instruments dont notre pays s'était doté pour impulser la réforme de l'Etat manquaient bien souvent d'ambition, à l'exemple du fonds pour la réforme de l'Etat qui se contente de saupoudrer des crédits sur l'ensemble du territoire afin de cofinancer des opérations qui ont un lien pour le moins ténu avec la réforme de l'Etat. Il a considéré que le gouvernement ferait mieux de s'attacher à véritablement améliorer la qualité des services publics, le rapport annuel de l'Inspection générale des affaires sociales, par exemple, consacré aux liens entre les institutions sociales et leurs usagers, ayant montré qu'il restait de très amples efforts à fournir pour améliorer la qualité de l'accueil et du service rendu.

Il a conclu en rappelant que « le préalable à la réforme de l'Etat », c'est-à-dire la réforme de l'ordonnance organique de 1959, était, elle, en revanche, une initiative du Parlement, qui avait voté la loi du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui permettra de réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité, et de renforcer la transparence des informations budgétaires et la portée de l'autorisation parlementaire.

Un débat s'est ensuite engagé.

M. Alain Lambert, président, a noté qu'en matière de fonction publique, qui est visiblement sa principale priorité, le Gouvernement avait atteint son objectif au cours de la présente législature au regard des masses budgétaires en jeu. Rappelant que le rapporteur spécial avait effectué au cours de l'année un contrôle du fonds pour la réforme de l'Etat, il lui a demandé si le projet de loi de finances pour 2002 tirait les conséquences de ses conclusions.

M. Maurice Blin s'est dit frappé par la « répétition du mal », le Gouvernement restant sourd aux recommandations du Sénat comme à celles de la Cour des comptes en matière de fonction publique. Il a noté que la France était un pays sur-administré, ce qui entraînait des incidences économiques lourdes et des effets sociaux également importants. Il a pourtant relevé que beaucoup de nos voisins avaient réduit le nombre de leurs fonctionnaires et pratiqué le redéploiement des effectifs. A cet égard, il a reconnu ne pas comprendre le refus du Gouvernement de supprimer la redevance audiovisuelle, qui semble uniquement motivé par le fait qu'il faudrait reclasser les 1 400 fonctionnaires affectés au recouvrement de cette taxe. Il s'est enquis de la surdotation en effectifs des administrations centrales par rapport aux services déconcentrés de

l'Etat. Enfin, il a souhaité connaître le coût engendré par le passage aux 35 heures dans la fonction publique.

M. Alain Joyandet a noté le paradoxe de nouvelles créations d'emplois au ministère de l'éducation nationale alors que les effectifs des élèves et des étudiants diminuaient régulièrement. Il a également voulu savoir le nombre de fonctionnaires mis à disposition d'autres administrations.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, a rappelé que la France comptait 9,5 fonctionnaires pour 100 habitants, contre 6 pour 100 habitants en Europe, alors que l'administration française n'est pas manifestement plus efficace. Il a indiqué que les crédits du fonds pour la réforme de l'Etat diminueraient en 2002, passant de 16,6 à 13,7 millions d'euros, ce qui prouve l'utilité toute relative de ce fonds, d'autant plus que le Gouvernement continue d'afficher la réforme de l'Etat parmi ses priorités. Il a estimé que, selon lui, la réforme de l'Etat nécessitait une volonté politique, un dialogue social approfondi mais aussi le recours à l'opinion publique. Il a rappelé que le projet de réforme de l'administration fiscale, présenté en son temps par M. Christian Sautter, prévoyait de redéployer les effectifs de certaines directions au bénéfice d'autres directions, en contact direct avec les usagers. L'abandon de cette réforme a également signifié le renoncement à cette option. S'agissant des effectifs des administrations centrales, il n'existe pas de règle générale, l'éducation nationale ayant depuis quelques années sensiblement réduit le nombre de fonctionnaires centraux, tandis que le ministère de l'emploi et de la solidarité a connu un mouvement inverse. Rappelant les propos du ministre de la fonction publique, il a indiqué que, en théorie, la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat ne devrait rien coûter puisqu'elle devait être réalisée à effectifs constants. Compte tenu des extrêmes difficultés que rencontre le Gouvernement au cours des négociations en vue du passage aux 35 heures, le rapporteur spécial a toutefois mis en doute la neutralité budgétaire des 35 heures dans la fonction publique. Il a indiqué que, depuis 1997, le nombre des fonctionnaires du ministère de l'équipement avait globalement diminué, mais que le présent projet de loi de finances prévoyait paradoxalement la création de 280 nouveaux emplois budgétaires dans ce ministère. L'augmentation continue des personnels enseignants de l'éducation nationale est motivée, selon le Gouvernement, par l'amélioration des taux d'encadrement des élèves et des étudiants, mais il a rappelé que ces personnels étaient globalement très mal gérés et qu'il existait donc une marge de manœuvre à utiliser pour ne plus augmenter ces effectifs. Enfin, il a précisé que, fin 1998, 5400 agents étaient mis à disposition d'autres administrations, la moitié dans les services de l'Etat et les établissements publics administratifs et un tiers auprès d'organismes associatifs assurant une mission d'intérêt général.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de réserver sa position sur les crédits inscrits à l'agrégat « fonction publique », jusqu'à l'examen du rapport consacré aux crédits des services généraux du Premier ministre.

MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, à l'initiative du gouvernement, a adopté un article 78 (*nouveau*) qui tend à **reconduire pour 2002 le congé de fin d'activité bénéficiant aux agents publics de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux, et à augmenter le plafond de contribution des employeurs territoriaux au fonds de compensation de la cessation progressive d'activité.**

• Le CFA est issu du protocole de départ anticipé pour l'emploi des jeunes dans la fonction publique, signé le 16 juillet 1996 entre le ministre de la fonction publique de l'époque, et six organisations syndicales représentatives des personnels de l'État. Il a ensuite été étendu en application de l'accord salarial du 10 février 1998.

Ces accords ont été mis en œuvre par la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, modifiée de façon successive en 1997, 1998, 1999 puis 2000. Actuellement, le dispositif est applicable jusqu'au 31 décembre 2001.

Le CFA permet aux agents publics, titulaires ou non, d'au moins 58 ans, ou de 56 ans s'ils justifient de 40 années de cotisations et de 15 années de services, de prendre une retraite anticipée. Il a été conçu de façon similaire à l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE), négociée par les partenaires sociaux au bénéfice des salariés du secteur privé.

Le dispositif a concerné, en 2000, 11.444 nouveaux agents de l'Etat, dont près de 72 % pour le seul ministère de l'éducation nationale. Près de la moitié (45 %) des agents entrés dans le dispositif étaient âgés de 58 ans.

Son coût, pour la seule fonction publique de l'Etat, s'est établi à 334 millions d'euros (2,19 milliards de francs) en 2000, et devrait s'élever à 410 millions d'euros (2,69 milliards de francs) pour l'année 2001.

Revenus de remplacement versés au titre du CFA

(en euros)

Ministères	1997	1998	1999	2000
	Dépense totale	Dépense totale	Dépense totale	Dépense totale
Affaires étrangères	99 016	176 251	240 102	438 494
Agriculture et pêche	1 496 399	3 432 555	3 926 824	4 589 202
Aménagement du territoire	-	5 375	16 999	14 168
Environnement	-	-	-	-
Culture et communication	244 197	403 699	424 528	492 467
Économie, finances et industrie	13 770 858	27 024 276	32 988 326	41 117 530
Enseignement scolaire	82 536 165	170 945 749	200 386 527	235 853 831
dont enseignement privé	1 633 444	5 034 255	7 455 943	11 377 794
Enseignement supérieur	3 535 873	9 635 360	12 565 117	15 491 903
Emploi	390 747	734 508	885 593	1 000 196
Santé, solidarité et ville	524 914	1 095 720	1 047 725	1 246 575
Urbanisme et services communs	3 552 295	9 753 564	8 863 626	17 144 082
Mer	79 498	161 016	-	-
Tourisme	-	-	-	-
Intérieur	1 783 454	4 083 543	4 514 411	5 718 592
Jeunesse et sports	408 094	1 104 270	1 166 929	1 473 246
Justice	468 169	1 394 519	1 940 049	2 463 817
Outre-mer	1 297	18 198	29 324	54 145
SGPM	14 076	34 857	98 194	163 094
SGDN	-	5 737	23 167	22 212
Plan	-	-	4 868	8 167
Défense	1 804 041	3 874 885	4 898 916	6 942 900
	110 709 093	233 884 082	274 021 225	334 234 621

En 2000, sept sections ministérielles ont ainsi contribué, pour plus de 98 %, à la dépense totale constatée : l'enseignement scolaire (70,6 %), l'économie, les finances et l'industrie (12,3 %), l'équipement (5,1 %), l'enseignement supérieur (4,6 %), la défense (2,1 %), l'intérieur (1,7 %) et l'agriculture (1,4 %).

