

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

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 2001, 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° 28

FONCTION PUBLIQUE ET RÉFORME DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Gérard BRAUN

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, président ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudou, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, vice-présidents ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Tréguët.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVERTISSEMENT	6
AVANT-PROPOS	8
CHAPITRE PREMIER : LES CRÉDITS DU MINISTÈRE CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE	9
I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL	10
II. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	11
A. LES SUBVENTIONS AUX ÉCOLES	11
1. <i>La subvention de fonctionnement de l'ENA</i>	12
2. <i>Les subventions aux autres écoles</i>	13
a) Les instituts régionaux d'administration (IRA)	13
b) L'institut international d'administration publique (IIAP)	13
B. LA FORMATION ET LA COMMUNICATION	14
C. LE FONDS POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT	14
D. LES DÉLOCALISATIONS DE SERVICES PUBLICS	16
III. LES DÉPENSES D'INTERVENTION	21
IV. LES DÉPENSES EN CAPITAL	21
CHAPITRE DEUX : LE NOMBRE EXACT DE FONCTIONNAIRES N'EST PAS CONNU	23
I. LES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES...	23
A. PRÈS DE 40.000 EMPLOIS BUDGÉTAIRES SUPPLÉMENTAIRES DEPUIS 1990	23
B. L'ÉVOLUTION DEPUIS 20 ANS	24
II. ... NE CORRESPONDENT PAS AUX EFFECTIFS RÉELS	29
A. L'ÉTAT, MAUVAIS EMPLOYEUR	29
B. FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS	31
C. LA CRÉATION D'UN ORBSERVATOIRE DE L'EMPLOI PUBLIC : POUR QUOI FAIRE ?	32
III. LES EMPLOIS - JEUNES : DE FUTURS FONCTIONNAIRES ?	33

CHAPITRE TROIS : LA FONCTION PUBLIQUE EST LA VRAIE PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT	36
I. LES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE : PLUS DE 42 % DU BUDGET DE L'ÉTAT	36
A. LES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE « STRICTO SENSU »	36
B. LA DÉPENSE « INDUITE » DE FONCTION PUBLIQUE.....	40
II. LA FIN DU « GEL » DE L'EMPLOI PUBLIC	41
III. LE PLAN DE RÉSORPTION DE LA PRÉCARITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE	46
IV. LES 35 HEURES DANS LA FONCTION PUBLIQUE	47
CHAPITRE QUATRE : LE PARTAGE DES FRUITS DE LA CROISSANCE EST FAVORABLE AUX FONCTIONNAIRES	50
I. LES FONCTIONNAIRES, « OUBLIÉS » DE LA CROISSANCE ?	50
II. UNE SITUATION SALARIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT PLUS FAVORABLE QUE DANS LE SECTEUR PRIVÉ	52
A. LE NIVEAU DES RÉMUNÉRATIONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT	52
B. LE COÛT TRÈS ÉLEVÉ DE L'ACCORD SALARIAL DU 10 FÉVRIER 1998.....	54
CHAPITRE CINQ : LE DANGEREUX ATTENTISME DU GOUVERNEMENT SUR LES RETRAITES DANS LA FONCTION PUBLIQUE	57
I. L'EXPLOSION DU COÛT DES PENSIONS DE LA FONCTION PUBLIQUE EST INÉLUCTABLE	57
A. UN PHÉNOMÈNE D'ORDRE ESSENTIELLEMENT DÉMOGRAPHIQUE	57
B. LA PROGRESSION EXTRÊMEMENT DYNAMIQUE DES CHARGES DE PENSION.....	58
C. LE COMPTE SIMPLIFIÉ DU RÉGIME VIEILLESSE DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT	59
II. LE PIRE EST DEVANT NOUS	64
A. DES DÉPARTS EN RETRAITE DE PLUS EN PLUS NOMBREUX.....	64
B. UN POIDS BUDGÉTAIRE INSOUTENABLE	64
III. ... SI RIEN N'EST FAIT	65
A. L'INACTION DRAMATIQUE DU GOUVERNEMENT.....	65

