

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 21

FONCTION PUBLIQUE ET RÉFORME DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Gérard BRAUN

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

AVANT-PROPOS

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

La première est verticale : il s'agit de la **présentation des crédits du ministère chargé de la gestion de la fonction publique**, qui sont individualisés dans le budget des services généraux du Premier ministre au sein de l'agrégat 21 « Fonction publique ». Ils s'élèvent à **223,01 millions d'euros** pour 2004, marquant une **augmentation de 5,6 %**. L'évolution réelle de la dépense devrait être cependant contenue, car il est prévu de renoncer à utiliser les reports de crédit.

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

Cette proportion, intrinsèquement exorbitante, **est préoccupante**. Son évolution récente l'est encore bien davantage : en 1997, ces charges étaient encore contenues à 40,7 % du budget général. Afin de prendre toute la mesure de la rigidité du budget de l'Etat, il faut garder à l'esprit qu'en 2004, plus de 14 % du budget général seront par ailleurs consacrés à la charge de la dette.

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

La réforme de l'Etat, auquel le gouvernement attache la plus grande importance, **est désormais ressentie comme une urgence** par un nombre croissant de nos concitoyens. **Elle doit continuer à expliquer et soutenir les mesures indispensables qui ont été prises concernant les retraites de la fonction publique, et à permettre celles qui sont encore largement attendues en matière d'effectifs de la fonction publique**.

Aux termes de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le retour des réponses aux questionnaires budgétaires doit avoir lieu, au plus tard, huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. La date butoir était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, 80,8 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

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

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

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

La mise en place des différents instruments requis par la LOLF s'effectue selon **le calendrier instauré par l'actuel gouvernement. Il débouche actuellement sur la définition des missions, des programmes et des actions.**

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

En cohérence avec les progrès de la décentralisation, le gouvernement a arrêté le principe d'une **relance de la déconcentration**, qui devrait impliquer, notamment, une rationalisation de l'échelon administratif régional. **Il conviendra de faire en sorte que, d'une façon générale, l'approfondissement de la gestion interministérielle à l'échelon territorial ne se heurte pas à une lecture trop rigide de la LOLF, qui impliquerait un cloisonnement des moyens entre les différents programmes.**

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

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

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

La hausse sensible du budget de la fonction publique pour 2004 traduit le retour bienvenu à une véritable correspondance entre le montant des crédits et la dépense attendue. Il a été décidé, en effet, de mettre fin, pour 2004, à la pratique des reports massifs de crédits, qui ont représenté 26 % du montant disponibles en 2003. A compter de 2006, la LOLF n'en tolérera pas plus de 3 % au sein d'un même programme.

Par ailleurs, **la définition d'une future action « Fonction publique » apparaît globalement satisfaisante** (inclusion du personnel, définition minimale du « programme support ») ; toutefois, dans le cadre de ce budget comme, il est vrai, dans celui de la plupart des autres, les indicateurs de performance sont encore loin d'être aboutis.

II. L'OBJECTIF D'UNE DIMINUTION DES CHARGES DE RÉMUNÉRATION DE L'ÉTAT DOIT ÊTRE IMPÉRATIVEMENT POURSUIVI

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

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

La persistance de certains dispositifs dérogatoires procurant des avantages globalement peu justifiables (constatés essentiellement au niveau

des DOM et des TOM), **constitue un gisement d'économie**. Il conviendra, naturellement, de l'exploiter, mais cela ne suffira pas à freiner de façon décisive l'inexorable augmentation des charges de pension.

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

Le nombre de départs en retraite se situera à niveau historiquement élevé jusqu'en 2015, ce qui donne la possibilité de **diminuer les effectifs sans coût social**, tout en évitant de détourner une part croissante des jeunes diplômés au détriment du secteur marchand.

En retenant l'hypothèse du non remplacement d'un départ en retraite sur deux à compter de 2004, il serait déjà réalisé 3 milliards d'euros d'économies en 2007, alors que le gain attendu de la réforme des retraites serait encore très faible, et près de 5,5 milliards d'euros en 2010, contre 3 milliards d'euros liés à la réforme des retraites. Le gain attendu de la réforme des retraites atteindrait cependant 10 milliards d'euros en 2020 pour le régime de l'Etat.

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

CHAPITRE PREMIER

LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE : UNE « OPÉRATION VÉRITÉ »

I. CHAMP DE L'AGRÉGAT « FONCTION PUBLIQUE »

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

- la mise en œuvre d'une politique d'ensemble de la fonction publique : évolution du statut général des fonctionnaires, coordination des politiques ministérielles en matière d'organisation statutaire et 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.

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

Il convient de rappeler la récente décrue de cet agrégat au sein des crédits des services généraux du Premier ministre :

- 27 % en 2000 ;
- 22,1 % en 2001 ;
- 19,6 % en 2002 ;
- 18,5 % en 2003 ;
- 19,3 % en 2004.

II. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS EXPLIQUÉE PAR UN MOINDRE RECOURS AUX REPORTS EN 2004

A. VUE GÉNÉRALE

Les crédits de l'agrégat « Fonction publique » s'élèvent à 223,01 millions d'euros pour 2004, contre 211,21 millions d'euros pour 2003, soit une progression de 5,59 %. Cette augmentation fait suite à une diminution de 2,12 % en 2003, qui succédait elle-même à une stagnation en 2002. Le montant des crédits consommés s'est élevé à 209,37 millions d'euros en 2002.

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

Evolution des crédits du ministère de la fonction publique par chapitre

(en millions d'euros)

CHAPITRE		Exécution 2002	LFI 2003	PLF 2004	
N°	INTITULE			montant	PLF 2004 / LFI 2003
33-94	Action sociale interministérielle	109,05	118,98	117,30	-1,40 %
34-94	Actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique	9,25	7,92	8,35	5,43 %
36-10	Subventions de fonctionnement aux établissements publics et budget annexe	60,60	63,17	65,46	3,62 %
37-04	Etudes et communication sur la gestion publique	2,21	2,06	2,36	13,93 %
37-08	Fonds pour la réforme de l'Etat et de la modernisation @	13,43	14,45	20,56	42,28 %
43-02	Subventions à des actions de formation et d'information	2,32	3,63	3,99	9,92 %
57-06	Equipement - Actions interministérielles	12,51	1,00	5,00	400 %
	TOTAL GENERAL	209,37	211,21	223,01	5,59 %

Source : ministère de la fonction publique

Or, compte tenu de l'existence d'un volant de reports de 59,92 millions d'euros, les crédits disponibles en 2003 s'élèvent en réalité à 266,13 millions d'euros (cf. tableau suivant). L'augmentation des crédits pour 2004 ne peut donc pas être tenue pour significative de celle de la dépense.

L'effet des reports sur les crédits disponibles de la fonction publique en 2003

(en millions d'euros)

CHAPITRE		LFI 2003	Disponible 2003 (LFI + reports)
N°	INTITULE		
33-94	Action sociale interministérielle	118,98	118,98
34-94	Actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique	7,92	11,04
36-10	Subventions de fonctionnement aux établissements publics et budget annexe	63,17	63,55
37-04	Etudes et communication sur la gestion publique	2,06	2,96
37-08	Fonds pour la réforme de l'Etat et de la modernisation @	14,45	20,04
43-02	Subventions à des actions de formation et d'information	3,63	3,67
57-06	Equipement - Actions interministérielles	1,00	45,89
	TOTAL GENERAL	211,21	266,13

Source : ministère de la fonction publique

1. De l'inconvénient des reports

Votre rapporteur spécial tient à souligner que, d'une façon générale, l'importance des reports relativise la portée effective de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement. Certes, les montants reportés ont fait l'objet, pour les exercices auxquels ils se rapportent, d'un vote en loi de finances. Mais le total des reports sur l'année traitée par la loi de finances initiale n'est pas encore connu au moment du vote.

Dès lors, le Parlement se prononce sur des crédits auxquels peuvent s'ajouter, à la discrétion du gouvernement dans la limite de ce qui n'a pas été consommé, des crédits nouveaux.

Si la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances banalisera² les reports en supprimant l'énumération limitative, elle n'en limitera pas moins le volume, plafonné à 3 % au sein d'un même programme. Même si la fongibilité des crédits facilitera certains redéploiements, **ce taux peut être rapproché de celui du volume des reports pratiqués sur les crédits de l'agrégat « Fonction publique » : les 54,92 millions d'euros de reports de la gestion 2002 sur l'exercice 2003,**

² Les chapitres sur lesquels les reports peuvent s'effectuer librement ne feront plus l'objet d'une énumération limitative, qui figure actuellement à l'état H du projet de loi de finances.

représentent 26 % des montants accordés en loi de finances initiale pour 2002.

Or ces reports, quand ils sont libres d'emploi, constituent une invitation structurelle sinon à l'approximation de la prévision, du moins à des facilités de gestion que les dispositions encore en vigueur de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances n'avaient aucunement vocation à systématiser.

2. Une « purge » bienvenue

Aussi convient-il de se féliciter de l'initiative du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, de pratiquer une « purge » des reports : M. Jean-Paul Delevoye a en effet décidé de ne pas y recourir pour l'exécution 2004. Cette résolution doit se traduire, très prochainement, par d'importantes annulations de crédits sur le chapitre 57-06 (cf. tableau précédent). **Ainsi, concernant les crédits de l'agrégat « fonction publique », le Parlement devrait recouvrer la portée de son consentement, et le suivi de l'exécution de ce budget gagnera en transparence.**

Dans son rapport spécial sur les crédits de la fonction publique pour 2003, votre rapporteur spécial, stigmatisant alors une baisse trompeuse des crédits, préconisait déjà ce retour à une plus grande orthodoxie budgétaire : *« les crédits du ministère apparaissent globalement en baisse pour 2003, mais il est probable que la dépense se situera en hausse compte tenu d'une plus forte consommation des reports. Si le volume des reports existants n'est pas imputable au gouvernement actuel, votre rapporteur spécial ne peut que préconiser, pour l'avenir, l'annulation des reports qui se trouveraient libres d'emploi ».*

Naturellement, cette « opération vérité » sur la dépense attendue se solde par une augmentation substantielle des crédits (5,59 %), dont il convient ainsi de ne pas s'alarmer.

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

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

(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2004
	Dotations 2003	Demandées pour 2004	Dotations 2003	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
Dépenses ordinaires							
Titre III			206.574.875	-185.000	206.389.875	+7.633.531	214.023.406
<i>Personnel</i>			118.979.707		118.979.707	-1.678.469	117.301.238
<i>Fonctionnement</i>			87.595.168	-185.000	87.410.168	+9.312.000	96.722.168
Titre IV			3.630.337		3.630.337	+357.688	3.988.025
Totaux pour les dépenses ordinaires			210.205.212	-185.000	210.020.212	+7.991.219	218.011.431
Dépenses en capital							
Titre V	1.000.000	5.000.000	1.000.000			+5.000.000	5.000.000
Totaux pour les dépenses en capital	1.000.000	5.000.000	1.000.000			+5.000.000	5.000.000
Totaux généraux	1.000.000	5.000.000	211.205.212	-185.000	210.020.212	+12.991.219	223.011.431

Source : "bleu" SGPM PLF 2004

B. L'ANALYSE DES CRÉDITS

1. L'action sociale interministérielle

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

Le tableau ci-dessous récapitule les prestations servies en 2002 et devant être servies en 2003 au titre de l'action sociale interministérielle :

Action sociale interministérielle

(en euros)

Prestations	2002		2003	
	Nombre d'aides	Coût unitaire	Nombre d'aides	Coût unitaire
Aides au maintien à domicile des retraités :				
Aide à l'amélioration à l'habitat	906	1.569	1.110	
Aide ménagère à domicile	28.201	700	31.000	
Aides à l'enfance :				
Prestations de service "crèches" (nombre d'aides : berceaux occupés)	indisponible	indisponible	indisponible	
Aides aux vacances :				
Chèques vacances	130.156	217	140.000	211
Aides au logement des agents de l'Etat :				
Réservations de logement (nombre d'aides : logements réservés)	331	20.839	146	21.301.
Aides à l'installation (AIP) et Prêts à l'installation (PIP)	3.600	571	3.035	587

Source : d'après le "bleu" SGPM PLF 2004

Ces crédits s'élèvent, pour 2004, à **117,30 millions d'euros**, en **diminution de 1,40 %** par rapport à 2003. Cette baisse est rendue possible par un prélèvement de 6 millions d'euros sur le fonds de roulement de la mutuelle fonction publique (MFP)³, sans lequel les crédits de l'action sociale interministérielle apparaîtraient en **hausse à périmètre constant de 3,64 %**.

Cette évolution résulte d'une augmentation sensible des crédits dévolus aux « Prestations services crèches » (PSC), qui passent de 50,62 millions d'euros en 2003 à 50,8 millions d'euros pour 2004, hausse que compense très partiellement une baisse de près de 5 % des crédits alloués respectivement à l'aide ménagère à domicile et aux chèques vacances, correspondant à un ajustement à la dépense.

³ Il doit être indiqué que la MFP procède au règlement de l'ensemble des dépenses sociales interministérielles. Ce prélèvement n'attente aucunement au principe budgétaire de non contraction des dépenses et des recettes. Il signifie simplement que, sur la totalité de la dépense d'action sociale interministérielle pour 2004, qui s'élèvera ainsi à 223,98 millions d'euros, 6 millions d'euros proviendront d'un excédent de trésorerie de la MFP.

2. Les dépenses de fonctionnement

L'ensemble des dépenses de fonctionnement **progresses de 10,4 %**, pour s'établir à **96,72 millions d'euros**. Elles se décomposent de la façon suivante :

- Les crédits destinés aux **actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique** s'élèvent à 8,35 millions d'euros, en hausse de 5,43 % (après une baisse de 18,2 % en 2003).

Cette augmentation s'explique par un ajustement aux besoins. En effet, les crédits pour 2003 avaient été artificiellement diminués (baisse de 18,2 %) dans la perspective de consommer les reports existants. En particulier, les crédits du fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIIPH), qui permettent de financer les actions⁴ que les ministères ne peuvent entreprendre seuls au bénéfice de leurs agents handicapés, passent de 5,1 millions d'euros à 5,53 millions d'euros, ce qui représente un hausse de 8,84 %.

- Les **subventions aux écoles (ENA et instituts régionaux d'administration - les IRA)** représentent 65,46 millions d'euros, en progression de 3,62 %.

Cette évolution est principalement imputable à l'augmentation de 3,66 % de la subvention allouée aux cinq IRA (représentant 94 % de leurs ressources en 2003), qui est ainsi portée à 33,45 millions d'euros. L'accroissement du nombre des élèves (qui résulte de l'augmentation de la demande de recrutement d'attachés par les administrations) explique 80 % de cette hausse.

La subvention versée à l'ENA augmente de 3,58 % pour s'établir à 32,01 millions d'euros. Cette augmentation est à mettre en perspective avec la diminution de la base budgétaire de 2,28 millions qui avait eu lieu en loi de finances pour 2002 aux fins d'« assécher » partiellement un fonds de roulement devenu inutilement élevé. Pour 2004, le fonds de roulement ne couvrant plus qu'un mois et demi de charges, cette base budgétaire devait être rétablie dans une mesure correspondant aux besoins réels, évaluée à 1,59 million d'euros.

- Les crédits destinés aux **études** et à la **communication sur la gestion publique** s'établissent à 2,36 millions d'euros, en progression de 13,93 % par rapport à 2003 ; l'augmentation de ces crédits, qui financent en grande partie des actions de communication se rapportant aux chantiers de la réforme de l'Etat, est en grande partie faciale, en raison de la décision de

⁴ *En vue, notamment, de satisfaire à l'obligation légale d'emploi, qui incombe à l'Etat, de 6 % de personnes handicapées (contre 4,33 % constatés en 2001 hors éducation nationale).*

mettre fin à l'utilisation des reports et à la sous-évaluation des crédits. Du reste, la dépense pour 2002 s'élevait déjà à 2,51 millions d'euros.

- Les crédits du chapitre⁵ « **Fonds pour la réforme de l'Etat (FRE) et de la modernisation @** » progressent de 42,28 % en 2004, s'établissant à 20,56 millions d'euros. En réalité, à cette forte augmentation de crédits devrait correspondre une hausse modérée de la dépense, car il est prévu de garantir au FRE la pleine disponibilité de 20 millions d'euros pour 2003 en mobilisant les reports existants. En outre, le chapitre comprend un nouvel article « Dépenses d'informatique et de télécommunication : actions de modernisation des administrations - crédits à répartir », doté de 2,56 millions d'euros, qui ne sont pas attribués au FRE.

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

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, qui a donné lieu à un rapport⁶ d'information.

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

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

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

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

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

⁵ Pour 2003, le chapitre 37-08 s'intitulait plus sobrement « Fonds pour la réforme de l'Etat ».