• Par ailleurs, le présent article augmente le plafond de contribution des employeurs territoriaux au fonds de compensation de la cessation progressive d'activité (FCCPA), créé par la l'article 6 de la loi n° 84-7 du 3 janvier 1984 ratifiant et modifiant notamment l'ordonnance n° 82-298 du 31 mars 1982 relative à la cessation progressive d'activité des agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif.

Ce fonds supporte le financement à hauteur des deux tiers de l'indemnité de 30 % perçue, en sus de leur traitement, par les agents placés en position de cessation progressive d'activité, et, depuis 1999, il participe également au financement du congé de fin d'activité au titre des agents titulaires territoriaux.

Le gouvernement a estimé que le poids croissant des charges assumées par le FCCPA rendait nécessaire l'augmentation du plafond de la contribution à la charge des employeurs.

En outre, il est fixé pour 2002 un plafond de trésorerie égal à 150 millions d'euros (983,94 millions de francs) pour garantir le financement de la CFA dans la fonction publique territoriale.

L'année dernière, votre commission avait attiré votre attention sur deux points :

« - ce dispositif étant reconduit chaque année depuis 1997, il convient de s'interroger sur les raisons pour lesquelles il n'est pas, soit pérennisé, soit inscrit dans la version initiale du projet de loi de finances ; il semble qu'il constitue, pour le gouvernement, un élément important dans le cadre de ses négociations avec les organisations syndicales de fonctionnaires [...] ;

- surtout, le CFA paraît de plus en plus en contradiction avec la nécessité d'allonger les durées d'activité, afin de faire face aux évolutions démographiques dont les conséquences seront extrêmement importantes sur le financement des systèmes de retraites ; il convient donc que la reconduction de ce dispositif soit la dernière ».

Le gouvernement n'ayant en rien modifié ses habitudes passées¹, votre commission vous propose de mettre en œuvre les principes qu'elle avait établis à l'occasion de la précédente reconduction du dispositif, et, par conséquent, de **supprimer le présent article**.

¹ Le rapporteur pour avis des crédits de la fonction publique de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Alain Tourret, a lui-même estimé que le dépôt précipité de cet amendement, chaque année, « marquait sa désinvolture à l'égard du Parlement ».

ANNEXE 1

Les mesures proposées par le gouvernement afin de remédier aux dysfonctionnements relevés par la Cour des comptes dans son deuxième rapport relatif à la fonction publique de l'État

Les critiques émises par la Cour des comptes dans son travail de recensement des effectifs réels sont le fruit d'un travail qui a commencé en 1998 et a immédiatement attiré l'attention du gouvernement. Ces conclusions révèlent en effet les difficultés et lacunes qui entachent la gestion des emplois budgétaires et crédits de rémunération. Ils mettent surtout en relief l'insuffisance des circuits d'information et des systèmes informatisés de gestion du personnel des ministères.

Conscient des progrès à accomplir en la matière, le gouvernement a jugé nécessaire de bâtir un cadre interministériel dans ce but. Créé par un décret du 13 juillet 2000, installé par le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat le 19 septembre 2000, l'Observatoire de l'emploi public a remis son premier rapport en juin dernier.

Chargé de promouvoir des méthodes techniques de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, et d'améliorer la connaissance des effectifs des fonctions publiques, l'Observatoire a pour objectif de faire émerger une définition partagée des concepts servant de base à la comptabilité des effectifs et de construire des circuits ministériels d'information pérennes permettant des agrégations au niveau interministériel.

Travaillant avec un réseau de correspondants ministériels désignés au sein des directions de personnels des ministères, l'Observatoire a pu, au cours de sa première année de travail, mesurer la pertinence des conclusions de la Cour et les nuancer en partie, tout en tentant d'y apporter des réponses opératoires.