B. NE PAS REMPLACER CHAQUE DÉPART À LA RETRAITE : SIMULATIONS BUDGÉTAIRES	66
CHAPITRE SIX : LA RÉFORME DE L'ÉTAT N'EST PLUS UNE PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT	69
I. LA RÉFORME DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER	69
A. L'ALLEMAGNE	69
B. L'IRLANDE.....	70
C. L'ITALIE.....	70
D. LES PAYS-BAS.....	71
II. L'ABANDON DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT EN FRANCE	71
ANNEXE : Les mesures proposées par le gouvernement afin de remédier aux dysfonctionnements relevés par la Cour des comptes dans son rapport relatif à la fonction publique de L'Etat	74
EXAMEN EN COMMISSION	77
MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	81

AVERTISSEMENT

Votre rapporteur spécial souhaite porter à votre connaissance la désinvolture avec laquelle le gouvernement a rempli sa mission d'information à son égard, qui, il convient de le rappeler, est une obligation légale. Il a en effet répondu au questionnaire budgétaire avec un retard inadmissible qui a rendu délicat l'examen approfondi des crédits alloués à la fonction publique, tant en commission que pour l'établissement du présent rapport.

Cette attitude est révélatrice de la considération que le gouvernement porte au Parlement, au Sénat en particulier.

En dépit de sollicitations exprimées à maintes reprises, tant auprès du cabinet du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat qu'auprès de la direction du Budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 22 questions sur 59, soit un taux de non-réponse proche de 40 %, n'avaient toujours pas reçu de réponse au 20 novembre, soit 50 jours après l'expiration du délai fixé !

Il convient surtout de souligner l'attitude des services à l'égard de demandes maintes fois réitérées d'un rapporteur spécial : la réponse à telle question était, selon le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, du ressort de la direction du Budget, alors que, pour cette dernière, elle relevait du premier !

Votre rapporteur spécial considère que son droit d'information ne saurait être tributaire des éventuels défaillances et dysfonctionnements de l'organisation interne des services de l'Etat.

Il ne peut que constater que cet épisode malheureux en dit long sur la portée du discours gouvernemental en matière de transparence.



En revanche, votre rapporteur spécial juge d'une grande qualité les informations contenues dans le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2001, et consacré aux rémunérations et aux pensions de retraite de la fonction publique.

Les développements qu'il contient, très précis et objectifs, mettent en exergue le poids croissant de ce type de dépenses, et indiquent au

gouvernement des pistes à suivre pour les ramener à de plus justes proportions. Il convient cependant de regretter que le gouvernement n'en tire aucun enseignement. Dès lors, ce document montre les dangers de son immobilisme en la matière.

Il convient de rappeler que les informations contenues dans ce « jaune » sont désormais plus détaillées, notamment sur la question des pensions de retraite, grâce à une initiative du Sénat, qui, par un vote unanime, est à l'origine de l'article 117 de la loi de finances pour 1999 étoffant cette annexe au projet de loi de finances.

AVANT-PROPOS

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

- **la première est juridique** : il s'agit de la présentation des crédits du ministère chargé de la gestion de la fonction publique, qui sont individualisés dans le budget des services généraux du Premier ministre au sein de l'agrégat 21 « Fonction publique ». Ces crédits s'élèvent à **1.422,7 millions de francs** en 2001, en **progression de 8,1 % par rapport à 2000** (après une diminution de 6,8 %) ;

- **la seconde est économique** : il convient d'analyser les charges de personnel de l'Etat, qu'il s'agisse des crédits de rémunération, des charges sociales ou des pensions. Ce sont des **dépenses transversales** qui apparaissent au sein de l'ensemble des départements ministériels et sur lesquelles il est indispensable d'avoir une vision globale. Elles représentent en effet 710 milliards de francs en 2001, soit 42 % des dépenses du budget général nettes de remboursements et dégrèvements.

CHAPITRE PREMIER

LES CRÉDITS DU MINISTÈRE CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

Ces crédits correspondent à l'agrégat 21 « Fonction publique » au sein des services généraux du Premier ministre (soit 22,1 % des crédits des SGPM, au lieu de 27 % en 2000), 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.