⁶ Rapport d'information n° 383 (2000-2001).

3. Les dépenses d'intervention

Elles correspondent au chapitre 43-02 « Subventions aux actions de formations et d'information », sur lequel sont inscrits **3,99 millions d'euros**, crédits en **hausse de 9,92 %**.

Cette augmentation s'explique largement par un effort accru en direction des travailleurs handicapés : la part de ces crédits destiné au FIIPH (*supra*) passe en effet de 0,76 millions d'euros en 2003 à 1,11 million d'euros pour 2004 soit une hausse de 46,05 %.

Le montant attribué aux organisations syndicales de la fonction publique, reconduit à l'identique, s'élève à 2,01 millions d'euros.

4. Les dépenses en capital

Ces crédits s'élèvent à **5 millions d'euros**, en **forte augmentation par rapport au million d'euros** voté pour 2003. Or, en 2002, ces crédits s'élevaient à 15,1 millions d'euros. Ainsi, après une année de consommation de reports (une sous-consommation structurelle avait favorisé la création de reports massifs, sur lesquels il avait été décidé que s'imputeraient les dépenses en 2003), les crédits demandés pour 2004 correspondent à la dépense attendue.

Ces crédits sont destinés au FIIPH (*supra*) à hauteur de 1 million d'euros, montant reconduit à l'identique, et à l'action sociale interministérielle et au logement en Ile-de-France à hauteur de 4 millions d'euros, alors qu'aucun crédit n'avait été inscrit pour 2003.

*

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

Indicateur de coûts : dépenses budgétaires hors personnel

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	LFI	PLF
L'action sociale interministérielle	98	100	117	106	108	120	122
Les actions interministérielles de recrutement et de formation continue	55	59	62	65	68	75	78
La modernisation et la réforme de l'État	13	13	13	13	11	16	23
La réimplantation des administrations ⁽¹⁾							
Total	166	172	192	184	187	211	223

¹ Les dépenses liées à la relocalisation d'organismes publics sont financées par transferts de crédits prélevés sur le chapitre 57-01 du budget des services généraux du Premier ministre. Ces transferts se sont élevés en 2000 à 0,35 M€ et à 4M€ en 2002. Les reports des exercices antérieurs sont de 23 M€ en 2002 et 19 M€ en 2003.

Sources : "bleus" SGPM PLF 2003 et PLF 2004

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

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

Une circulaire du ministre chargé de la réforme budgétaire du 26 février 2003 exigeait que les missions, les programmes et les actions fussent finalisées à l'automne 2003.

A. LE BUDGET DE LA FONCTION PUBLIQUE DEVIENDRAIT UNE « ACTION » AU SEIN D'UN « PROGRAMME »

Une **mission** unique devrait être instituée **pour tous les services du Premier ministre**, à l'exception du budget annexe des Journaux Officiels qui, en raison de sa nature et de son financement, devrait faire l'objet d'une mission spécifique.

En son sein, **quatre programmes** devraient être créés, correspondant à la fois, selon les réponses apportées au questionnaire budgétaire, « à des objectifs politiques facilement identifiables, à des ensembles fonctionnels cohérents et à des responsabilités clairement définies » :

- la direction de l'action du gouvernement ;
- l'aménagement du territoire ;
- la communication et l'audiovisuel ;
- la sécurité et la défense.

Le programme « Direction de l'action du Gouvernement » comporterait une **action « Fonction publique »**.

B. UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE A PRIORI CONFORME À L'ESPRIT DE LA LOLF

1. Une lecture relativement complète du coût de l'action fonction publique

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

Au sein du programme « Direction de l'action du Gouvernement », l'**action « Fonction publique » regroupera tous les crédits inscrits dans l'actuel agrégat 21 du fascicule des SGPM, auxquels s'ajouteront les crédits de personnel et de fonctionnement directement affectés à la mise en œuvre de cette politique.**

Cela permettra une **meilleure lisibilité du coût direct de l'action « Fonction publique »**.

2. La définition minimale de « l'action support »

Tout « programme support », toute « action support » constitue forcément une entorse au principe de l'attribution analytique de l'intégralité des moyens qui doit normalement présider à la détermination des programmes et des actions.

Toutefois, la complexification comptable et les incertitudes qui résulteraient de la ventilation systématique entre les différents programmes et

actions de certains moyens difficilement sécables (au risque, du reste, de compromettre la clarté du consentement et la réalité du suivi parlementaires), peut raisonnablement incliner à effectuer le choix, présenté comme réaliste à défaut d'être intellectuellement séduisant, d'identifier, dans une définition aussi restreinte que possible, un programme ou une action « support ».

Ainsi au sein du **programme « Direction de l'action du Gouvernement »**, il est prévu d'identifier une **action support** correspondant aux **fonctions de gestion dont les moyens ne peuvent être réparties *ex ante* entre les autres actions du programme.**

Selon le ministère de la fonction publique, « *cette action traduira l'existence d'un pôle de compétences pour la gestion budgétaire, comptable et financière, et pour la gestion mutualisée des ressources humaines, des infrastructures informatiques et du parc immobilier* », ce qui ne semble pas de nature à compromettre significativement la sincérité et la complétude des autres actions et programmes.

Cette action support, bien que rattachée au programme « Direction de l'action du Gouvernement », a **vocation à offrir ses prestations aux autres programmes de la mission unique des services du Premier ministre**, « *en vue de mutualiser les moyens dans un environnement de ressources rares et de générer des économies d'échelle* ».

En outre, en fin d'exercice, la ventilation *ex post* des coûts de l'action support doit permettre d'établir le coût complet de chacune des autres actions, et notamment celui de l'action « Fonction publique ».

CHAPITRE DEUX

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

I. L'ÉTAT DES LIEUX

A. LA HAUSSE TENDANCIELLE DES CHARGES DE FONCTION PUBLIQUE

1. Une baisse en trompe-l'oeil des dépenses de fonction publique *stricto sensu*

Dans le projet de loi de finances pour 2004, la somme des principales composantes des dépenses de fonction publique du budget général se trouve en diminution apparente de 1,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, soit une baisse de 1,787 milliard d'euros. Elle s'élève ainsi à 109,87 milliards, répartis de la façon suivante :

Charges de personnel de l'Etat (budget général)

(en euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Variation
Rémunérations d'activité			
civiles	53 786 353 087	50 690 464 066	-5,76 %
militaires	12 592 088 865	12 544 706 363	-0,38 %
Total	66 378 441 952	63 235 169 429	- 4,74 %
Pensions			
civiles	24 156 136 225	25 676 238 098	6,29 %
militaires	8 893 810 000	9 162 995 000	3,03 %
Total	33 049 946 225	34 839 233 098	5,41 %
Cotisations et prestations sociales			
civiles	10 837 396 425	10 409 734 470	-3,95 %
militaires	1 388 572 277	1 383 197 704	-0,39 %
Total	12 225 968 702	11 792 932 174	-3,54 %
Total des charges de personnel			
civiles	88 779 885 737	86 776 435 634	-2,26 %
militaires	22 874 471 142	23 090 889 067	0,95 %
Total général	111 654 356 879	109 867 334 701	-1,60 %

Source : ministère de l'économie – direction du budget

Ces chiffres permettent de tirer deux enseignements.

a) La poursuite attendue de la progression des dépenses de pension

Il peut être observé une **accélération de l'augmentation des dépenses de pension**, dont la progression passe de 3,55 % pour 2003 à 5,41 % en 2004. Il est vrai que pour 2003, la hausse avait été limitée par les mesures prises dans le cadre de la compensation vieillesse (*infra*).

Compte tenu de la progressivité de la réforme des retraites, une inflexion de l'augmentation des dépenses de santé ne peut en être encore attendue (*infra*).

Il est à noter qu'en conséquence de la réforme des retraites, à compter du 1^{er} janvier 2004, les pensions ne sont plus indexées sur la valeur du point, mais sur les prix.

b) La progression des dépenses de rémunération, vraisemblablement contenue, n'est plus évaluée

(1) Les expérimentations de globalisation au détriment de la précision

La diminution observée (- 4,74 %) ne rend évidemment pas compte de l'évolution des dépenses de fonction publique, mais plutôt du **volume des expérimentations destinées à préfigurer la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**.

Dans le cadre d'expérimentations de la LOLF ou de dispositifs de contractualisation, **certains crédits de dépenses de personnel** figurant normalement sur des chapitres de la première et de la deuxième partie du titre III « Moyens des services » ont pu être transférés **vers des chapitres de la septième partie** « Dépenses diverses » et, pour 2004, vers des **chapitres de la neuvième partie**⁷ (créée *ad hoc*) « Expérimentations dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 » du même titre. **Les crédits composant ces chapitres comprennent des dépenses de personnel qui ne sont pas immédiatement identifiables**, car l'objet de ces expérimentations est justement de laisser les gestionnaires libres de leur utilisation.

Cependant, il eût été souhaitable, au sein des lignes budgétaires concernées, de calculer le montant des crédits afférents aux dépenses de personnel correspondant aux plafonds d'emploi, afin d'obtenir une première prévision de la dépense de personnel.

⁷ Ces chapitres globalisent des crédits des titres III « Moyens des services » et IV « Interventions publiques », alors que les expérimentations pour 2003 ne permettaient une globalisation des crédits qu'au sein d'un même titre.

En effet, la seule information certaine dont il est permis de disposer est **le montant des crédits portés par ces lignes de crédits globalisés, qui s'élève à 5,72 milliards d'euros pour 2004**. Cette gestion globalisée devrait concerner environ 125.000 agents. **Ainsi, le total des charges de personnel oscillerait l'année prochaine entre 109,87 milliards d'euros, en baisse de 1,60 %, et 115,59 milliards d'euros, en hausse de 3,53 %.**

Concernant les lignes de crédits globalisés, une évaluation des montant alloués au personnel ne serait en effet disponible qu'à partir du mois de juillet 2004.

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

En outre, il doit être mentionné que les crédits de personnel ont été calculés **sans prendre en compte les effets d'une hausse à venir de la valeur du point**, dont la réalisation est tout de même probable avant le 1^{er} janvier 2005.

En particulier, aucun crédit ne figure au chapitre 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public » en vue de financer les effets d'une hausse de la valeur du point qui interviendrait au cours de l'année 2004.

Une éventuelle hausse serait toutefois susceptible d'être absorbée par la réalisation d'économies donnant lieu à des transferts, et par la sollicitation de marges existantes sur la « ligne souple⁸ ».

Nonobstant ces dernières incertitudes, les dépenses de fonction publique *stricto sensu* représenteraient ainsi, au maximum, 40,7 % du budget général en 2004, après en avoir représenté 40,8 % pour 2003, et 40,7 % en 2002 ; ce poste connaîtrait donc un commencement de stabilisation.

2. L'importance de la « dépense induite » par la fonction publique

a) L'évolution de la dépense induite

Le concept de dépense induite par la fonction publique correspond aux dépenses de fonction publique *stricto sensu*, auxquelles s'ajoutent les subventions à l'enseignement privé, les pensions versées aux anciens

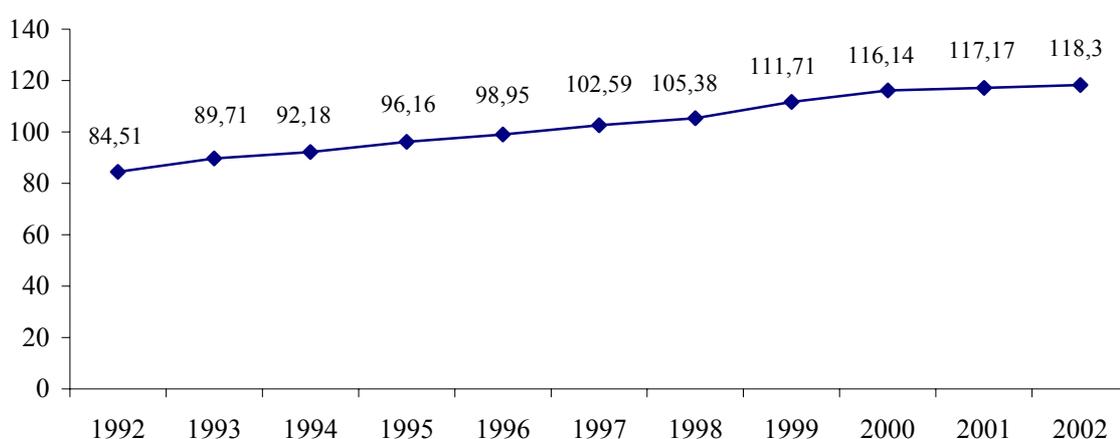
⁸ La « ligne souple », intitulée « ajustement pour tenir compte de la situation réelle des personnels », est, théoriquement, destinée à permettre de pallier les imprécisions tenant aux modes traditionnels d'évaluation des crédits nécessaires au paiement des rémunérations principales.

combattants, et des dépenses diverses telles que l'aide sociale ou les frais de déplacement.

Ces dépenses s'élevaient en 2002 à 118,3 milliards d'euros⁹, en augmentation de 3,9 % par rapport à 2001. Le graphique ci-dessous présente l'évolution des dépenses induites de fonction publique de 1992 à 2002¹⁰ :

L'évolution des dépenses "induites" de fonction publique
de 1992 à 2002

(en milliards d'euros)



Source : ministère de l'économie - direction du budget

b) *Le découplage partiel des dépenses induites de la valeur du point en 2004*

En 2002, 112,42 milliards d'euros, soit plus de 95 % des dépenses induites, étaient indexés sur la valeur du point. Ainsi, une revalorisation de 1 % de la valeur du point de la fonction publique engendrait alors un coût de l'ordre de 1,12 milliard d'euros en année pleine pour le budget de l'Etat.

Pour 2003, une provision de 875 millions d'euros, qui figure au budget des charges communes, est destinée à hauteur de 725 millions d'euros au financement de la revalorisation de 0,7 % de la valeur du point qui a eu lieu au mois de décembre 2002. Cette provision repose donc sur l'hypothèse d'un coût de **1,04 milliard d'euros** pour une revalorisation de 1 % du point. Cette baisse de l'impact de la hausse de la valeur du point n'a reçu d'autres explications qu'une évaluation plus précise du périmètre des rémunérations indexées.

⁹ Ce chiffre n'inclut pas les dépenses de personnel des établissements publics subventionnés par l'Etat.

¹⁰ Les données pour 2003 et 2004 ne sont pas encore disponibles.

Pour 2004, en conséquence du **changement d'indexation des retraites, une revalorisation de 1 % de la valeur du point** de la fonction publique de l'Etat engendrerait un **coût ramené à 780 millions d'euros** en année pleine pour le budget de l'Etat.

Ce coût est évalué par ailleurs à 350 millions d'euros pour chacune des deux autres fonctions publiques (hospitalière et territoriale).

Pour mémoire, il est indiqué que **la dernière revalorisation¹¹ du point, de 0,7 %, a eu lieu en décembre 2002**, en portant la valeur à 52,4933 euros.

B. LE BUDGET DE L'ETAT ACCAPARÉ PAR LES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE

1. Malgré les bonnes intentions formulées sous la précédente législature...

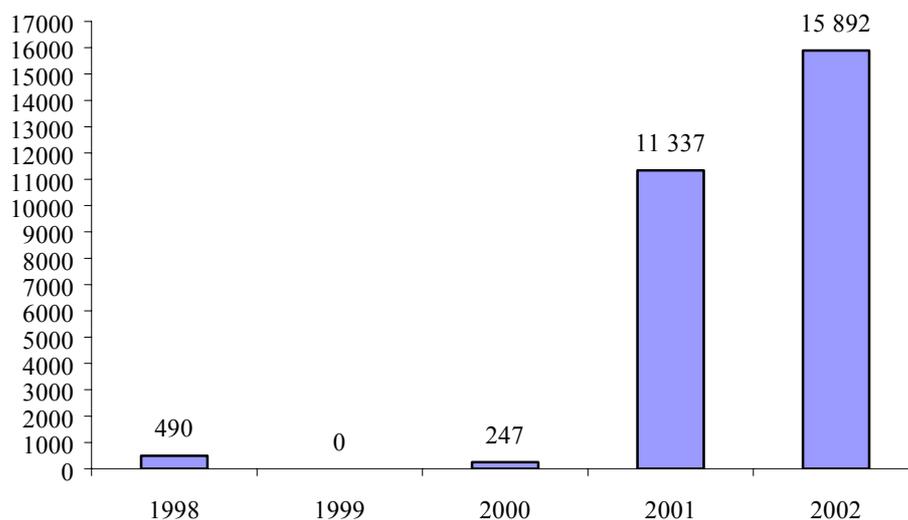
Votre rapporteur spécial ne peut pas ne pas évoquer l'accélération de la dérive qui a eu cours à la fin de la précédente législature, dont l'actuel gouvernement semble avoir tiré les enseignements.