Il a ainsi été constaté que la gestion des personnels, souvent éclatée au sein de plusieurs directions d'administration centrale pour un même ministère, souffre d'une articulation parfois difficile avec la gestion budgétaire. Le premier rapport annuel de l'Observatoire met notamment l'accent sur la difficulté qu'éprouvent les administrations centrales à disposer d'une vision globale des ressources humaines de leur ministère. La bonne connaissance des effectifs budgétaires et réels par les différents acteurs de la gestion des ressources humaines au niveau élémentaire des corps n'empêche pas les difficultés d'agrégation des données dès lors qu'une vision transversale

est recherchée. S'y ajoutent de nombreuses difficultés pour connaître les effectifs d'agents (non titulaires dans la très grande majorité des cas) correspondant à la consommation des crédits de personnels dont la gestion est déconcentrée.

Dans ce contexte, l'Observatoire de l'emploi public a tenté de trouver un équilibre entre deux préoccupations. Il s'agissait en effet d'une part de tenir compte d'une organisation de la gestion des ressources humaines souvent spécifique à chaque ministère. Il fallait d'autre part mettre en place des éléments de doctrine et de langage communs. La première année de travail de l'Observatoire a visé ces objectifs en engageant en particulier un travail de recensement des effectifs budgétaires et réels grâce à une matrice commune à tous les départements ministériels. L'ensemble des départements ministériels se sont impliqués activement dans cet exercice, qui devrait s'achever début 2002.

Ces travaux continueront l'année prochaine, l'effort devant notamment porter, d'une part, sur la consolidation des systèmes de remontées d'information au sein des ministères, et, d'autre part, sur une meilleure connaissance des effectifs réels payés sur crédits de rémunération, en particulier en vue de l'application du protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire.

Cette meilleure connaissance des effectifs réels conditionne la mise en place d'outils de gestion prévisionnelle qui permettront de mettre fin aux latitudes parfois prises avec l'autorisation budgétaire, le plus souvent pour faire face à des contraintes urgentes réclamant une réaction rapide, en termes de recrutement par exemple.

Cet effort est en outre une nécessité au regard du chantier de réforme de la gestion publique ouvert par le vote de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Le vote d'un plafond d'emplois ministériels, accompagné de la suppression de la présentation par grade de ces emplois, confèrera en effet aux gestionnaires de personnel une importante liberté dans l'exécution des lois de finances en ce qui concerne le titre des dépenses de personnel. Il contribuera à assouplir considérablement l'autorisation par rapport à la situation actuelle, ce qui devrait mettre fin à un certain nombre de pratiques constatées par la Cour, liées à l'excessive rigidité de la présentation actuelle de l'autorisation budgétaire (surnombres par grade notamment).

En contrepartie, cette évolution impose que les administrations se dotent de systèmes de remontée d'information sur leurs effectifs réels leur permettant d'assurer le suivi de leur gestion en temps réel et de rendre compte de l'exécution de la loi de finances au Parlement dans les meilleures conditions.

Dans le cadre de la concertation interministérielle menée parallèlement au débat parlementaire sur la refonte de l'ordonnance, un groupe de travail a travaillé à ces aspects en liaison avec l'Observatoire, sous l'égide de la DGAFP et de la direction du budget. Les travaux de mise en œuvre de la nouvelle loi organique s'inspirent donc d'ores et déjà des conclusions des rapports de la Cour.

ANNEXE 2

Réponses du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat aux questions posées par votre rapporteur spécial à partir du référé de la Cour des comptes du 10 février 1998 relatif aux emplois dans les cabinets ministériels

I. L'INSUFFISANCE DU CADRE STATUTAIRE ET BUDGÉTAIRE

Question n° 1

Est-il envisagé de mettre en œuvre des mesures visant à donner un statut propre aux membres des cabinets ministériels, afin que la gestion des emplois de cabinets ne constitue plus un « domaine de non-droit » selon l'expression de la Cour des comptes ?

Réponse

La création d'un statut d'emploi propre aux membres de cabinets ministériels et l'inscription corrélative d'emplois budgétaires spécifiques ne garantiraient une plus grande transparence qu'à la condition d'une certaine permanence de la structure gouvernementale et d'une stabilité des effectifs et de la composition des cabinets ministériels. Sans ces conditions, des contingents d'emplois spécifiques de membres de cabinet inscrits aux budgets des différents ministères risqueraient d'être rapidement en décalage avec la réalité très évolutive de l'effectif et de la composition des cabinets ministériels.