Pour 2001, les crédits du ministère chargé de la fonction publique s'établissent ainsi :

	Autorisations de programme, crédits de paiement et effectifs regroupés dans l'agrégat						Total pour 2001
	Autorisations de programme		Crédits de paiement				
	Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
Dépenses ordinaires							
Titre III			1 237 687 108	-400 000	1 237 287 108	+73 234 973	1 310 522 081
<i>Personnel</i>			710 000 000		710 000 000	+51 000 000	761 000 000
<i>Fonctionnement</i>			527 687 108	-400 000	527 287 108	+22 234 973	549 522 081
Titre IV			14 000 000		14 000 000	+1 200 000	15 200 000
Totaux pour les dépenses ordinaires			1 251 687 108	-400 000	1 251 287 108	+74 434 973	1 325 722 081
Dépenses en capital							
Titre V	65 000 000	97 000 000	65 000 000			+97 000 000	97 000 000
Totaux pour les dépenses en capital	65 000 000	97 000 000	65 000 000			+97 000 000	97 000 000
Totaux généraux	65 000 000	97 000 000	1 316 687 108	-400 000	1 251 287 108	+171 434 973	1 422 722 081

I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

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

LIBELLE	CHAPITRES BUDGETAIRES	LFI 2000	PLF 2001	Evolution 2001/2000 (en %)
Rémunérations des personnels	31-90 art. 22	20 842 987	21 817 938	4,7
Indemnités et allocations diverses	31-02 art.22	9 645 683	10 294 924	6,7
Autres rémunérations	31-96 art 22	7 143 318	7 143 318	0,0
Cotisations sociales part de l'Etat	33-90 art 22	1 950 242	3 469 596	77,9
Prestations sociales versées par l'Etat	33-91 art 22	706 383	762 789	8,0
Total		40 288 613	43 488 565	7,9

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

Le tableau ci-dessous récapitule les prestations servies en 1999 au titre de l'action sociale interministérielle :

L'action sociale interministérielle

Prestations 1999	Nombre d'aides	Coût unitaire (en francs)
Aides au maintien à domicile :		
Aide à l'amélioration à l'habitat	1 028	9 977
Aide ménagère à domicile	36 558	3 550
Aides à l'enfance :		
Prestations de services "crèches" (Nb d'aides : berceaux occupés)	18 834	14 193
Aides aux vacances :		
Chèques vacances	184 007	1 351
Aides au logement des agents de l'Etat :		
Réservations de logement (Nb d'aides : logements réservés)	825	136 138
Aides à l'installation (AIP)	2 560	3 435
Prêts à l'installation (PIP)	520	4 860

Ces crédits s'élèvent, pour 2001, à 761 millions de francs, soit une augmentation de 7,2 % par rapport à 2000.

II. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

A. LES SUBVENTIONS AUX ÉCOLES

Les subventions aux écoles (ENA¹, IIAP², IRA³ et Centre d'études européennes de Strasbourg) représentent 375,92 millions de francs, en progression de 2,2 %. Cette progression est principalement imputable à l'augmentation de la subvention allouée aux cinq IRA résultant de l'accroissement du nombre des élèves en scolarité.

¹ École nationale d'administration.

² Institut international d'administration publique.

³ Instituts régionaux d'administration.

1. La subvention de fonctionnement de l'ENA

La subvention inscrite au budget primitif pour 2000 de l'Ecole s'élève à 168,37 millions de francs et représente 87,90 % des recettes totales escomptées sur l'exercice. Pour 2001, le projet de loi de finances initiale propose une légère progression de la subvention, portant son montant à 171,90 millions de francs.

Les crédits nouveaux sollicités pour l'année 2001 s'inscrivent, d'une part, dans le cadre de la gestion courante de l'école et, d'autre part, visent à mettre en application les dispositions de la réforme des préparations aux concours, des concours ainsi que de la scolarité qui sont entrées en vigueur dès le 1^{er} novembre 1999 - pour les cycles 1999/2000 de préparation aux concours d'entrée à l'école - et qui seront effectives à la date du 1^{er} janvier 2001 pour ce qui concerne les modifications apportées à la scolarité des élèves.

• Gestion de l'ENA

Il s'agit tout d'abord de tirer les conséquences financières de la création de 10 emplois supplémentaires d'élèves dès le concours 1999, mesure reconduite en 2000 et qui devrait être à nouveau effective en 2001. Cette mesure concerne les traitements, charges sociales et taxes sur les salaires des emplois ainsi créés pour un montant de + 2,192 millions de francs.

Il convient d'ajuster le montant de l'indemnité de formation au nombre d'élèves recrutés (100 + 10 = 110). Instituée par le décret n° 71-365 du 14 mai 1971 modifié, cette indemnité est de 1.500 francs par mois, elle est versée durant les 15 derniers mois de la scolarité, soit un crédit de + 0,235 million de francs.