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

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

¹¹ Succédant à des hausses s'étant successivement établies, depuis janvier 2001, à 0,5 % en mai 2001, à 0,7 % en novembre 2001, et à 0,6 % en mars 2002.

Créations d'emplois budgétaires de 1998 à 2002



2. ...l'héritage est écrasant

L'essentiel de la progression des dépenses de l'Etat résulte des dépenses de fonction publique¹², comme le montre le tableau ci-après, qui provient du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2003 :

¹² *Au sens donné par le rapport, ce poste recouvre la fonction publique stricto sensu, à laquelle s'ajoutent les dépenses indexées sur la valeur du point.*

Evolution du budget général par catégories de dépenses et par secteur

(en milliards d'euros)

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

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

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2003

En raison des expérimentations de globalisation des crédits (*supra*), ce tableau n'a pu être actualisé pour 2004.

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

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

Au total, ces dépenses, qui représentaient 40,7 % des crédits du budget général dans la loi de finances initiale pour 1997, en mobilisent 44,1 % pour 2003, et, vraisemblablement, une proportion approchante pour 2004.

D'après l'INSEE, **les effectifs de la fonction publique de l'Etat ont augmenté de 10 % entre 1990 et 2000**, chiffre qui doit être toutefois ramené à **8 %** si l'on ne tient compte que des effectifs convertis en équivalents temps plein.

Il est à noter que cinq ministères¹³ totalisent environ 90 % de l'ensemble des rémunérations d'activité versées par l'Etat aux ministères civils en 2001. **A eux seuls, le budget de l'enseignement scolaire et celui de**

¹³ 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.

l'enseignement supérieur regroupent plus de 50 % des dépenses salariales du budget général.

II. LE BUDGET POUR 2004 : LES EFFETS ENCORE TĒNUS D'UN CHANGEMENT D'ORIENTATION

A. LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT DIMINUENT LĒGĒREMENT

En 2003, rompant avec les créations massives d'emplois dans la fonction publique qui précédaient, le nouveau gouvernement avait décidé du *statu quo*. **La baisse des effectifs engagée était en effet symbolique** : elle ressortait, pour l'ensemble des ministères civils, à **1.089 emplois**, soit **0,06 % des effectifs budgétaires de l'Etat**, et **moins de 2 % des départs en retraite** prévus en 2003. Cette baisse recouvrait les principaux mouvements suivants :

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

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

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

Compte tenu des indications données par le gouvernement concernant les économies à attendre des différentes hypothèses de non remplacement (*infra*), **cette baisse présenterait moins de 116 millions d'euros d'économies en année pleine, soit guère plus de 0,1 % des charges de fonction publique.**

Il est à noter que le niveau de cette réduction d'effectifs se situe très en deçà de l'objectif général, évoqué dans un premier temps, du non remplacement d'un départ en retraite sur deux, même s'il a pu être atteint au sein de certains ministères : économie, finances et industrie, équipement et agriculture principalement.

Votre rapporteur spécial observe toutefois que la **diminution de 4.561 emplois** se double de l'**inscription sur postes budgétaires de 48.796 emplois d'assistants d'éducation et d'enseignants non titulaires de l'enseignement scolaire**, au titre de « mesures d'ordre ». Ainsi, des personnels sont habituellement recrutés sans figurer parmi les effectifs budgétaires, et il peut être décidé, à tout moment, de mettre fin à l'irrégularité de cette situation.

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

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

D'une façon générale, il est cependant constant que l'évolution du nombre des emplois budgétaires reflète imparfaitement celle des emplois réels.

L'observatoire de l'emploi public a dressé l'inventaire des causes expliquant les divergences entre emploi public et emploi budgétaire, auxquelles, en tout état de cause, la pleine application de la loi organique du 1^{er} août 2001 devra bien mettre un terme.

Les explications du décalage entre les effectifs réels et les emplois budgétaires

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

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

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

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

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

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

B. EN MATIÈRE DE PENSIONS, LE BUDGET NE PEUT ENCORE ENREGISTRER LES EFFETS DE LA RÉFORME DES RETRAITES

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

Il convient en revanche de mentionner **deux mesures prises dans le cadre de la compensation vieillesse**¹⁴, effectives à compter de 2003, dont les incidences financières méritent d'être précisées.

¹⁴ Ce mécanisme de solidarité vise en particulier à compenser les différences de situation démographique existant entre les régimes ; le régime de l'Etat bénéficiant d'un rapport démographique (égal au nombre de cotisants sur le nombre de retraités) comparativement plus favorable que les autres régimes, il est contributeur net dans le cadre de ces transferts.

D'une part, pour le calcul des compensations, il est désormais tenu compte des cotisations d'assurance vieillesse versées au nom des chômeurs par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), dont les effectifs seront ainsi majorés du nombre des chômeurs, ce qui paraît d'ailleurs logique. Dès lors, la CNAV améliore sensiblement son rapport démographique¹⁵, ce qui a pour effet de détériorer la situation démographique du régime de l'Etat par rapport aux autres régimes. En conséquence, en 2003, **la compensation annuelle versée par l'Etat-employeur a baissé de 270 millions d'euros.**

D'autre part, un plan triennal vise à faire passer le « taux de surcompensation » de 30 % en 2002 à 21 % en 2005. Ce taux se trouve ainsi ramené de 27 % pour 2003 à 24 % en 2004, ce qui entraîne deux effets. Premièrement, une nouvelle baisse en 2004 des transferts de la CNRACL¹⁶ (qui connaît de graves difficultés) vers certains régimes spéciaux, nécessitant à due concurrence une augmentation des subventions de l'Etat vers ces régimes. Deuxièmement, une diminution des transferts de surcompensation de l'Etat-employeur aux régimes spéciaux subventionnés. Au total, il en ressort **un surcoût net pour l'Etat de 140 millions d'euros en 2004** (qui succède à un surcoût de 130 millions d'euros en 2003), **compte tenu de l'augmentation des dotations aux régimes spéciaux subventionnés** (mines, SNCF, et marins pour l'essentiel).

Or, en 2005, au terme du plan triennal, **ce sont environ 400 millions d'euros de charges nouvelles pour le budget de l'Etat qui sont attendus de cette deuxième mesure.**

Ainsi, si ces deux mesures ont engendré, pour 2003, une baisse de 15,9 % des transferts du régime de l'Etat vers les autres régimes, qui étaient budgétisés à hauteur de 2,29 milliards d'euros en 2003, **ces transferts se trouvent déjà en hausse de 1,5 % pour 2004, s'établissant à 2,32 milliards d'euros.**

Il est probable que dès 2005, la baisse de 2003 sera ainsi plus que gagée par l'augmentation des subventions de l'Etat à destination de certains régimes spéciaux du fait de la baisse programmée de 2003 à 2005 du taux de surcompensation, destinée à un redressement de la situation financière de la CNRACL dans le cadre d'un effort partagé.

¹⁵ Le rapport démographique est égal au nombre de cotisants sur le nombre de retraités.

¹⁶ Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

III. LA NÉCESSITÉ DE MENER UNE ACTION RÉSOLUE ET CONCOMITANTE SUR DEUX FRONTS : LES RÉMUNÉRATIONS ET LES PENSIONS

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

Progression du coût des charges annuelles de la fonction publique civile
(en milliards d'euros)

		en 2010	en 2020
Au rythme moyen des créations d'emploi observé de 1997 à 2002	Progression de la masse salariale	1,7	4,1
	Progression des pensions	7,3	16,3
	Progression totale	9	20,4
En cas de stabilisation des effectifs	Progression de la masse salariale	0	0
	Progression des pensions	7,2	15,6
	Progression totale	7,2	15,6

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

Source: réponse au questionnaire budgétaire

En l'absence de réforme des retraites, la progression des pensions serait à majorer de 3 milliards d'euros pour 2010, et de 7 milliards d'euros à l'horizon 2020.

A. LA FORTE INERTIE DES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE

1. L'existence de facteurs de croissance inéluctables

L'inertie de des dépenses de fonction publique est principalement due à des **facteurs inéluctables** désormais bien identifiés : le **dynamisme des rémunérations individuelles** (*infra*) et, pour les charges de pension, la **démographie des fonctionnaires** (*infra*).

Certains éléments particuliers, constituant autant de **facteurs aggravant** cette inertie à court terme, sont appelés à décliner.

2. Le déclin de certains facteurs aggravants

a) Les mesures de résorption de l'emploi précaire

La mise en œuvre de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire s'étale sur cinq exercices successifs. Cette loi donne suite au protocole d'accord du 10 juillet 2000 (*voir encadré*). En théorie, les emplois étant déjà occupés, l'impact budgétaire se limite¹⁷ au coût additionnel lié au changement de régime de retraite.

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

Le plan de résorption de la précarité dans la fonction publique

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

En effet, en dépit d'un accord similaire conclu en 1996 - accord dit « Perben » -, qui arrivait à sa quatrième et dernière année d'application¹⁸, la fonction publique comptait un grand nombre d'emplois précaires, parfois forts anciens.

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

De fait, il subsistait alors de nombreux emplois hors statut général dans les trois fonctions publiques :

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

Afin d'éviter que la précarité ne se reconstitue, l'accord signé en juillet 2000 concerne l'ensemble des catégories de fonctionnaires, et non pas exclusivement les fonctionnaires de catégorie C, comme le stipulait l'« accord Perben ». Tous les contractuels des trois fonctions

¹⁷ Les statuts particuliers des corps d'accueil comportent tous, à l'exception des corps enseignant et de recherche, une règle dite « du butoir », selon laquelle un agent titularisé ne peut bénéficier d'un traitement supérieur à celui qui était perçu dans son ancienne situation.

¹⁸ 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.

publiques qui, au cours des huit dernières années, justifient de trois ans d'activité en équivalent temps plein, ont normalement vocation à être titularisés.

b) Le congé de fin d'activité (CFA)

Instauré en 1997, le CFA permettait aux agents de percevoir un revenu¹⁹ de remplacement égal à 75 % de leur traitement indiciaire. Il était ouvert à 58 ans²⁰, voire à 56 ans²¹.

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

La montée en puissance du CFA

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

Source: ministère de la fonction publique

En outre, le CFA s'inscrivait mal dans l'orientation européenne²² prise en faveur de l'augmentation des taux d'activité des travailleurs de plus de 50 ans.

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

¹⁹ En 2002, la durée moyenne du congé de fin d'activité était de 2 ans et 3 mois ; c'est seulement à l'issue du CFA que le fonctionnaire est rémunéré en tant que pensionné.

²⁰ Avec 37,5 années de cotisation et 25 ans de service public.

²¹ Avec 40 années de cotisation et 15 ans de service public.

²² Le Conseil européen a tenu une réunion extraordinaire les 23 et 24 mars 2000 à Lisbonne afin de définir pour l'Union un nouvel objectif stratégique dans le but de renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale

L'extinction du régime du CFA

Jusqu'en 2002, le CFA était ouvert :

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

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

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

Ainsi peuvent désormais bénéficier du CFA :

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

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

Si, d'après les réponses au questionnaire budgétaire, « *la distribution par âge des 24.126 agents en CFA au 31 décembre 2002 ne permet pas d'envisager une baisse brutale de la dépense dès 2003* », en revanche, « *en 2004 (...) puis en 2005 (...) celle-ci devrait enregistrer une baisse significative* ». Le ministère du budget a précisé qu'une économie de 140 millions d'euros était attendue pour 2004.

c) Les 35 heures

Le cadre général de l'instauration des 35 heures a été fixé par le décret du 25 août 2000, qui a disposé d'une mise en place effective au 1^{er} janvier 2002. La réduction du temps de travail s'est effectuée à effectif quasi-constant, le nombre d'emplois budgétaires créés à ce titre ayant été limité à 3.200 en 2002, représentant un coût de 184 millions d'euros. Parallèlement, le coût des mesures indemnitaires relatives à la rémunération des astreintes et des heures supplémentaires a pu être estimé à 660 millions d'euros pour 2002.

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

Cependant, il est permis d'espérer que l'augmentation continue des gains de productivités finira par compenser les pertes de potentiel de travail liées à la mise en place de 35 heures, et se traduire plus facilement par des diminutions d'effectifs.

d) Le « compte épargne-temps »

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

La mise en place d'un « compte épargne-temps » par le décret du 29 avril 2002 aura pour effet de mettre l'Etat dans une position débitrice par rapport à ses agents, position qu'il faudra bien solder en temps, ou en argent (cette dernière possibilité n'existe, pour l'instant, que dans la fonction publique hospitalière, pour laquelle il une enveloppe de 1,256 milliard d'euros est requise). Cela revient à dire **qu'une partie des futurs gains de productivité sera déjà gagée**, et qu'à terme, le niveau des recrutements ne pourra qu'enregistrer l'impact de cette mesure.

Dans la perspective de l'instauration d'une gestion prévisionnelle des effectifs, mais aussi pour l'information légitime du Parlement, **une réflexion portant sur l'instauration d'un indicateur consolidé qui exprimerait cette dette de l'Etat envers ses fonctionnaires semblerait opportune.**

*

* *

En revanche, la baisse du nombre des emplois jeunes joue plutôt dans le sens d'une diminution des effectifs réels. Le gouvernement a bien pour objectif d'accompagner l'extinction progressive de ce dispositif dans les ministères concernés (éducation nationale, intérieur et justice pour 68.500 emplois au total en juin 2003), qui résulte de l'arrivée à leur terme des aides forfaitaires de 5 ans se rapportant aux embauches réalisées à partir de 1998.

Si l'accompagnement consiste notamment en la création du nouveau statut d'assistant d'éducation par la loi n° 2003-400 du 30 avril 2003 pour l'éducation nationale, et par l'élaboration d'un nouveau statut d'adjoint de sécurité pour l'intérieur, le nombre de postes ouverts sera néanmoins inférieur au nombre actuel des emplois jeunes.

B. DES PROBLÉMATIQUES IMBRIQUÉES

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

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

Ainsi, **l'augmentation progressive de l'âge moyen du départ en retraite ne sera évidemment pas sans effet sur le potentiel de diminution de l'emploi public**, qui dépend étroitement du nombre de ces départs. Des ajustements seront alors possibles : le non-remplacement des nouveaux pensionnés pourrait être d'autant plus général que leur nombre diminuerait.

Réciproquement, **une diminution de nombre des fonctionnaires, qui cotisent pour la retraite, ne serait pas sans incidences sur l'évolution de la contribution d'équilibre** versée par l'Etat-employeur.

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

Toutefois, un changement des mentalités est attendu de l'ensemble des mesures prises par le gouvernement en faveur de l'activité des plus de 50 ans. Elle devrait être accompagnée, dans la fonction publique, par une

évolution de la gestion du personnel propre à susciter de nouvelles attentes en terme d'emplois et de carrière de la part des fonctionnaires les plus âgés.

Enfin, les horizons ne sont pas exactement les mêmes : les mesures qui pourront être prises en terme d'effectifs et celles concernant les pensions n'auront pas le même impact²³ au même moment. Les décisions touchant aux recrutements peuvent apporter un bénéfice moins différé que celui attendu des mesures concernant les pensions, qui se caractérisent par une application très progressive (*infra*).

²³ *Tout dépend du volontarisme comparé des mesures prises en matière d'emploi et de retraite.*

CHAPITRE TROIS

L'IMPÉRATIVE DIMINUTION DES CHARGES DE RÉMUNÉRATION DE L'ÉTAT

I. LA RÉDUCTION DU NOMBRE DES FONCTIONNAIRES DOIT ÊTRE Désormais LE PREMIER IMPÉRATIF BUDGÉTAIRE

A. LE NOMBRE DES FONCTIONNAIRES, PREMIÈRE VARIABLE D'AJUSTEMENT POUR INFLÉCHIR L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE DE FONCTION PUBLIQUE

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

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

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

a) Les facteurs d'évolution des rémunérations

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

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

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

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

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

Au total, on recense donc 5,4 millions d'agents publics²⁴ pour une population active de 22,4 millions, **soit plus d'un actif sur cinq. C'est la totalité de cette population qui est concernée par la négociation salariale dans la fonction publique, dont les effets excèdent donc largement le périmètre du budget de l'Etat.**

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

Il résulte de la combinaison de ces facteurs que l'augmentation de la rémunération des fonctionnaires est toujours largement supérieure à celle de l'inflation, comme en rend compte le tableau suivant :

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

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

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

²⁴ Par ailleurs, il est à noter qu'environ 5 millions de personnes voient leur pension directement indexée sur la rémunération des fonctionnaires : 2,44 millions de personnes bénéficient d'une pension civile ou militaire de retraite et 620.000 bénéficiaires d'une pension versée par la CNRACL, 1,41 million de bénéficiaires du régime de retraite complémentaire IRCANTEC ainsi que 484.000 personnes ayant droit à une pension militaire d'invalidité.

b) Le problème de la maîtrise de l'évolution des rémunérations

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

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

En outre, une modification rapide de l'ensemble des grilles paraîtrait techniquement difficile à mettre en œuvre étant donné le nombre de cadres²⁵.