Question n° 2

Pourquoi les emplois budgétaires supportant la rémunération des personnels employés dans les cabinets ministériels ne sont-ils pas inscrits en loi de finances, cette situation n'ayant aucun fondement juridique ? Indiquer si des mesures ont été ou seront prises afin de permettre de vérifier la stricte application des dispositions du décret du 28 juillet 1948 fixant le nombre et la nature des emplois de cabinets ministériels.

Réponse

Sur un plan strictement budgétaire, le système actuel ne permet pas d'identifier et de contrôler spécifiquement les emplois affectés aux cabinets ministériels. Les nominations dans les cabinets ministériels ne se font cependant pas au-delà des emplois et crédits déjà ouverts par la loi de finances. Les fonctionnaires nommés dans un cabinet ministériel sont par définition déjà détenteurs d'un emploi budgétaire. Le changement de situation statutaire qu'implique cette nomination n'implique nullement un changement de support budgétaire.

Il est clair que la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances bouleversera cette perspective. En particulier, les comptes-rendus de gestion rendront compte fidèlement de l'utilisation en emplois de l'autorisation budgétaire délivrée au gouvernement par le Parlement, et les emplois de cabinet seront pleinement identifiés. Le jaune annexé au PLF 2001 présente dans cet esprit, de façon exhaustive, le nombre de collaborateurs des ministres dans chaque cabinet, au 1^{er} juillet 2000.

Question n° 3

La Cour des comptes précisant que la rémunération des membres des cabinets ministériels est en partie financée sur les « fonds spéciaux » inscrits au budget des services généraux du Premier ministre, indiquer le montant total provenant de cette source de financement, la part des « fonds spéciaux » qu'elle représente et la répartition par ministère pour chaque année depuis 1995.

Réponse

Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ne dispose pas d'éléments retraçant l'utilisation des fonds spéciaux.

Question n° 4

Présenter les observations du gouvernement sur le système dit des « points-cabinet ». Est-il envisagé de réformer ce système afin de prendre en considération les remarques de la Cour des comptes, notamment ses critiques portant sur l'absence de fondement juridique des « points-cabinet » ?

Réponse

Les « points-cabinet » sont assis sur des emplois budgétaires : ils sont intégralement gagés par le blocage d'emplois d'agents titulaires ou de contractuels et le nombre de points cabinets utilisés est égal au produit des

indices majorés correspondant aux emplois bloqués. Le système reflète donc l'autorisation budgétaire.

Question n° 5

A plusieurs reprises, la Cour des comptes mentionne l'exception constituée par le ministère des affaires étrangères, l'opacité relative à ses emplois de cabinet étant moins grande. Pourquoi ce ministère se distingue-t-il ainsi des autres départements ministériels ? D'autres ministères ont-ils réalisé des progrès en matière de transparence sur ce point depuis cette époque ?

Réponse

La transparence montrée par le fascicule jaune mentionné *supra* ne fait pas apparaître la situation particulière d'un ministère par rapport à un autre. C'est grâce au développement de ce type de comptes-rendus que la capacité d'information du Parlement sera renforcée.

II. LES DÉBORDEMENTS DU CADRE STATUTAIRE ET BUDGÉTAIRE

Question n° 6

La Cour des comptes souligne les écarts constants, s'agissant du nombre d'emplois de cabinet, entre le droit et la pratique, accentués par le non-respect des lettres-circulaires que le Premier ministre adressait, jusqu'en 1996, aux ministres, fixant pourtant des normes moins strictes que celles prévues par le décret du 28 juillet 1948. Ce non-respect était à l'origine, notamment, de l'apparition de membres « officieux » dans les cabinets ministériels.

Quelle appréciation le gouvernement porte-t-il sur ces observations de la Cour des comptes ? Quelle méthode est utilisée par le Premier ministre, depuis 1996, pour fixer le nombre des membres des cabinets ministériels ? Est-il envisagé d'apporter des modifications à l'annexe « jaune » consacrée aux cabinets ministériels afin de prendre en compte les observations de la Cour des comptes sur ce point ? Indiquer le nombre précis, quel que soit leur statut, des membres du cabinet de chaque ministre du gouvernement actuel, en distinguant les personnels exerçant des tâches administratives d'une part, et les collaborateurs personnels du ministre d'autre part.