Les élèves issus du concours interne et du 3^{ème} concours perçoivent une indemnité forfaitaire mensuelle (IFM) créée par le décret n° 86-248 du 24 février 1986. Ces dispositions ont été modifiées en 1998, l'indemnité étant désormais versée uniquement pendant la période de la scolarité des élèves (27 mois) alors que le versement était antérieurement étalé sur 7 années. Il convient, sur le budget 2001, de solder le financement de cette réforme (2,223 millions de francs) pour un montant de + 0,159 million de francs.

Afin de tenir compte de la situation de plusieurs agents de l'école, des transformations et ajustements d'emplois ont été sollicités, soit - 0,11 million de francs.

Dans le cadre de la résorption de l'emploi précaire, 5 emplois de vacataires permanents sont concernés (dispositif « Perben »), 3 dans la filière administrative, 2 dans la filière personnels de service.

• Réforme des préparations aux concours d'entrée et de la formation initiale à l'ENA

Deux mesures ont été proposées.

Afin d'aider des étudiants à préparer le concours d'entrée, l'ENA accorde des aides financières d'un montant fixé à 1.200 francs par mois depuis 1984. L'Ecole souhaite revaloriser ces aides pour porter leur montant à 20.682 francs par an (1.723 francs par mois). Afin de pouvoir continuer à attribuer un nombre significatif de bourses, un crédit nouveau est sollicité à hauteur de + 0,209 million de francs.

Dans le cadre de la réforme de la formation initiale, le conseil d'administration de l'Ecole a approuvé le principe de recrutement de directeurs pédagogiques afin de renforcer la capacité « d'ingénierie pédagogique » de l'Ecole. Ils interviendront, à temps plein, dans des domaines tels que l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, la liaison entre les enseignants à l'Ecole et la pratique sur le terrain, l'enseignement de la gestion quotidienne des ressources humaines et la conduite du changement. Dans un premier temps, la création de 2 emplois est demandée, pour un coût de 0,858 million de francs.

2. Les subventions aux autres écoles

a) *Les instituts régionaux d'administration (IRA)*

La subvention allouée aux cinq instituts régionaux d'administration (IRA) s'établit à 178,61 millions de francs pour 2001, soit une augmentation de 2,9 % par rapport à 2000 (173,50 millions de francs).

b) *L'institut international d'administration publique (IIAP)*

L'Ecole nationale d'administration n'entretient actuellement aucun lien juridique avec l'Institut international de l'administration publique. Néanmoins, la frontière des compétences respectives des deux établissements dans le domaine de la formation n'ayant pu être tracée de façon satisfaisante, la fusion de l'ENA et de l'IIAP a été envisagée.

Cette fusion rendrait plus féconds les liens entre formations initiale et continue, en donnant aux élèves français une ouverture internationale encore plus grande alors que les auditeurs étrangers seraient plus facilement en contact avec les élèves et fonctionnaires français. La coopération administrative internationale menée par le nouvel établissement bénéficierait pleinement de l'expérience de l'IIAP et pourrait mieux s'adapter à la diversité

des situations des partenaires concernés. La faisabilité de ce projet sera examinée au cours de l'année 2001.

B. LA FORMATION ET LA COMMUNICATION

• **Les actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique** mobilisent des crédits à hauteur de 51,5 millions de francs, en hausse sensible de 35,5 % par rapport à 2000. Cette augmentation résulte du doublement des crédits alloués à des opérations interministérielles de formation non déconcentrées (soit 30,15 millions de francs).

Formation continue	Nombre de stagiaires	Nombre de journées stagiaires	Coût moyen par jour et par stagiaire
Echelon central	292	1 045	1 120,24 F
Echelon déconcentré	21 281	55 261	243,39 F

• **Les crédits destinés aux études et à la communication** sur la gestion publique s'établissent à 13,10 millions de francs, soit un montant qui recule de 5,1 % par rapport à 2000.

C. LE FONDS POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT

L'emploi des crédits s'établit comme suit pour l'année 1999 :

(en millions de francs)

	Titre III
Section centrale	61,23
Section territoriale	
- crédits examinés au niveau central	27,43
- crédits délégués globalement aux préfets	49,80
Sous-total	77,23
TOTAL	138,46

Le solde des crédits disponibles (10,46 MF) a été volontairement mis en report de façon à contribuer en 2000 au financement de projets relevant du PAGSI.