Par ailleurs, sur le plan de l'équité, aucun instrument fiable ne permet aujourd'hui de mesurer l'évolution de la RMPP dans le secteur privé, si bien qu'il est impossible d'établir de façon certaine que les revalorisations ayant cours dans le public ou dans le privé seraient plus favorables.

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

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

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

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

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

Certes, même si ces évolutions ne rendent pas directement compte de celles qu'ont connues les personnes en place (RMPP)²⁶, elles laissent supposer

²⁵ Il en est répertorié 1.570 dans la fonction publique de l'Etat.

²⁶ Il convient de préciser que dans la fonction publique, l'écart entre l'augmentation de la SMPT et celle de la RMPP s'explique par l'« effet de noria » : les fonctionnaires entrants sont, en moyenne, recrutés à des conditions salariales bien inférieures à celles des fonctionnaires sortants. Cet effet, également désigné « effet entrée-sortie » ou « GVT négatif », est estimé depuis 2000 à - 2 % sur la masse des crédits de rémunération ; il s'équilibre ainsi avec l'effet de carrière (le GVT stricto sensu ou « GVT positif »), qui est évalué à + 2 %.

qu'un écart qui atteint 6,2 % sur la période peut, dans une large part, leur être transposé.

Cependant, il faut tenir compte de l'évolution de la structure hiérarchique de la fonction publique de l'Etat, dont la proportion de cadres est passée de 29,5 % à 40,8 % (source INSEE) dans le même temps. Si l'on exclut les enseignants - dont la répartition par cadre a enregistré l'effet de la transformation des emplois d'instituteurs en emploi de catégorie A -, cette proportion est passée de 15 % à 19 % d'après le rapport annuel de la fonction publique de l'Etat.

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

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

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

c) La rigueur actuelle

Toutefois, votre rapporteur spécial réitère son souhait de voir limiter à court terme, dans toute la mesure du possible, la progression de la valeur du point afin d'infléchir l'évolution des charges de rémunération ; les évolutions qui viennent d'être rappelées, même accompagnées des réserves qui précèdent, rendent certainement acceptable la modération salariale qu'impose actuellement un contexte de forte tension budgétaire.

Aussi, **il estime opportun que la valeur du point n'ait pas été revalorisée depuis décembre 2002, que l'année 2003 soit une année « blanche », et que le budget pour 2004 n'anticipe pas sur les hausses susceptibles d'être consenties**, nonobstant l'inconvénient d'une vraisemblable sous-évaluation des crédits.

Cette rigueur devrait se trouver tempérée par la **perspective de l'instauration de règles nouvelles en matière de négociation salariale** dans la fonction publique, applicables à compter de 2005, qui imposeraient, en particulier, des **rendez-vous annuels**. Il doit être rappelé que **les dernières négociations salariales s'étaient soldées par un échec**, qui remonte à janvier 2001.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial se félicite également que, dans le même temps, les **mesures catégorielles demeurent contenues** : l'enveloppe distribuée s'élève ainsi à 408 millions d'euros en 2004, contre 805 millions d'euros pour 2003 et encore 455 millions d'euros en 2002.

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

Une stabilité des effectifs de l'Etat de 2002 à 2010 conduirait à orienter vers l'Etat une part de plus en plus importante des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur (en particulier dans les filières où l'Etat recrute de façon significative). Ainsi, la part de l'Etat passerait de 14 % des jeunes diplômés²⁷ en 2002, à 19,2 % en 2007. Cette part irait ensuite très légèrement décroissante jusqu'en 2010.

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

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

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

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

Votre rapporteur spécial déplore toutefois que ces prévisions de départ n'intègrent toujours pas les effets de la réforme des retraites.

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

²⁷ Recrutement à l'issue des concours externes à partir du niveau bac + 2.

Prévisions de départs définitifs de titulaires entre 2003 et 2018, par période de deux ans

Ministère	Effectif réel concerné au 31.12.00	2003 / 2004	2005 / 2006	2007 / 2008	2009 / 2010	2011 / 2012	2013 / 2014	2015 / 2016	2017 / 2018	2003 / 2018
Education nationale (enseignement scolaire)	951.000	68.	71.500	75.	71.	65.	59.400	55.	53	519.
Economie finances et industrie	186.900	9.	11.600	14.	15.	15.	14.800	14.	13	108.
Intérieur	160.200	11.	11.600	11.	10.	10.	9.900	9.	9	84.
Universités	119.500	6.	7.800	8.	8.	8.	7.900	7.	6	62.
Equipement, transports	96.500	5.	6.800	7.	8.	8.	8.000	7.	6	59.
Justice	62.200	3.	3.400	3.	4.	4.	4.400	4.	4	32.
Autres ministères civils	84.800	4.	4.900	5.	6.	6.	6.500	6.	6	46.
Ensemble	1.661.100	109.	117.600	127.	124.	118.	110.900	104.	99	912.

Source : DGAFP

B. L'ESQUISSE D'UN PLAN DE STABILISATION DES CHARGES DE FONCTION PUBLIQUE : UNE POLITIQUE ÉNERGIQUE DE NON REMPLACEMENT DES DÉPARTS PROGRESSIVEMENT ÉPAULÉE PAR LA RÉFORME DES RETRAITES

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

Le nombre de départs annuels évolue comme suit jusqu'en 2010 :

Départs annuels des agents civils de l'Etat jusqu'en 2010

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
53.900	55.900	57.500	60.100	62.067	65.333	62.767	61.833

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

Remplacement de 95 % des départs

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de départs remplacés	53.105	54.625	57.095	58.963	62.067	59.628	58.742
Economie sur l'année	71,0	73,0	76,3	78,8	82,9	79,7	78,5
Réduction cumulée des crédits	71	144	220,3	299,1	382	461,7	540,2

Remplacement de 75 % des départs

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de départs remplacés	41.925	43.125	45.075	46.550	49.000	47.074	46.375
Economie sur l'année	354,85	365	381,5	393,95	414,7	398,4	392,5
Réduction cumulée des crédits	354,8	719,8	1.101,3	1.495,3	1.910	2.308,4	2.700,9

Remplacement de 50 % des départs

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de départs remplacés	27.950	28.750	30.050	310.33	32.667	31.383	30.917
Economie sur l'année	709,7	730	763	787,9	829,4	796,8	785
Réduction cumulée des crédits	709,7	1.439,7	2.202,7	2.990,6	3.820	4.616,8	5.401,8

Non-remplacement total des départs à la retraite

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de départs remplacés	0	0	0	0	0	0	0
Economie sur l'année	1.419,4	1.460	1.526	1.575,8	1.658,8	1.593,6	1.570
Réduction cumulée des crédits	1.419,4	2.879,4	4.405,4	5.981,2	7.640	9.233,6	10.803,6

Il apparaît que les gains peuvent être substantiels si la politique de non remplacement est énergique : en 2010, ils excèderaient 5 milliards d'euros en cas de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, et 10 milliards d'euros si aucun départ n'était remplacé.

A titre de comparaison, le gain attendu de la réforme des retraites approche les 10 milliards d'euros pour le régime de l'Etat, mais seulement en 2020. Pour 2010, le gain attendu est de l'ordre de 3 milliards d'euros.

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

A. LES INSTRUMENTS MOBILISABLES À COURT TERME EXISTENT...

1. Le principe de mutabilité du service public

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

2. Les outils de gestion des ressources humaines

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

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

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

Un prochain projet de loi sur la fonction publique devrait accroître considérablement la souplesse et la performance de ces outils.

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

En application de la LOLF, des indicateurs de performance devront être progressivement mis en place, qui devraient inciter à mieux faire avec des moyens réduits, ce qui implique naturellement de jouer sur la variable « effectifs ».

Toutefois, M. Henri Guillaume, co-auteur du récent ouvrage « Gestion publique : l'Etat et la performance »²⁸, qui a analysé les expériences de modernisation de l'Etat et de diminution des effectifs menées avec succès dans la plupart des démocraties occidentales, insiste sur cette constante : **les programmes d'amélioration de la performance de l'Etat n'ont jamais été utilisés comme un outil de régulation budgétaire, c'est la contrainte budgétaire qui a poussé à l'élaboration de ces programmes.**

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

Un indicateur exclusivement consacré à la diminution des effectifs pourrait ainsi être instauré pour chaque section budgétaire dès le vote de la loi de finances pour 2005, en attendant qu'il puisse être associé aux objectifs dont la mise en place sera requise par la pleine application de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Votre rapporteur spécial propose la construction suivante : pour chaque budget (et, ultérieurement, pour chaque programme) serait indiqué le nombre total des suppressions d'emploi, qui serait décomposé en gain d'emplois attribuable à une amélioration de la productivité, et en gain d'emplois résultant d'une diminution du périmètre d'action du ministère (ou du programme).

Dans ce dernier cas, le gain donnerait alors lieu à une nouvelle décomposition entre diminution d'effectif liée à une privatisation de l'action de l'Etat, diminution liée à un transfert de compétence aux collectivités territoriales (ou à toute personne employant des agents publics), et variation liée à une modification de la distribution des compétences entre ministères (ou entre programmes).

En cas de transfert de compétence aux collectivités territoriales, il devrait être établi qu'il en résultera un meilleur rapport qualité-prix de l'action publique ; dans l'hypothèse d'une privatisation, l'avantage en terme de coût devrait faire l'objet d'une évaluation. Un indicateur consolidé serait construit pour le budget de l'Etat.

²⁸ Dalloz, collection « amphi », septembre 2002.

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

La réforme de l'Etat, et, en particulier, **la réflexion qui l'accompagne sur les missions de l'Etat, sont réputées mener à un « redimensionnement » du périmètre de l'action publique, et, partant, à une baisse des effectifs.**

Cependant, votre rapporteur spécial est convaincu que **certaines diminutions d'effectifs peuvent se justifier sans qu'il soit besoin de réfléchir beaucoup plus longtemps.** Par exemple, était-il admissible que plus de 2.500 « surnombres académiques » du ministère de l'éducation nationale n'enseignent jamais tout en étant rémunérés²⁹, et que le nombre d'enseignant du second degré ait continuellement augmenté de 1998 à 2002 alors que le nombre d'élèves diminuait ? Débusquer ce type de situation et y porter remède ne requiert aucun développement conceptuel particulier.

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

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

Bien sûr, la méthode consistant à redéfinir préalablement les missions de l'Etat pour parvenir, *in fine*, à la réduction des effectifs permet opportunément de substituer des objectifs qualitatifs à des objectifs quantitatifs, qui prêtent moins à la contestation.

²⁹ Lors d'une audition de M. Luc Ferry devant la commission de finances du Sénat en date du 31 octobre 2003, ce dernier s'est notamment engagé à réduire le nombre d'enseignants en sureffectif dans leur discipline de 2.437 au cours de l'année scolaire 2002-2003 à 2.000 en 200-2004, puis à 1.500 en 2004-2005.

CHAPITRE QUATRE

L'AUGMENTATION DES CHARGES DE PENSION DÉSORMAIS CONTENUE À TERME

I. LA RÉFORME DU RÉGIME DE L'ÉTAT³⁰ CONSTITUAIT UNE NÉCESSITÉ FINANCIÈRE

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

Il convient de rappeler que le régime de l'Etat, à la différence des autres régimes, ne fait pas l'objet d'une individualisation juridique : **les fonctionnaires de l'Etat n'ont pas de caisse des retraites**, ce qui constitue une différence notable avec les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, qui relèvent de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

Il est cependant habituel, afin de raisonner comme si le régime de l'Etat était individualisé (ce qui permet les comparaisons avec d'autres régimes), d'en donner la représentation suivante : des cotisations salariales sont prélevées sur les rémunérations ; ces cotisations sont majorées par une contribution d'équilibre de l'Etat-employeur à due concurrence des *charges*, qui comprennent principalement les prestations de pensions, et accessoirement la compensation vieillesse³¹ versée aux autres régimes (en raison d'une situation démographique comparativement plus favorable dans le régime de l'Etat).

Le « jaune » bisannuel « fonction publique » dresse un tableau retraçant les emplois et les ressources du régime de l'Etat, actualisé dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004, dont voici une version condensée :

³⁰ Avertissement : sauf indication contraire, les évaluations qui suivent concernent le régime de l'Etat, et sont effectuées sans préjudice des transferts d'effectifs de ce régime à celui des agents des collectivités locales qui résulteront vraisemblablement de la relance de la décentralisation ; en tout état de cause, les observations qui suivent sont aisément transposables à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), dont les règles de liquidation se trouvent, aussi bien avant qu'après la réforme des retraites, similaires à celles du régime de l'Etat.

³¹ Ce mécanisme de solidarité vise en particulier à compenser les différences de situation démographique existant entre les régimes.

Ressources et charges des pensions de l'Etat

(en millions d'euros)

	exécution 2001	exécution 2002	LFI 2003	PLF 2004	augmentation 2004 / 2003
Emplois					
Pensions	29.620	31.011	32.383	33.844	4,5 %
Transferts (essentiellement la compensation démographique)	2.498	3.111	2.575	2.579	0,1 %
Total emplois	<i>32.117</i>	<i>34.122</i>	34.958	36.423	4,2 %
Ressources					
Cotisations salariales	4.531	4.583	4.702	4.684	-0,4 %
Autres ressources (cotisations des employeurs autres que l'Etat et transferts)	4.799	4.764	5.004	4.953	-1,02 %
Contribution d'équilibre	22.787	24.775	25.252	26.786	6,1 %
Total ressources	<i>32.117</i>	<i>34.122</i>	34.958	36.423	4,2 %

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004

Il apparaît que, par construction, le régime de l'Etat est toujours équilibré, même si le rapport démographique entre pensionnés et cotisants se détériore : c'est la contribution d'équilibre, assimilable à une cotisation patronale fictive³², qui augmente. Et cette augmentation, qui constitue un besoin de financement, est préoccupante pour le régime de l'Etat. Mais compte tenu du caractère fictif de ce régime qui ne connaît pas, en réalité, la contrainte de financement, c'est tout simplement l'évolution de la masse des pensions qui pèse sur le budget de l'Etat.

L'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit l'instauration d'un « **compte des pensions** » en 2006. Il ne doit s'agir que d'une **individualisation comptable, et non juridique**³³. Un des enjeux principaux de cette clarification est la responsabilisation, au sein des programmes, des gestionnaires qui devront aussi intégrer dans le calcul de leurs coûts les cotisations employeur se rapportant aux fonctionnaires qui en dépendent.

³² Il est possible de calculer le taux de cotisation employeur qu'il aurait été nécessaire d'appliquer aux rémunérations pour obtenir l'équivalent de la contribution d'équilibre. Ce taux, dit « **taux de cotisation implicite** », s'élève en 2001, d'après le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites, à **38,6 % pour les fonctionnaires civils de l'Etat**. Il ressort, d'après le « **jaune** » fonction publique pour 2003, à **51,2 % en 2002 pour l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat**.

³³ Qui, par ailleurs, ne peut être exclue à terme.

B. ...SA DÉRIVE FINANCIÈRE CONSTITUAIT UNE INQUIÉTANTE RÉALITÉ

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

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

Progression de la masse des pensions et du besoin de financement des régimes de la fonction publique
(en milliards d'euros constants)

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

Source: premier rapport du Conseil d'orientation des retraites (2001)

Si rien n'avait été fait, ce sont ainsi, d'après le premier rapport du conseil d'orientation des retraites (COR) de décembre 2001, 12 milliards d'euros supplémentaires qui auraient pesé sur le budget dès 2010, 28 milliards d'euros en 2020 (dont presque 21 milliards d'euros pour l'Etat), et 64 milliards d'euros en 2040.

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

D'après le même rapport du COR, le **poids des pensions publiques et privées, qui représentait 11,6 % du PIB en 2000, aurait atteint 13,6 % du PIB en 2020, puis 15,7 % du PIB en 2040.**

Il est vrai qu'**une personne sur cinq a plus de soixante ans aujourd'hui, et qu'on en comptera une sur trois en 2040**, ce qu'explique principalement le **vieillessement de la génération du « baby-boom »**, qui franchira ce cap entre 2005 et 2035, et un **allongement de la durée de vie évalué à un an et demi tous les dix ans.**

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

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

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

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

A l'occasion du précédent fascicule, votre rapporteur spécial s'était livré à un travail d'actualisation dont il ressortait que l'augmentation du PIB requise pour que le poids relatif des pensions de l'Etat soit constant, se situait dans des fourchettes très élevées. Ces taux de croissance sont exprimés en termes réels (hors inflation).