Réponse

Comme l'a relevé la Cour des comptes, les dispositions du décret de 1948, qui n'ont pas été actualisées depuis 1954, ne sont plus respectées depuis longtemps. Ce fut par circulaire du Premier ministre, lorsqu'un nouveau

gouvernement se constituait, que furent déterminés les plafonds d'effectifs et, parfois, la nature des fonctions correspondantes. Prenant en compte l'expérience du passé, les instructions données par le Premier ministre aux ministres et secrétaires d'Etat par circulaire du 6 juin 1997 ont eu pour objet de laisser à chacun des membres du gouvernement la possibilité de définir l'effectif de son cabinet. Cette démarche pragmatique a été préférée à la fixation d'un contingent arbitrairement uniforme, pour éviter l'apparition de collaborateurs officieux. A la suite du référé de la Cour, une circulaire du Premier ministre du 19 avril 1999 a précisé les règles qui gouvernent le recrutement et la situation des membres de cabinets ministériels.

Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ne tient pas de registre comptabilisant les membres de cabinet.

Question n° 7

Des mesures ont-elles été ou seront-elles prises afin d'améliorer la lisibilité des moyens budgétaires et en personnels alloués aux cabinets ministériels au sein des lois de finances ?

Réponse

Une meilleure lisibilité des moyens budgétaires et en personnels alloués aux cabinets ministériels sera apportée par une présentation budgétaire en programmes, qui permettra de faire apparaître des éléments analytiques permettant de calculer des coûts complets de fonctionnement .

Question n° 8

Dresser le bilan de l'assouplissement, décidé en février 1996, du contrôle effectué par la direction du budget sur les frais de fonctionnement dont bénéficient les cabinets. Leur imputation et la réalité des dépenses est-elle désormais mieux connue ?

Réponse

Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat n'est pas en mesure de porter un jugement sur des procédures qui régulent les relations entre la direction du budget et les ministères gestionnaires.

Question n° 9

Des mesures ont-elles été ou seront-elles prises afin de remédier, sur ce point, à la double inégalité relevée par la Cour des comptes, concernant :

- le caractère inéquitable des moyens alloués aux différents ministères ;

- les différences de rémunérations en dépit de fonctions identiques ?

Réponse

La rémunération des membres de cabinets ministériels peut être déterminée de deux façons. La première consiste à fixer une rémunération égale à fonctions identiques. La seconde privilégie le maintien de la rémunération antérieure en laissant le soin aux ministres de l'ajuster par le biais des indemnités de cabinet.

Si la Cour des comptes juge cette seconde façon de procéder inéquitable, il faut souligner qu'il existe dans les cabinets une grande diversité, pour une même dénomination de conseiller, de conseiller technique ou de chargé de mission, en termes de charges de travail, de responsabilités et de participation à la préparation des politiques et décisions gouvernementales.

La solution actuelle tient compte de cette diversité. Elle permet en particulier de limiter les avantages de carrières dont les fonctionnaires pourraient bénéficier du fait ou à l'issue d'un passage plus ou moins long dans un cabinet et d'éviter, en les maintenant dans leur corps d'origine, les problèmes de gestion de carrière que risquerait de soulever un détachement sur un statut d'emploi spécifique.

ANNEXE 3

**Réponse du délégué interministériel à la réforme de l'Etat
consécutive au rapport de contrôle effectué par le rapporteur
spécial sur le fonds pour la réforme de l'Etat**

Réunie le jeudi 18 octobre 2001, sous la présidence de **M. Alain Lambert, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Gérard Braun, rapporteur spécial, sur les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.**

A l'issue de la réunion du mercredi 7 novembre 2001, consacrée à l'examen du rapport de **M. François Marc, rapporteur spécial**, sur les crédits des services généraux du Premier ministre, la commission **a décidé de proposer au Sénat le rejet des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.**

Réunie de nouveau le jeudi 22 novembre 2001, sous la présidence de **M. Alain Lambert, président**, la commission a procédé, sur le rapport de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, à l'**examen définitif du projet de loi de finances pour 2002**, adopté par l'Assemblée nationale.

Elle a décidé de **confirmer son vote de rejet du budget de la fonction publique et de la réforme de l'Etat** tel qu'amendé par l'Assemblée nationale, et a décidé **de proposer au Sénat de supprimer l'article 68 (nouveau) tendant à proroger le congé de fin d'activité (CFA) des fonctionnaires.**