Taux de croissances requis pour stabiliser le poids des retraites dans le PIB

Echéance :	2010	2020	2040
Taux de croissance annuel moyen requis à partir de 2003 pour que le poids des pensions de l'Etat dans le PIB soit le même qu'en 2002	4,65 %	3,77 %	3,01 %

Sauf à considérer que l'économie se situait à l'aube d'une période de croissance exceptionnelle par son intensité et sa durée, **il ne fallait donc pas compter sur l'« effet PIB » pour absorber l'impact des charges qui s'annonçaient¹.**

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

Ainsi que l'a souligné notre collègue Adrien Gouteyron dans son rapport pour avis³⁴, **la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a réussi, pour la fonction publique, à concilier les objectifs suivants :**

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

Plus généralement, la réforme s'inscrit, à l'instar de celle du régime général, dans la perspective d'une **consolidation des régimes de retraite par**

³⁴ Rapport pour avis n° 383 (2002-2003) au nom de la commission des finances.

répartition. En outre, la création d'un régime complémentaire assis sur les primes comble une des principales lacunes du système actuel.

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

A. LE CŒUR DE LA RÉFORME : UN NIVEAU DE PENSION MAINTENU, EN CONTREPARTIE D'UN ALLONGEMENT PROGRESSIF DE LA DURÉE DE COTISATION

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

Le pourcentage maximal de liquidation demeure inchangé à 75 % mais la durée de cotisation est portée de 150 trimestres (soit 37 années et demie) en 2003, à 160 trimestres³⁵ (soit 40 années) en 2008. L'objectif est de stabiliser, dans le temps, le rapport entre la durée d'assurance et l'espérance de vie à la retraite. Dans cette perspective, la durée de cotisation doit être portée progressivement (y compris pour le régime général et les régimes alignés) à 41 années de 2008 à 2012, sous réserve de l'évolution des conditions démographiques, économiques et sociales. Ensuite, la stabilisation du rapport précité commandera vraisemblablement une augmentation progressive de la durée de cotisation, jusqu'à 41 années et trois trimestres en 2020.

Toutefois, cet allongement ne serait pas de nature, à lui seul, à infléchir les comportements en matière de départ à la retraite, et ne suffirait pas, ainsi, à modérer significativement la progression des dépenses de retraite de la fonction publique.

A cet égard, votre rapporteur spécial avait noté³⁶ dans le cadre d'une réflexion prospective sur la réforme des retraites de la fonction publique : *« Rien (...) ne permet d'affirmer que l'âge moyen des départs à la retraite serait retardé à mesure qu'augmenterait la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein, s'il n'est pas pris parallèlement des mesures qui créeraient un effet de seuil pénalisant les retraites anticipées, à l'instar du régime général.*

³⁵ A l'issue de la période transitoire (2004-2008) instaurée par l'article 66 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

³⁶ Rapport spécial (n° 68 – Tome III – annexe 21) sur les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat pour 2003.

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

« Ainsi, un simple allongement de la période de cotisation de 37 ans et demi à 40 ans ne suffirait pas à modérer significativement la dérive du régime de l'Etat (...) ».

Votre rapporteur spécial en concluait à la nécessité d'instaurer un système de décote pour les fonctionnaires : *« Autant le mécanisme [de décote] existant dans le régime général peut sembler sévère³⁷, autant l'absence de décote dans le régime de l'Etat ressortit à une indulgence coûteuse³⁸. Une réflexion consolidée sur le mécanisme de la décote serait donc (...) porteuse d'efficacité (...). Une autre mesure légitime et propre à retarder les départs consisterait, parallèlement à la mise en place d'un mécanisme de décote, à instaurer une surcote suffisamment incitative.*

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

Cet appel à l'instauration³⁹ d'une décote et d'une surcote dans le régime de l'Etat, transposable aux autres régimes de la fonction publique, a été entendu.

Ainsi, lorsque la durée d'assurance sera inférieure au nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de la pension, soit 160 trimestres⁴⁰, un coefficient de minoration (décote) de 1,25 % par trimestre manquant s'appliquera au montant de la pension liquidée, dans la limite de 20 trimestres.

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

³⁷ Le rapport [pensions actualisées/cotisations actualisées] diminue avec l'application de la décote, mécanisme dont le régime général tire donc profit.

³⁸ Le rapport [pensions actualisées / cotisations actualisées] augmente avec le nombre d'annuités manquantes, au détriment des régimes des fonctionnaires.

³⁹ Le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites (2001) en avait fait une piste privilégiée pour assurer l'égalité entre les régimes.

⁴⁰ A l'issue de la période transitoire instaurée par l'article 66 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

En revanche, l'assiette du calcul demeure égale au traitement correspondant à l'indice effectivement détenu depuis six mois (il avait été envisagé, dans un premier temps, de se baser sur les trois dernières années).

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

2. Une application très progressive

L'allongement de la durée de cotisation de 37 ans et demi à 40 ans s'effectuera progressivement de 2003 à 2008, tandis que le décote montera progressivement en puissance de 2006 à 2020, relayant plus qu'elle n'accompagnera l'allongement de la durée de cotisation, le dispositif transitoire étant calibré pour que la décote soit négligeable les premières années.

Ainsi, force est de constater que la réforme, dont le coeur est constitué par le couplage de l'allongement de la durée de cotisation et de l'instauration de la décote, s'effectuera avec une progressivité suffisante pour modifier les comportements sans jamais « surprendre » les fonctionnaires : plus ils sont avancés dans leur carrière, plus les modalités de liquidation de leurs pensions suivront des règles proches de celles actuellement en vigueur.

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

1. Un niveau des pensions versées globalement comparable

Le rapport Charpin (1999) avait montré qu'à salaires identiques dans les secteurs public et privé, les retraites étaient comparables, voire légèrement supérieures pour les salariés du secteur privé, dans l'hypothèse de carrières complètes avec bénéfice du taux de pension maximum, malgré une base de calcul (moyenne des vingt cinq meilleures années) et un taux de liquidation (50 %) nettement moins favorable dans le régime général que dans les régimes des fonctionnaires (respectivement, les six derniers mois et 75 %).

Cela s'explique par l'existence de régimes complémentaires obligatoires pour les salariés cotisant au régime général, et aussi par l'importance relative, pour les fonctionnaires, des primes qui ne sont pas comprises dans l'assiette de liquidation. Ainsi, **il n'y avait pas lieu, en 1999,**

de prendre position, en terme d'équité, sur les taux de remplacement⁴¹ résultant des règles en vigueur dans le secteur public et dans le secteur privé, dans l'hypothèse de carrières complètes avec bénéfice du taux de pension maximum, même si la réforme du régime général intervenue en 1993 n'avait (et n'a toujours pas) produit tous ses effets⁴².

2. La principale différence : l'absence de décote

En réalité, la principale iniquité ne résidait pas dans le calcul de l'assiette, ni dans taux de cotisation, ni même dans la durée de cotisation requise, mais dans l'**absence de décote en cas de carrière incomplète** (c'est à dire, dans l'état actuel du droit, d'une durée inférieure à 150 trimestres).

Dans son rapport spécial sur les crédits de la fonction publique pour 2003 précité, votre rapporteur spécial notait encore : « ***Votre rapporteur spécial souhaite que la logique des réformes à venir soit celle de l'efficacité, et non celle d'une équité apparente.*** (...) »

« Il est vrai qu'un allongement de la durée de cotisation à 40 ans dans le régime de l'Etat pourrait sembler, au premier abord, épuiser l'iniquité existante au regard du régime général qui prévoit déjà cette durée. Pourtant la véritable iniquité ne réside pas là, mais dans le mécanisme de décote supplémentaire par annuité manquante ».

Or, ainsi que la Cour des comptes l'a noté dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat, **la fréquence des carrières incomplètes est particulièrement forte dans la fonction publique** (38,4 % chez les hommes et 49,4 % chez les femmes, retraités unipensionnés fonctionnaires civils de l'Etat en 2001), et il s'agit d'un « *phénomène croissant* » : « (...) *la tendance observée traduit une appétence générale, dans le cadre des règles actuelles, à faire prévaloir sur l'objectif d'une carrière complète des considérations privilégiant les choix de vie individuels* ».

Le tableau suivant, qui permet de comparer les principales règles de liquidation existantes dans le régime général et le régime de l'Etat avant

⁴¹ Le taux de remplacement est égal au montant de la première pension rapporté au dernier salaire.

⁴² Cette réforme avait décidé de l'allongement progressif de 150 trimestres en 1993 à 160 trimestres en 2003 du seuil de durée de cotisation en dessous duquel est pratiqué la décote, et de l'allongement progressif de 10 ans en 1993 à 25 ans en 2008 de la période de référence pour le calcul des pensions, l'effet de cette dernière mesure étant amplifié par le passage à une indexation sur les prix, et non plus sur les salaires, des « salaires portés en compte » (il s'agit des revenus passés, qui, actualisés, sont utilisés pour calculer la moyenne des meilleures années ; l'évolution des prix étant en moyenne moins forte que l'évolution des salaires, le choix d'une actualisation des salaires portés en comptes par référence à l'évolution des prix est moins favorable).

l'entrée en vigueur de la réforme, fait ressortir les points d'asymétrie, en particulier celui de la décote.

**Comparatif simplifié des règles de liquidation avant réforme
dans le régime général et le régime de l'État**

REGLES DE LIQUIDATION	REGIME GENERAL	FONCTION PUBLIQUE
Âge normal de la liquidation	60 ans	60 ans⁴³
Durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein	40 ans	37,5 ans
Base de calcul	Moyenne des 25 meilleures années	6 derniers mois hors primes
Taux de liquidation	50 %	75 %
Modulation		
Proratisation de la pension en fonction de la durée de cotisation	La proratisation a lieu sur 37,5 ans (150 trimestres) : il est donc pratiqué un abattement de 2,66 % (= 100 / 37,5) sur la pension à taux plein par année manquante pour atteindre les 37,5 ans	
Décote supplémentaire	Il est pratiqué une décote supplémentaire de 10 % par année manquante pour atteindre 40 ans (160 trimestres) de cotisation, ou⁴⁴ 65 ans, cette décote étant plafonnée à 50 %.	non
Surcote	Au delà de 65 ans, une surcote de 10 % par an est appliquée ; le taux de liquidation ne peut toutefois excéder 50 %	non

Ainsi, dans le cas d'une carrière incomplète, la différence de traitement peut être très sensible entre le régime de l'Etat et le régime général. Elle atteint un maximum dans le cas d'une liquidation à 60 ans avec 35 ans de cotisation : dans le régime de l'Etat, l'abattement calculé sur la retraite à taux plein est de 2,5 x 2,66 %, soit 6,67 % ; dans le régime général, la réfaction totale résulte d'un premier abattement de 6,67 % qui est calculé de la même façon, et d'un deuxième abattement de 5 x 10 %, soit 50 % (*cf tableau comparatif*), l'abattement total ressortant à 53,33 % (il est alors huit fois plus fort que dans le régime des fonctionnaires).

La loi portant réforme des retraites prévoit l'instauration progressive d'une décote pour les régimes de la fonction publique, et le gouvernement va programmer l'atténuation progressive de celle existant dans le régime général, afin que leurs mécanismes convergent.

Ainsi, le facteur d'iniquité le plus flagrant est appelé à disparaître. Le tableau suivant rend compte de cette évolution majeure,

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

⁴⁴ Il est retenu le calcul le plus favorable.

renforcée par l'allongement de la durée de cotisation à 40 ans pour les fonctionnaires.

**Comparatif simplifié des règles de liquidation
après réforme dans le régime général et le régime de l'Etat**

REGLES DE LIQUIDATION	REGIME GENERAL	FONCTION PUBLIQUE
Âge normal de la liquidation	60 ans	60 ans ⁴⁵
Durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une pension à taux plein	40 ans	40 ans ⁴⁶
Base de calcul	Moyenne des 25 meilleures années	6 derniers mois hors primes
Taux de liquidation	50 %	75 %
Modulation		
Proratisation de la pension en fonction de la durée de cotisation	La proratisation a lieu sur 40 ans ⁴⁷ (160 trimestres) : il est donc pratiqué un abattement de 2,5 % (= 100 / 40) sur la pension à taux plein par année manquante pour atteindre les 40 ans	
Décote supplémentaire	Il est pratiqué une décote ⁴⁸ supplémentaire de 5 % par année manquante pour atteindre 40 ans (160 trimestres) de cotisation, ou ⁴⁹ 65 ans , cette décote étant plafonnée à 25 %	
Surcote	Au delà de 60 ans et de 40 ans de cotisations , une surcote de 3 % par an est appliquée	Au delà de 60 ans et de 40 ans de cotisations , une surcote de 3 % par an est appliquée, dans la limite de 15 %
Maintien en activité au delà de la limite d'âge (65 ans sauf services actifs)	Sans objet	Si le pourcentage maximal de la pension n'est pas obtenu à la limite d'âge, possibilité de prolonger l'activité dans la limite de 10 trimestres

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

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

⁴⁶ Augmentation progressive de la durée de cotisation de 37 ans et demi en 2003 à 40 ans en 2008

⁴⁷ La valeur de l'**annuité** ressort donc à **1,875 %** (= 75 % / 40).

⁴⁸ L'atténuation du régime de la décote dans le régime général devant en ramener le taux annuel de 10 % à 5 % s'effectuera progressivement jusqu'en 2013 au rythme de 0,5 points par an. **Son instauration dans les régimes de la fonction publique s'effectuera progressivement de 2005 à 2020.**

⁴⁹ Il est retenu le calcul le plus favorable.

3. La simplification et l'unification du mécanisme de revalorisation des pensions

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

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

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

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

Naturellement, il ne peut être exclu, à terme, que ce mode de revalorisation induise un certain « décrochage »⁵⁰ du pouvoir d'achat des pensions par rapport à l'évolution générale des salaires. L'évaluation de l'impact de cette mesure, qui doit procurer plus de 4 milliards d'euros d'économie à l'horizon 2020 (*infra*), étaye cette hypothèse.

⁵⁰ Pour le régime général, la loi portant réforme des retraites prévoit expressément une négociation triennale permettant d'apporter, le cas échéant, « une correction au taux de revalorisation (...) en fonction de la situation financière des régimes d'assurance vieillesse et de l'évolution de la croissance économique ».

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

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

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

a) Le remplacement de la bonification pour enfants

La mise en œuvre du **principe de droit communautaire de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes** a conduit à modifier les modalités de la bonification pour enfant accordée aux femmes fonctionnaires, qui se trouvaient en contravention⁵¹ à ce principe.

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

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

b) Le sort des autres avantages familiaux

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

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

Parmi les avantages familiaux, il doit être remarqué que **deux des trois principaux dispositifs, la majoration⁵² de pension accordée aux parents de trois enfants, et la possibilité de départ anticipé⁵³ ouverte aux mères de trois enfants, demeurent inchangés**.

Le maintien, sous sa forme actuelle, de cette dernière possibilité pose le même problème de contrariété au droit communautaire, mais le gouvernement, pour des questions d'opportunité et de délais, a préféré poursuivre sa réflexion sur cette difficulté et en différer le traitement, qui, d'après les réponses au questionnaire budgétaire, « *serait abordé dans le cadre de la politique familiale* ».

⁵¹ CJCE, *Griesmar c/France*, 29 novembre 2001 ; CE *Griesmar*, 29 juillet 2002.

⁵² Majoration de 10 %, puis de 5 % supplémentaires par enfants à partir du quatrième. La majoration totale est écartée, la pension liquidée ne pouvant excéder le dernier traitement brut.

⁵³ A partir de 15 années de service. La décote doit cependant s'appliquer.

c) La refonte du minimum garanti

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

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

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

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

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

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

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

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

5) Mesures diverses

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

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

A. L'ÉQUILIBRE PRÉVU À L'HORIZON 2020

A législation inchangée, le besoin de financement des régimes de la fonction publique est chiffré par le conseil d'orientation des retraites (COR) à 28 milliards d'euros en 2020⁵⁴, ce qui représente 1,3 % du PIB (*supra*).

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

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

(en milliards d'euros)

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

Source : réponse au questionnaire budgétaire

⁵⁴ Cette évaluation repose sur l'hypothèse d'un taux de chômage stabilisé à 4,5 % en 2010 (projection correspondant au « scénario macroéconomique de référence » du COR).

B. LES INCERTITUDES CONCERNANT LE BESOIN DE FINANCEMENT RESTANT

1. L'effort supplémentaire des employeurs publics

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

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

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

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

2. Des modalités de financement à préciser

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

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

Par ailleurs, l'impact de la réforme sur le montant des engagements de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires et des agents publics relevant des régimes spéciaux, n'a pas encore été chiffré.

Les engagements de l'Etat au titre des retraites

Un chiffre figurant sur le Compte général de l'administration des finances (CGAF) en 2001, paru en juin 2003, n'a pas manqué de frapper les esprits : **les engagements de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires et des agents publics relevant des régimes spéciaux s'élevaient, fin 2002, à 708 milliards d'euros**, ce qui représente **près de la moitié du produit intérieur brut**.

Ces engagements correspondent au montant actualisé des pensions restant à verser aux retraités, et qu'il resterait à verser à l'ensemble des actifs s'ils démissionnaient à la date de l'évaluation, la pension n'étant versée qu'à l'âge légal d'ouverture des droits à retraite.

Autant signaler d'emblée que ce chiffre, d'ailleurs **peu précis** car particulièrement sensible au niveau du taux d'actualisation⁵⁵ retenu pour les retraites à verser, est **sans véritables implications pratiques** : l'Etat ne sera jamais mis en faillite, jamais obligé de licencier l'ensemble de ses fonctionnaires, et jamais obligé de leur régler par avance la valeur actualisée de l'ensemble des pensions dues.

Il a néanmoins une certaine⁵⁶ **valeur illustrative**, et il est **légitime de rechercher dans quelle mesure la réforme des retraites des fonctionnaires est susceptible de l'infléchir**.

Bien que les dispositions entraînant une diminution des droits soient d'une application progressive, leur incidence sur le calcul de la masse des pensions versées à l'âge légal d'ouverture des droits à retraite ne peut qu'être sensible. En effet, la liquidation des droits doit désormais intervenir au moment de l'ouverture des droits à retraite, et non plus, le cas échéant, à la date de la démission.

En outre, le passage à une indexation sur les prix aura non seulement un impact favorable sur les engagements de l'Etat au titre des retraites qui seront ultérieurement liquidées, mais aussi sur ceux au titre des retraites qui continueront d'être servies.

Ainsi, compte tenu la façon dont sont calculés ces engagements, la réforme des retraites de la fonction publique semble de nature à en **infléchir le montant dans des proportions très substantielles**.

Le chiffrage exact de l'inflexion des engagements de l'Etat due à la réforme des retraites devrait figurer dans le prochain Compte général de l'administration des finances.

Au total, concernant la réforme des retraites de la fonction publique, il convient de s'en tenir au raisonnement suivant, qu'a tenu notre collègue Adrien Gouteyron, dans son rapport pour avis⁵⁷ sur le projet de loi portant réforme des retraites : « **la réforme est satisfaisante sur le plan de l'équité, et**

⁵⁵ Le taux d'actualisation retenu dans le dernier CGAF est de 3 %.

⁵⁶ Les comparaisons internationales seraient éclairantes, mais leur réalisation se heurte à de nombreux obstacles méthodologiques. Il peut être cependant avancé que ces engagements représenteraient 33 % du PIB aux Etats-Unis.

⁵⁷ Rapport pour avis n° 383 (2002-2003) au nom de la commission des finances.

elle se situe sans doute à la lisière de la « contrainte d'acceptabilité » ; certes, elle ne permet d'absorber qu'environ la moitié des besoins de financement à venir ; en conséquence, elle n'en est que plus urgente et absolument nécessaire, particulièrement dans ses aspects les plus contraignants ».

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

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

1. La bonification pour dépaysement

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

Le coût, en 2001, estimé par le service des pensions, des bonifications pour dépaysement, s'élève à **185 millions d'euros**.

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

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

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

Cette bonification, introduite en 1964 dans le code des pensions civiles et militaires de retraite, est égale, dans la limite de cinq années, à la durée de l'activité professionnelle dans l'industrie dont les professeurs de

l'enseignement technique ont dû justifier pour se présenter au concours. Ces années demeurent prises en compte dans la pension du régime général, ce qui aboutit à la prise en compte, exorbitante du droit commun, d'une même période de travail dans deux pensions différentes.

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

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

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

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

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

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

Le coût, en 2001, estimé par la direction générale de la comptabilité publique, de l'indemnité temporaire, s'élève à **160 millions d'euros**. Par ailleurs, **cette dépense s'avère dynamique**, puisqu'elle s'élevait à 120 millions d'euros en 1995. Selon la Cour des comptes, cette croissance s'explique « *par la meilleure information diffusée sur le sujet par les services de retraites des administrations, la publicité donnée à la mesure par certaines émissions télévisées et par la baisse générale des tarifs aériens* ».

Or, la condition de résidence⁵⁸ « *s'est avérée depuis vingt ans pratiquement impossible à contrôler* », et il doit être rappelé que les actifs bénéficient déjà de majorations de rémunération en cas de service dans les territoires concernés.

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

A l'occasion de la discussion du projet de loi de programme sur l'outre-mer, nos collègues Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat, et Philippe Marini, rapporteur général, avaient déposé un amendement visant, conformément aux préconisations de la Cour des comptes, à supprimer l'indemnité temporaire. Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, donnant un avis défavorable à cet amendement, avait ainsi justifié sa position : « (...) *le choix du gouvernement est très clair en matière de réforme de retraites. (...) Jean-Paul Delevoye (...) a nettement indiqué que la question des retraites d'outre-mer n'entrait pas dans le champ de la réforme actuellement présentée par le gouvernement, qui est une réforme progressive visant à permettre aux agents de modifier leur stratégie en matière de départ à la retraite, et non pas une réforme ponctuelle portant sur des éléments particuliers de droit à pension des fonctionnaires* »⁵⁹.

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

⁵⁸ Résultant des décret précités et de l'instruction de référence de la direction générale de la comptabilité publique n° 82-17-B3 du 20 janvier 1982 : en principe, les absences du territoire ne peuvent dépasser 40 jours pour l'année civile, et l'indemnité doit être proratisée en cas de dépassement.

⁵⁹ JO Débats Sénat, séance du 22 mai 2003, page 3545.

CHAPITRE CINQ

LA RELANCE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

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

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

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

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

Au cours de l'année 2001, 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 France⁶⁰. La quasi-totalité des exemples étrangers montre l'existence d'une **nette corrélation entre la réforme de l'Etat et la réduction de son périmètre d'action.**

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

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

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

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

⁶⁰ Rapport d'information n° 348 (2000-2001).

Cependant, la réforme budgétaire qu'impliquera la pleine application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, jointe à la nécessité désormais impérieuse de contenir l'évolution des charges de fonction publique, incitaient à un « saut qualitatif » en matière de réforme de l'Etat.

Le gouvernement a décidé de provoquer cette avancée.

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

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

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

Le souci d'économie n'est pas nouveau dans l'administration⁶¹.

Ce qui l'est davantage, c'est l'attention portée à l'efficacité sociale de l'action administrative au regard des moyens mis en œuvre : c'est l'« efficacité ».

1. L'évaluation

Ainsi, depuis 1994, des **indicateurs de résultat**⁶² figurant en annexe des « bleus », au niveau des **agrégats**⁶³, donnent le coût et les objectifs de certaines composantes des actions ministérielles. Malheureusement, ces indicateurs sont souvent parcellaires et de surcroît mal renseignés. Les **comptes-rendus de gestion budgétaire**⁶⁴ ont été instaurés en 1999. Les

⁶¹ *Quand il n'est pas spontané, les missions d'inspection y participent indirectement par le contrôle de la conformité administrative ou technique, et la proposition de mesures de redressement.*

⁶² *Les projets annuels de performance (PAP), prévus par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, se situeront dans la lignée de ces indicateurs (infra).*

⁶³ *Depuis 1978, les « bleus » ministériels sont présentés sur la base de la notion d'action ou d'activité. Ainsi, les articles sont répartis entre les différentes actions identifiées au sein du « bleu », sans considération du titre auquel ils se rapportent. Ces actions constituent autant d'« agrégats », comportant l'ensemble des crédits afférents aux articles qui le composent. La recherche d'une présentation des crédits permettant une lecture analytique n'est donc pas nouvelle ; le contenu des agrégats préfigure d'ailleurs celui des programmes (infra).*

⁶⁴ *Les rapports annuels de performance (RAP), prévus par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, se situeront dans la lignée des comptes-rendus de gestion budgétaire.*

rapports d'activité ministériels (RAM)⁶⁵ ont été étendus, à compter de 2001, à tous les ministères.

Dans le même esprit, une circulaire du Premier ministre, en date du 28 décembre 1998, avait mis en place une méthode d'**évaluation des politiques publiques**. La circulaire du 28 décembre 2000 a confié l'animation des évaluations à une nouvelle instance, le Conseil national des évaluations (CNE). Avec la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances, l'évaluation des politiques publiques devra être intégrée à la procédure budgétaire.

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

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

2. Déconcentration et décentralisation

Par ailleurs, la modernisation a pris une dimension territoriale. Ainsi, la **loi d'orientation du 6 février 1992 sur l'administration territoriale** de la République a défini une nouvelle répartition des missions de l'Etat entre administration centrale et services déconcentrés fondée sur le principe selon lequel les **services déconcentrés constituent l'échelon de droit commun d'exercice des missions de l'Etat**.

Les actions de déconcentration se sont inscrites, depuis 1998, dans le cadre de **programmes pluriannuels de modernisation (PPM)** élaborés par chaque administration, d'une durée de trois à cinq ans. D'abord, il s'est agi de la déconcentration des recrutements⁶⁶, qui doit permettre de puiser dans les réservoirs locaux d'emplois, et de répondre le plus exactement possible aux besoins. Ensuite, la déconcentration de la gestion de certains personnels a été entreprise, donnant lieu à une dizaine de décrets publiés au cours de l'année 2001. Enfin, la déconcentration du dialogue social, encouragée par le CIRE⁶⁷

⁶⁵ Une circulaire du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire du 2 décembre 2002 a actualisé le cadre général dans lequel doivent être conçus les RAM. Elle a souligné les deux orientations majeures devant guider la réalisation des rapports portant sur l'année 2002 : la poursuite de la définition d'indicateurs relatifs aux performances réalisées en regard des objectifs des politiques mises en œuvre, et la recherche, en effet bienvenue, d'une concision de nature à mettre en relief les lignes de force de ces politiques.

⁶⁶ Facilitée par la loi du 3 janvier 2001 (infra).

⁶⁷ Comité interministériel pour la réforme de l'Etat.

du 12 octobre 2000, devait en particulier aboutir à l'achèvement fin 2002 de la mise en place de commissions locales interministérielles de coordination.

Cependant, depuis vingt ans, la décentralisation ne s'est pas traduite par une restructuration véritable des services déconcentrés. Ainsi, il ne semble pas nécessaire qu'un ministère cumule une direction départementale et une direction régionale alors même que les compétences sont partagées, voire entièrement transférées aux collectivités locales. D'une façon générale, il s'avère souvent contre-productif qu'à chaque niveau de collectivité décentralisée corresponde un niveau déconcentré de l'Etat. Par exemple, concernant l'action sociale ou l'équipement, l'intervention de l'Etat dans les tâches de proximité et de gestion fait souvent double emploi avec celle des collectivités locales, et il faudrait en tirer les conséquences.

Le rapport public particulier de la Cour des Comptes de novembre 2003 intitulé « La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat » dresse un bilan sévère des actions conduites depuis la loi d'orientation de 1992 précitée. Le gouvernement a déclaré s'y référer afin de parfaire ses projets de réorganisation de l'administration territoriale (*infra*). La Cour des comptes stigmatise notamment une organisation territoriale souvent irrationnelle et cloisonnée, la modestie des résultats obtenus par les structures de pilotage des administrations centrales, le dévoiement des directives nationales d'orientation (DNO)⁶⁸, ainsi que les carences de la gestion interministérielle locale.

B. L'AMÉLIORATION DES RAPPORTS ENTRE L'ADMINISTRATION⁶⁹ ET LES PARTICULIERS

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

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

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

⁶⁸ Documents de référence fixant le cadre général de l'action de l'Etat à chaque service déconcentré, en application d'une circulaire du Premier ministre du 8 janvier 2001. Le nombre des circulaires budgétaires que les services centraux adressaient aux ministères devait s'en trouver réduit, et les DNO devaient constituer des instruments d'orientation et d'évaluation des politiques.

⁶⁹ Au sens de services publics (qui comprennent, en particulier, les organismes de sécurité sociale).

Votre rapporteur spécial observe que, concernant les mesures de simplification décidées lors des réunions de la commission pour les simplifications administratives (COSA) des 17 avril 2001 et 13 février 2002, **la priorité a semblé être accordée aux téléprocédures**. Le 28 janvier 2002, la DIRE⁷⁰ a adressé à tous les ministères une note traçant le cadre des plans pluriannuels de développement de l'administration électronique, qui doivent amener en 2005 à la généralisation des téléprocédures pour les démarches administratives relevant de leurs ressorts respectifs. **Le nouveau gouvernement a eu à coeur d'élargir cette orientation qui peut sembler réductrice (*infra*)**.

En second lieu, **un bien meilleur équilibre s'est progressivement instauré entre les prérogatives de l'administration⁷¹ et les droits des administrés**. Des progrès considérables ont été accomplis ces vingt-cinq dernières années, qu'il s'agisse du droit d'accès aux documents administratifs, de la motivation des décisions, de leur régime (le régime des décisions implicites d'acceptation tend à se généraliser), ou encore de la fin de l'anonymat des fonctionnaires.

⁷⁰ Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat.

⁷¹ Surtout l'administration au sens strict, c'est-à-dire organismes de sécurité sociale non compris.

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

Tous les moyens doivent être mis en œuvre pour infléchir la hausse des dépenses de fonction publique, qui obèrent près de 45 % des dépenses de l'Etat. Si certains ajustements peuvent être réalisés sans attendre, **une réforme de la logique budgétaire et des structures de l'administration s'impose pour parvenir à une diminution durable et substantielle de la dépense publique.**

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

1. Les principaux enjeux de la réforme budgétaire

Notre collègue président de la commission des finances, Jean Arthuis, dans un récent rapport d'information⁷² portant sur la mise en œuvre de la LOLF, a souligné l'étendue de sa portée : *« Elle appelle à une véritable révolution culturelle, tant au sein de l'administration d'au sein du Parlement lui-même ».*

a) Une nouvelle logique d'objectifs et de résultats

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

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

Les crédits seront désormais présentés par **programmes** regroupés au sein de **missions**. Au sein de chaque programme, les crédits seront **fongibles**, c'est à dire qu'ils pourront être redéployés entre les lignes budgétaires qui le composent : *« La présentation des crédits par titre est indicative »* (article 7 de la LOLF). Il s'agira cependant d'une **fongibilité asymétrique** : les gestionnaires ne pourront pas abonder les crédits de dépenses de personnels (alors que ces derniers pourront être redéployés pour d'autres dépenses).

⁷² Rapport d'information n° 388 (2002-2003) *« Mise en œuvre de la LOLF : un outil au service de la réforme de l'Etat ».*

Concernant l'emploi public, à cette limitation s'ajoutera celle d'un plafond du nombre d'emplois⁷³ par ministère (l'autorisation actuelle porte sur un flux d'emplois), et il s'agira d'emplois réels (et non plus d'emplois budgétaires théoriques).

Les implications du passage à une logique de résultat se trouvent résumées dans le dernier paragraphe du I de l'article 7 de la LOLF : « *Un programme⁷⁴ regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

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

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

⁷³ Un des enjeux du recensement intégral des emplois financés par le budget de l'Etat est la prise en compte des professeurs de l'enseignement privé.

⁷⁴ Les programmes seront ainsi eux-mêmes subdivisés en **actions** qui, au nombre de 400 à 600, permettront une évaluation fine du coût des politiques.

Enumération des dispositions de la LOLF déjà en vigueur

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

b) La déclinaison de la réforme au niveau déconcentré

Les expériences de globalisation des crédits se sont multipliées ces dernières années. En particulier, à partir de l'exercice 2000, dans un nombre croissant de **préfectures**, a été instaurée une **globalisation des moyens** (incluant les rémunérations des personnels), dont **les effets paraissent largement positifs**.

Aussi, **votre rapporteur spécial estime qu'un approfondissement de la globalisation des crédits au niveau préfectoral favoriserait une allocation optimale des ressources budgétaires**.

Certes, en conséquence de la réforme, le préfet devrait élaborer, en amont, des « **budgets opérationnels de programme (BOP)** » constituant la déclinaison de chaque programme au niveau territorial. Par ailleurs, la fongibilité des crédits existant au sein d'un même programme devrait permettre de faciliter, au niveau déconcentré, les redéploiements entre lignes de crédits s'y rapportant.

Mais en raison de l'étanchéité qui existera entre les programmes, **la recherche de la cohérence de la gestion interministérielle à l'échelon territorial devrait se trouver singulièrement complexifiée.**

Ainsi, dans son rapport public particulier précité de novembre 2003 « *La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat* », la Cour des comptes préconise-t-elle la mise en place de « **programmes interministériels territoriaux** » qui pourraient regrouper, dès la loi de finances initiale, en s'affranchissant des frontières des programmes ministériels, différents crédits concourant à des politiques locales qui seraient mises en œuvre directement par les préfets.

2. La programmation gouvernementale de la réforme budgétaire

La genèse du calendrier

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

Cette initiative devait être relancée en 2002.

En premier lieu, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a émis une circulaire du 18 février 2002 relative à la mise en œuvre de la loi organique. Les ministères y étaient invités à présenter leur démarche de mise en œuvre de la loi organique, comprenant notamment leur « organisation projet », leur mode de pilotage, et le calendrier de mise en œuvre de la phase préparatoire de la réforme.

Un cahier des charges leur a été transmis à cette occasion, contenant premier jeu d'orientations et d'indications opérationnelles pour l'élaboration des nouveaux contenus de leur budget et la mise en œuvre de la réforme. Il a permis aux ministères de se familiariser avec les nouveaux concepts de la loi organique, d'identifier les évolutions, d'envisager et de préparer la réflexion sur l'élaboration des programmes.

En second lieu, par une circulaire en date du 10 décembre 2002, le ministre chargé de la réforme budgétaire a organisé une nouvelle étape des travaux de construction des programmes ministériels. Son objet était de développer l'expertise dans la construction et la documentation des programmes, et de mettre à profit deux prochains cycles budgétaires pour tester, et faire tester, le plus largement possible, les nouvelles modalités de gestion et de budgétisation.

Enfin, la circulaire du ministre chargé de la réforme budgétaire du 26 février 2003, ainsi que sa communication en conseil des ministres du 12 mars 2003, ont fixé le calendrier de la suite des travaux. **Les missions, les programmes et les actions doivent être finalisés à l'automne 2003**, et il est précisé que **chaque ministre** devra mettre en œuvre pour le projet de loi de finances 2004, **au moins une expérimentation.**

Les missions et les programmes doivent faire l'objet d'une **validation interministérielle à l'automne 2003**. Les **objectifs** et les **indicateurs** de chaque action devront être **définis au 1^{er} trimestre 2004**.

Selon le rapport du gouvernement sur la préparation de la mise en oeuvre de la LOLF, fait en application de l'article 109 de la loi de finances pour 2003, « *Ce calendrier permettra, conformément à la loi organique, de présenter à titre indicatif les crédits du budget général selon les principes de la loi organique pour le projet de loi de finances 2005, tout en aménageant des phases de discussion avec le Parlement et la possibilité d'affiner la structure du nouveau budget* ».

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

Les **stratégies ministérielles de réforme (SMR)**, dont la mise en place a été annoncées par le Premier ministre le 2 décembre 2002, ont fait l'objet d'une circulaire datée du 25 juin 2003⁷⁵.

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

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

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

La présentation au Parlement doit avoir lieu, pour les premières SMR, avant la fin de l'année 2003, selon des modalités convenues avec chacune des chambres. Cette présentation les distingue des programmes pluriannuels de modernisation, mis en place en 1998⁷⁶ par le Premier ministre.

Les SMR ne vaudront évidemment que par la précision des engagements qu'elles permettront de formuler. Une conséquence attendue de l'association du Parlement est l'enrichissement du dialogue concernant les évolutions des structures administratives, qui concerne essentiellement l'administration et les syndicats. **En tout état de cause, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2004, la commission des**

⁷⁵ Publiée au Journal officiel du 17 juillet 2003.

⁷⁶ Circulaire du 3 juin 1998.

finances a procédé à certaines auditions de ministres, aux fins, notamment, d'obtenir certains de ces engagements.

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

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

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

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

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

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

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

Idéalement, ces stratégies constituent pour chaque ministre le cadre privilégié de l'identification des réformes à engager par son département ministériel. Il est prévu qu'elles feront l'objet d'un suivi et d'une actualisation annuels.

L'objet des SMR est à la fois plus vaste que celui de la LOLF - la réflexion sur les missions et structures va au-delà du quantifiable -, et plus restreint : il s'agit surtout de la modernisation des ministères.

La DMGPSE⁷⁷ (délégation à la modernisation des structures de l'Etat) est chargée du suivi, de l'animation et de l'évaluation des SMR. Ces travaux se font en concertation avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), et le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire.

⁷⁷ La DGMPSE a repris, depuis le 21 février 2003, une partie importante des attributions de la DIRE (délégation interministérielle à la réforme de l'Etat), qu'elle remplace.

C. LA RELANCE DE LA DÉCONCENTRATION

Il était prévu de précéder la nouvelle étape de la décentralisation, que traduit le **projet de loi sur les responsabilités locales**, actuellement en cours d'examen par le Parlement, d'une réflexion sur l'organisation des services déconcentrés de l'Etat, et, plus généralement, sur la déconcentration de l'administration.

Ainsi le Premier ministre, dans une circulaire du 12 mars 2003, a-t-il demandé à l'ensemble des ministres d'apporter leur contribution⁷⁸ à un groupe de travail chargé de lui faire des propositions en matière de réforme de l'administration territoriale.

Ces travaux ont permis d'arrêter le **principe d'une réforme**⁷⁹ dont les grandes lignes seraient les suivantes :

- la recherche d'un meilleur « *pilotage stratégique de l'action territoriale de l'Etat* », via une nouvelle organisation du **niveau régional** reposant sur **huit pôles**, dont la constitution vise à rationaliser les services de l'Etat, gage d'économies d'échelle et de simplification pour l'utilisateur. Dans le cadre de la LOLF, le **préfet de région** serait ainsi amené, avec ses « chefs de pôles », à jouer un rôle plus important dans la préparation de la loi de finances, en intervenant en amont sur la répartition des crédits au sein des **budgets opérationnels de programmes (BOP)** (*supra*);
- le renforcement des outils de la déconcentration, et en particulier du **projet territorial de l'Etat (PTE)**, dont le successeur doit entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2004 ; baptisé **PASE (projet d'action stratégique de l'Etat)**, il sera plus sélectif dans les priorités qu'il détermine et les actions qu'il organise ;
- la capacité donnée au préfet de mener de véritables actions interministérielles en mettant en place, à côté des programmes ministériels de la LOLF, un **programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE)** ;

⁷⁸ Les travaux interministériels ont été menés depuis avril 2003, sous l'autorité conjointe de la direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur et de la Délégation à la modernisation des structures de l'Etat (DGMP). Ils ont notamment porté sur la réorganisation des services régionaux de l'Etat autour de quelques grands pôles, la recherche dans le cadre de la LOLF de nouveaux outils de gestion au niveau local, le développement de la mutualisation de certaines fonctions communes, le renforcement de la dimension stratégique des projets territoriaux de l'Etat et la déconcentration accrue des ressources humaines de l'Etat.

⁷⁹ La traduction réglementaire (modification des décrets relatifs aux pouvoirs des préfets) est attendue avant la fin de l'année 2003.

- l'intégration de ces démarches dans une réflexion de tous les ministères relatives à leurs stratégies ministérielles de réforme (SMR).

Parallèlement, une expérimentation est menée dans quatre départements.

Le « pilotage » national d'expériences sur l'organisation des services publics dans quatre départements

Lors du comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002, le gouvernement s'est prononcé en faveur du renforcement de la polyvalence et de la proximité des services, notamment par un développement de la fonction d'accueil du public par les administrations et les organismes publics. En réponse à cette situation, il a été décidé d'expérimenter des formes nouvelles d'organisation des services publics et de renouveler les outils de concertation locale.

A la demande du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, le cabinet du Premier ministre a décidé que ces expériences seraient menées dans les départements de la Charente, de la Dordogne, de la Savoie et de la Corrèze. Ces expériences ont plusieurs objets :

- identifier les dispositions législatives, réglementaires et financières à même de faciliter la réorganisation des services publics ;
- définir une méthode de construction de l'offre de services publics susceptible d'être étendue à d'autres territoires et généralisée ;
- tester de nouvelles formes d'organisation contribuant à la simplification de l'offre de services publics et à son adaptation aux besoins des usagers, en particulier des publics en difficulté ;
- apporter une réponse adaptée aux besoins particuliers des territoires, notamment ruraux.

Conduites par les préfets, ces « expériences pilotes » impliquent les services publics relevant de l'Etat, des collectivités territoriales comme des organismes publics. Elles laisseront un grand degré d'initiative au niveau local mais seront suivies par un comité national piloté par la DATAR (Délégation à la modernisation de la gestion publique) et des structures de l'Etat (DMGPSE).

Source : réponses au questionnaire budgétaire

D. LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Cette modernisation a emprunté **plusieurs voies**, le plus souvent complémentaires : **la plupart convergent vers la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)**. Un **projet de loi sur la fonction publique est en gestation**, qui

aura notamment pour objet de rendre son attractivité à l'administration, donnera vraisemblablement lieu à des avancées importantes.

1. La diversification et la modernisation du recrutement

a) Les principes généraux

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

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

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

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

Dans le même temps, deux autres missions ont été lancées par le gouvernement :

- sous la présidence de M. Guy Berger, une réflexion porte sur les passerelles entre le public et le privé dans la perspective de favoriser les échanges dans le respect des règles de déontologie ;

- sous la présidence de M. Marcel Pochard, une autre réflexion est engagée sur la fonction publique, qui se focalise sur l'encadrement supérieur de l'Etat.

Sur la base des trois rapports attendus, **le gouvernement devrait élaborer des mesures visant à mieux valoriser l'encadrement supérieur de l'Etat.**

2. L'accroissement de la mobilité fonctionnelle et géographique

Elle est favorisée par de nouvelles dispositions réglementaires :

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

3. La modernisation de l'évaluation des fonctionnaires

Le décret du 29 avril 2002 porte **réforme du système d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.** La procédure d'évaluation est désormais obligatoire. Un entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct de l'agent, afin d'apprécier les résultats par

rapport aux objectifs fixés, et de nourrir une réflexion sur les besoins de formation de l'agent en fonction des missions qu'il exerce et de ses perspectives d'évolution professionnelle.

4. La modernisation des règles d'avancement et de rémunération des fonctionnaires

Outre l'instauration d'entretiens d'évaluation obligatoires, le décret du 29 avril 2002 **rénovent la notation, et renforce le lien entre notation et avancement d'échelon.**

Votre rapporteur spécial observe que des instruments existent déjà pour différencier l'avancement en fonction de la valeur professionnelle, et que, **d'une façon générale, c'est avant tout l'esprit dans lequel ce type d'instrument est utilisé qui peut en faire l'efficacité.**

Il lui semblerait souhaitable de redynamiser les carrières des fonctionnaires de catégories B et C, dont l'horizon peut paraître, passé quarante-cinq ans environ, singulièrement bouché, alors que la réforme des structures de l'Etat exigerait par ailleurs une mobilisation particulièrement forte d'effectifs vieillissants.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial pense que la **rémunération au mérite** constitue le gage *a priori* d'une plus grande efficacité des fonctionnaires, même si ce sujet a longtemps été tabou.

Toutefois, dans la mouvance de la réforme de l'Etat, qui acclimate progressivement les esprits à des concepts nouveaux, la question de l'instauration⁸⁰ d'une rémunération au mérite, selon des modalités et dans des proportions à définir, paraît enfin plus communément recevable.

Il serait raisonnablement permis d'en attendre des gains de productivité, même si un scepticisme relativement partagé est encore de mise.

Elle peut prendre une orientation individuelle, mais aussi collective.

Dans le projet de réforme de la fonction publique, il serait envisagé de s'acheminer vers un dispositif de rémunération à trois étages, reposant non

⁸⁰ *Par ailleurs, cette vision est moins nouvelle qu'il est permis de le croire ; simplement, l'utilisation des instruments dont la fonction publique a pu se doter n'est pas forcément conforme à leur objet. Ainsi, le décret n° 45-1753 du 6 août 1945 relatif aux primes de rendement pouvant être attribuées aux fonctionnaires des finances prévoit que « ces primes, essentiellement variables et personnelles, sont attribuées (...) compte tenu de la valeur et de l'action des agents (...). [Elles] sont révisées chaque année, sans que les intéressés puissent se prévaloir de la prime allouée au titre de l'année précédente ». Le décret n°50-196 du 6 février 1950 relatif à certaines indemnités dans les administrations centrales prévoit que les dispositions du décret de 1945 précité peuvent être étendues à d'autres catégories de fonctionnaires des administrations centrales, « où des mesures auront été prises en vue d'obtenir des économies de personnel par un accroissement de l'efficacité du travail ».*

seulement sur l'indice, mais également la fonction occupée et les responsabilités endossées, sans qu'il soit, à proprement parler, véritablement question d'une rémunération au mérite.

5. Une meilleure connaissance des effectifs des fonctionnaires

Créé par le décret du 13 juillet 2000, **l'observatoire de l'emploi public** a pour première mission de donner une connaissance complète des effectifs réels de la fonction publique.

Dans rapport d'octobre 2002, l'observatoire a été en mesure de présenter des matrices de passage des emplois budgétaires aux effectifs réels pour tous les ministères, nonobstant certaines approximations concernant les prêts croisés de personnels entre ministères et les personnels non titulaires « payés sur crédits », c'est-à-dire correspondant à des emplois ne figurant pas sur les effectifs budgétaires⁸¹.

Dans le rapport que rendra l'observatoire fin 2003, ces difficultés devraient être levées. **Votre rapporteur spécial estime que l'indication des effectifs réels constitue une information légitime du Parlement, et que les présentations de l'observatoire, qui concernent les effectifs au 31 décembre N-2 (c'est-à-dire, pour cette année, au 31 décembre 2001), sont bien tardives.** Dans ces conditions, le moins qu'on puisse en attendre est qu'elles soient exactes, nonobstant la complexité des travaux menés.

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

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

La relance bienvenue de la GPEEC

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

⁸¹ Le terme d'« emploi non-budgétaire » est également employé.

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

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

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

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

La gestion prévisionnelle nécessite une plus grande souplesse dans le recrutement et l'affectation des fonctionnaires, une meilleure évaluation des aptitudes, et une plus grande reconnaissance du mérite propres à optimiser les évolutions professionnelles compte tenu de celles des besoins.

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

7. Le renforcement des moyens informatiques

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

E. LA RELANCE DES SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES

1. Les simplifications de fond

La loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique contient certaines mesures de simplifications, concernant principalement la création d'entreprises : il est délivré un récépissé de dépôt de dossier de création d'entreprise (RDDCE), le capital des SARL est librement fixé, une entreprise peut être immatriculée en ligne, et domiciliée chez soi pendant cinq ans.

Si ces mesures sont forcément bienvenues, certaines ne semblent pas marquer de franche rupture avec l'esprit des précédentes (*supra*) ; ainsi, le RDDCE a une valeur juridique, mais il ne dispense pas de l'immatriculation, qui, par ailleurs, fait ainsi l'objet d'une téléprocédure.

La loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit est très ambitieuse. Elle autorise pour un temps limité le gouvernement à prendre par ordonnances certaines mesures visant à améliorer les relations entre l'administration et l'utilisateur, dans des domaines relevant normalement du domaine législatif. Ces mesures de simplification doivent être prises par ordonnance dans un délai de 12 mois suivant la publication de la loi. Elles seront ultérieurement ratifiées par le Parlement

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

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

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

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

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

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

« Il n'est certes pas facile, pour un parlementaire, de concevoir sans quelque regret le dessaisissement, quoique provisoire et circonscrit, du Parlement. Et même sans quelque méfiance. Ainsi, M. Guy Carcassonne stigmatise, en des termes certes exagérés, les ordonnances, « cette législation de chefs de bureau »⁸², au regard de la qualité de l'oeuvre du législateur naturel, qui est et reste le Parlement.

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

« D'autre part, toute codification constitue une entreprise urgente : selon les termes mêmes du Conseil constitutionnel⁸³, la codification « répond [...] à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », dont il importe de ne pas différer la réalisation. La technique de l'habilitation permet ainsi de pallier l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées, sans porter de préjudice notable à la qualité de la codification, compte tenu, notamment, de l'excellence du travail de la Commission supérieure de codification.

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

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

⁸² In « La Constitution », éditions du Seuil, 2000.

⁸³ Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

Dans cette perspective, il a été instauré, à l'article 1 de la loi d'habilitation, un **Conseil d'orientation de la simplification administrative (COSA)**, qui formule toute proposition pour simplifier la législation et la réglementation ainsi que les procédures, les structures et le langage administratif.

Il est composé de trois députés, de trois sénateurs, d'un conseiller régional, d'un conseiller général, d'un maire ainsi que de deux membres du Conseil économique et social et quatre personnalités qualifiées. Votre rapporteur spécial, qui a toujours porté la plus grande attention au problème de la complexité administrative, se réjouit de faire partie du nouveau COSA⁸⁴, dont il pense que l'apport peut être décisif. Il compte, en particulier, y engager une réflexion sur le nombre vraisemblablement excessif des commissions administratives déconcentrées, qui sont susceptibles d'être rationalisées.

2. L'administration électronique

Pour ce qui concerne les technologies de l'information et de la communication, l'année 2003 a été marquée par la création de l'**agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE)**⁸⁵ conformément au programme gouvernemental RE/SO 2007 (Pour une REpublique numérique dans la SOciété de l'information), présenté le 12 novembre 2002 par le Premier ministre.

L'ADAE, en concertation avec les ministères, prépare un plan stratégique et un plan d'action de l'administration électronique pour la période 2003-2007, qui doivent être adoptés lors d'un prochain comité interministériel de la réforme de l'Etat (CIRE).

Si le développement des nouvelles technologies ne doit en aucun cas être considéré comme la panacée en matière de simplifications, et encore moins comme l'objectif final de la réforme de l'Etat, cependant, il en constitue assurément un des vecteurs privilégiés. Ainsi, elle permet notamment :

- de développer de manière cohérente et coordonnée des projets de service accessibles à tous les usagers ;

⁸⁴ La DUSA (délégation aux usagers et aux simplifications administratives), qui remplace, depuis le 21 février 2003, la COSA (commission pour les simplifications administratives), exercera la fonction de rapporteur général du nouveau COSA.

⁸⁵ L'ADAE est née de la fusion de trois services interministériels : l'agence pour les technologies de l'information et de la communication (ATICA), la mission « utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) par l'administration » de la DIRE (délégation interministérielle à la réforme de l'Etat), et le pôle en charge des formulaires électroniques et des téléprocédures au sein de la COSA (Commission pour les simplifications administratives).

- de développer des plates-formes interministérielles en vue d'éviter que l'offre électronique ne reproduise la complexité institutionnelle ;

- d'accompagner les agents publics notamment par la création de formations en ligne.

Le bilan sur les modes de fonctionnement des administrations et l'amélioration du service rendu aux usagers se présente de la manière suivante.

a) L'amélioration des services rendus aux usagers

D'abord, elle se traduit d'abord par la **croissance des sites internet publics et des accès publics à Internet**.

Le nombre de sites Internet publics est en hausse constante : au 1^{er} mai 2003, on en dénombrait 5.506 contre 4.497 en mai 2002. La barre des 5.000 a été franchie en décembre 2002 (pour mémoire, le nombre de sites publics était évalué à 1.600 en avril 2000 et 2.600 en septembre 2000).

Partant de 2.500 en avril 2002, on dénombre aujourd'hui 3.500 points d'accès publics dont près de 900 « Espaces Publics Numériques » qui offrent une première formation générale gratuite, à destination du grand public.

Le **Comité Interministériel pour la Société de l'Information (CISI)** du 10 juillet 2003 a par ailleurs décidé plusieurs mesures concernant les lieux d'accès publics, dont la création d'une charte « Netpublic » pour l'ensemble des points d'accès publics, et celle d'un répertoire des usages publics de l'internet.

Ensuite, elle résulte du **développement des formulaires électroniques et des « téléservices publics »**.

Le nombre de formulaires en ligne est passé de 1.230 en juin 2002 à 1.328 en juin 2003, représentant **plus de 84 % des formulaires administratifs existants**, soit une progression de plus de 10 %. En décembre 2002, 194 « téléservices » étaient recensés, dont 162 pour les particuliers, et 32 pour les entreprises.

En application du plan RE/SO 2007, il a été demandé à chaque ministère de proposer deux téléprocédures par an d'ici à 2005. Il est à souligner que, dans le cadre du programme « Pour vous faciliter l'impôt » du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la déclaration en ligne des revenus sur Internet, téléprocédure « phare », a enregistré une très forte progression, atteignant 600.000 déclarations en 2003.

Enfin, il peut être mentionné le « co-marquage » du site « service-public.fr » par les sites publics locaux, visant à l'intégration dans leur

environnement graphique des informations pratiques et des services diffusés sur le portail de l'administration centrale, et surtout le développement des **premiers services personnalisés**, dont les chantiers engagés en 2003 par l'ADAE portent sur le compte électronique de l'utilisateur, la carte de vie quotidienne, le changement d'adresse, la demande de subvention en ligne avec un point d'accès unique pour les associations, la demande d'acte de naissance, ainsi que le **numéro unique téléphonique pour l'information administrative**, expérimenté à partir de novembre 2003.

b) Le développement des services aux administrations

Plus de 70 % des postes des administrations sont aujourd'hui connectés en réseau.

Les réalisations illustrant les services aux administrations

- SETI : il s'agit du réseau inter administrations qui permet de faire coopérer les services de l'Etat. Aujourd'hui, 32 applications sont en ligne et une quinzaine supplémentaire devraient les rejoindre d'ici à la fin de l'année 2003 ;

- MAIA : ce service d'annuaire assure la publication depuis l'été 2000 des annuaires interministériels au profit des ministères, de la Présidence de la République, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes. Il constitue le « méta-annuaire » d'entreprise le plus important en Europe ;

- VIT@MIN : ce vocable désigne l'outil interministériel de travail coopératif qui permet aux administrations centrales et aux services déconcentrés de partager des informations et de travailler en réseau sur les thèmes de la modernisation de l'administration. Il concerne aujourd'hui 80 communautés de travail ;

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

Source : réponses au questionnaire budgétaire

c) Le développement des services aux agents publics

Outre le développement des campus numériques professionnels et l'inauguration du site internet DEFI (démarche d'évaluation du fonctionnaire internaute), un prochain comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) devrait être notamment consacré au **plan stratégique de l'administration électronique (PSAE)**, ainsi qu'au **plan d'action** l'accompagnant, qui seront mis en œuvre de 2003 à 2007.

Dans le cadre de la réforme de l'Etat, le PSAE a notamment pour objectif de développer de manière cohérente et coordonnée de nouveaux services faciles d'emploi qui seront progressivement personnalisés et accessibles au guichet sur internet, par téléphone ou par courrier. Il lancera également **les bases d'une mutualisation des investissements en matière de systèmes d'information des administrations**, de façon à limiter autant que possible les dépenses redondantes.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **jeudi 13 novembre 2003**, sous la présidence de **M. François Trucy, secrétaire**, la commission a entendu **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, lui présenter son rapport sur les **crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat pour 2004**.

M. François Trucy a salué la présence de M. Pierre Fauchon, rapporteur pour avis des crédits de la fonction publique au nom de la commission des lois, soulignant que ce rapport pour avis avait été créé pour la discussion du projet de loi de finances pour 2004.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, a d'abord rappelé que l'examen des crédits de la fonction publique appelait, d'une part, une analyse portant sur la présentation des crédits du ministère chargé de la gestion de la fonction publique qui, s'établissant à 223 millions d'euros en 2004, marquaient une progression de 5,6 %, et, d'autre part, une analyse de l'ensemble des charges de personnel de l'Etat qui, s'élevant à près de 121 milliards d'euros pour 2003, représentaient 44,1 % des dépenses du budget général.

D'emblée, il a signalé qu'il se trouvait dans l'impossibilité de donner ce dernier chiffre pour 2004, en raison de la généralisation des expérimentations de globalisation des crédits qui s'étaient traduites par une « profusion » d'enveloppes fongibles comprenant des frais de personnel, mais que la direction du budget travaillait à la reconstitution d'un chiffre permettant de donner une évolution à périmètre constant.

Concernant les crédits de l'agrégat « Fonction publique », **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a signalé que l'augmentation prévue succédait à une baisse de 2 % des crédits pour 2003, qui s'expliquait par la décision de consommer une partie des reports existants. Pour cette année, il a estimé qu'il fallait au contraire se féliciter de la décision du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, de « purger » les reports, afin que le montant des crédits traduise la réalité de la dépense.

Par ailleurs, il a précisé que, dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les crédits du ministère, abondés des dépenses de fonctionnement lui correspondant, devaient constituer une action « Fonction publique » relevant d'un programme « Direction de l'action du gouvernement », figurant lui-même au sein d'une mission devant être instituée pour tous les services du Premier ministre.

Concernant l'examen des charges globales de personnel de l'Etat, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a rappelé qu'elles étaient passées de

40,7 % des crédits du budget général en 1997 à 44,1 % pour 2003. Il a souligné que la tendance à l'accroissement des charges de fonction publique principalement due au dynamisme des rémunérations individuelles et, pour les charges de pension, à la démographie, demeurerait, même si la volonté de l'infléchir était aujourd'hui réelle, et si les mesures nécessaires avaient commencé d'être prises. Puis il en est venu à la présentation de ses observations.

En premier lieu, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a indiqué que les effets du changement d'orientation pour 2004 étaient encore ténus. La baisse des effectifs ne représentait guère plus de 0,1 % des charges de la fonction publique, et la très grande progressivité avec laquelle devaient entrer en vigueur les différentes mesures de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites avait pour effet de rendre, pour 2004, quasiment « insensibles » les gains qui en étaient attendus.

En deuxième lieu, il a détaillé les raisons pour lesquelles la diminution du nombre des fonctionnaires devait constituer désormais une priorité. Comme la réforme des retraites devait simplement « freiner » la progression du coût des pensions, il fallait nécessairement « jouer » sur la charge des rémunérations pour contenir le coût de la fonction publique, ce qui impliquait de diminuer les recrutements, dans le contexte, par ailleurs favorable, de la hausse prochaine du nombre des départs en retraite.

Il a souligné que les gains à attendre d'une politique de non-remplacement volontaire pouvaient être substantiels : en 2010, ils devaient excéder 5 milliards d'euros en cas de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, et 10 milliards d'euros si aucun départ n'était remplacé, tandis que le gain attendu de la réforme des retraites n'approchait les 10 milliards d'euros pour le régime de l'Etat qu'à l'horizon 2020, le gain attendu n'excédant pas 3 milliards d'euros pour 2010.

Ainsi, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a pu esquisser un plan de stabilisation des charges de fonction publique : une politique énergique de non-remplacement des départs que devait progressivement épauler la réforme des retraites. Il a, par ailleurs, souligné que si la réforme de l'Etat devait permettre une diminution des effectifs en vertu, notamment, d'un « redimensionnement » de l'action de l'Etat, une baisse significative du nombre de fonctionnaires devait pouvoir être engagée sans plus attendre. En conséquence, il a souhaité la mise en place d'un indicateur visant à donner une visibilité à la politique de baisse des effectifs, montrant en particulier dans quelle mesure la diminution était, respectivement, imputable à des gains de productivité, à des actions de décentralisation ou d'externalisation.

Il a par ailleurs montré qu'en application de la loi précitée du 21 août 2003, l'augmentation des charges de pension était désormais contenue. En raison de l'allongement de la durée de cotisation, jointe à l'instauration d'un

mécanisme de décote et au passage à une indexation des pensions sur les prix, le besoin de financement des régimes de la fonction publique avait pu être ramené, à l'horizon 2020, de 28 milliards d'euros, représentant 1,3 % du produit intérieur brut, à 15 milliards d'euros, infléchissant une contrainte appelée à peser sur le montant des prélèvements obligatoires.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, a signalé que, par ailleurs, subsistaient des gisements d'économies, évalués à 400 millions d'euros, qui résultaient de l'existence de certains dispositifs procurant des avantages excessifs dont la Cour des comptes, dans son rapport particulier d'avril 2003, avait préconisé la suppression. Il a ainsi cité la bonification pour dépaysement, l'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer, et celle accordée à certains professeurs de l'enseignement technique.

Enfin, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, s'est félicité que la réforme de l'Etat soit « relancée » par le gouvernement. Après avoir rappelé les enjeux induits par la LOLF et insisté sur la nécessité d'une articulation de la globalisation des crédits opérée au sein des programmes avec des mécanismes de globalisation de crédits relevant de plusieurs programmes au niveau déconcentré, il s'est réjoui que les nouvelles stratégies ministérielles de réforme (SMR) présentées par les différents ministres aient déjà permis la formulation d'engagements précis lors des auditions conduites par la commission à l'occasion de l'examen du budget pour 2004 .

En outre, il a indiqué que, le projet de loi sur les responsabilités locales étant actuellement en cours d'examen par le Parlement, le gouvernement était en voie d'arrêter le principe d'une réforme portant sur une nouvelle organisation des administrations déconcentrées au niveau régional, qui, visant à rationaliser les services de l'Etat, constituait un gage d'économies d'échelle et de simplification pour l'usager.

En conclusion, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a proposé à la commission des finances l'adoption des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Yves Fréville a insisté sur l'indispensable lisibilité de la politique de recrutement, dont les aléas étaient susceptibles de démobiliser les jeunes diplômés susceptibles de se présenter aux différents concours de la fonction publique. Par ailleurs, il s'est interrogé sur l'absence de provision pour 2004, concernant une augmentation éventuelle de la valeur du point d'indice.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, après avoir indiqué qu'il convenait non seulement de planifier les recrutements pour offrir une meilleure visibilité aux étudiants, mais aussi d'améliorer l'image de la fonction publique, a confirmé l'absence de provision pour 2004 concernant la

hausse de la valeur du point, dont le principe ne pouvait, cependant, être, selon lui, exclu.

M. Joël Bourdin s'est enquis de la répartition des effectifs de la fonction publique entre personnels titulaires et contractuels, et du degré d'exactitude des chiffres dont il était possible de disposer en la matière.

En réponse, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, lui a précisé que ces chiffres connaissaient d'importantes fluctuations en raison de l'existence de plans de titularisations successifs. En revanche, les mesures d'ordre engagées par le gouvernement pour 2004 concernant l'éducation nationale étaient de nature à empêcher, dans une large mesure, la reconstitution d'un « volant » de personnels non comptabilisés dans les effectifs budgétaires. Aussi, le montant des effectifs budgétaires était appelé à mieux correspondre à la réalité de l'emploi dans la fonction publique. Toutefois, la complexité du traitement des informations transmises par les ministères à l'observatoire de l'emploi public n'autorisait une connaissance complète et précise des effectifs qu'avec deux années de retard.

M. Maurice Blin s'est interrogé sur l'opportunité d'instaurer une norme de réduction des effectifs pour chaque ministère, sur la rationalisation des statuts, ainsi que sur les leçons qui pouvaient être tirées des expériences de réforme de l'Etat menées à l'étranger.

En réponse, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, lui a indiqué que, si l'instauration d'une telle norme n'était pas, a priori, envisagée, pour sa part, il préconisait la mise en place d'un indicateur dénombrant et explicitant précisément les diminutions d'effectifs ayant lieu dans chaque ministère.

Il a indiqué qu'une rationalisation des statuts était à attendre d'un prochain projet de loi sur la fonction publique. Puis il a estimé que les expériences étrangères de réforme de l'Etat, notamment anglo-saxonnes, n'étaient pas facilement transposables en France.

M. Jean Arthuis, président, est revenu sur les dispositifs procurant certains avantages en matière de retraite, dont la Cour des comptes, dans son rapport particulier précité d'avril 2003 sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat, avait préconisé la suppression.

Dans ce cadre, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souligné, en particulier, que l'indemnité servie à certains pensionnés résidant outre-mer suscitait des « effets d'aubaine » croissants, justifiant qu'elle soit traitée avec toute la rigueur qu'impliquait le contexte actuel budgétaire.

Par ailleurs, il s'est déclaré en totale opposition avec les principales conclusions de la commission sur les réformes de l'ENA, présidée par M. Yves-Thibault de Silguy, qui tendaient à supprimer le classement de sortie et à instaurer le principe d'un recrutement direct des élèves par « négociation

avec l'employeur ». En effet, ces mesures se situaient, selon lui, résolument à l'encontre du concept « d'école globale » qui avait présidé à l'instauration de l'ENA en 1945, et elles risquaient, dès lors, de favoriser certains corporatismes, tout en accentuant la « reproduction sociale ».

Il s'est également interrogé sur les perspectives de refonte de la carrière des administrateurs civils, en vue, notamment, d'en favoriser réellement « l'interministérialité ».

Sur l'ensemble de ces questions concernant la haute fonction publique, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il entendait interroger le gouvernement.

Enfin, M. Jean Arthuis, président, évoquant à nouveau le problème des indemnités versées à certains pensionnés résidant outre-mer, qui coûtaient plus de 150 millions d'euros par an sans qu'il fût possible de vérifier la réalité de la condition de résidence normalement attachée au versement de l'indemnité, a suggéré que la commission reprenne une initiative en ce sens, à l'image de l'amendement déposé par M. Philippe Marini, rapporteur général, et lui-même, à l'occasion de la discussion du projet de loi de programme sur l'outre-mer, qui tendait à la suppression de ce dispositif.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, a déclaré partager totalement l'objectif ainsi fixé.

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

Réunie à nouveau le **jeudi 20 novembre 2003 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé l'adoption des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.**

Réunie le jeudi 13 novembre 2003, sous la présidence de **M. François Trucy, secrétaire**, 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 pour 2004.

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

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2003, la commission a confirmé l'adoption des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat pour 2004.