La part des crédits délégués globalement aux préfets en début d'année 1999 a permis de contribuer au financement de 580 opérations.

S'agissant de l'exercice 2000, sur les 109 millions de francs de ressources disponibles, il a tout d'abord été procédé, en début d'année, à une délégation globale de 53,9 millions de francs aux préfets de département (l'utilisation de cette enveloppe ne sera connue qu'au début de 2001), ce qui représente 73 % des crédits ouverts sur la section territoriale (62 % en 1999) et 49 % des crédits disponibles sur l'ensemble des deux sections du fonds (33 % en 1999).

Ultérieurement, à la suite des réunions du comité permanent du comité interministériel pour la réforme de l'Etat tenues entre fin mars et début mai, les décisions de financement suivantes ont été prises :

- sur la section centrale : 107 opérations ont été financées pour un montant de crédits du fonds de 35,1 millions de francs ;

41 % des crédits ont financé des opérations d'amélioration du service rendu aux usagers, 32 % le développement d'outils et de systèmes intégrés de gestion, 10 % des projets principalement liés à l'adaptation de l'organisation et des modes de travail, 9 % des actions de formation et 7 % des études portant sur la modernisation de la gestion des ressources humaines ; près de la moitié de ces crédits correspondait à des opérations impliquant le recours aux nouvelles technologies.

- sur la section territoriale (examen central) : 110 projets ont été soutenus pour un montant de crédits du fonds de 20,1 millions de francs (dont 72 % pour des opérations liées aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, 14 % pour les services de proximité et 10 % pour l'amélioration du fonctionnement des services).

D'ici la fin de l'année, d'autres opérations liées à la mise en œuvre du Programme gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) devraient être financées.

Pour 2001, la dotation du fonds prévue par le projet de loi de finances est de 109 millions de francs sur le titre III (chapitre 37-08).

Les priorités qu'il est proposé de fixer à l'emploi de ces ressources devraient porter, pour la section nationale, sur les thèmes suivants :

- amélioration significative du service rendu aux usagers, notamment par le soutien à la généralisation des démarches de qualité, l'amplification des simplifications administratives et l'amélioration de la qualité réglementaire ;

- dynamisation de la gestion des ressources humaines, développement de la gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences et innovation dans les modes d'organisation du travail ;

- modernisation des procédures budgétaires, généralisation des pratiques de contrôle de gestion et extension de la contractualisation, consolidation des systèmes d'information budgétaire et comptable ;

- achèvement du programme gouvernemental sur la société de l'information (développement des télé-procédures, enrichissement des sites Internet publics, meilleure diffusion des données publiques, promotion des outils coopératifs d'information et de travail...) ;

- accompagnement de la réorganisation des services liée à la redéfinition de leurs missions et méthodes et au développement de la déconcentration (pilotage stratégique, suivi).

Les crédits de la deuxième section (territoriale) devraient être consacrés :

- pour une grande part, à des opérations liées aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (consolidation des systèmes d'information territoriaux, développement des sites Internet, extension des télé-procédures, renforcement des coopérations inter-services...) ;

- à des projets visant à améliorer la qualité des services de proximité (développement de maisons des services publics dans les quartiers relevant de la géographie prioritaire de la politique de la ville ou en zone rurale) et l'accueil des usagers ;

- à l'accompagnement des services déconcentrés dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur projet territorial.

D. LES DÉLOCALISATIONS DE SERVICES PUBLICS

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

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

Au total, ce sont désormais 35.000 emplois dont le transfert a été approuvé en CIADT après déduction d'un certain nombre d'opérations annulées ou suspendues soit, environ, 13.000 pour les CIADT antérieurs à juillet 1993, 10.000 pour le CIADT du 20 septembre 1994, 5.200 pour ceux du 10 avril et du 15 décembre 1997 et 6.300 pour celui du 18 mai 2000. Au 1^{er} juillet 1999, 17.595 emplois sont d'ores et déjà transférés, et 5.157 sont en cours. L'ensemble, totalisant 22.752 emplois, représente donc près de 64,7 % du programme aujourd'hui acté en CIADT.

Les principales opérations concernent les ministères chargés de la recherche (INSERM¹, CNRS², INRA³, CEA⁴) et la défense (au Mans, à Creil, Tours, Brest, Toulouse et Toulon) ainsi que divers services de La Poste dans de nombreuses villes. S'y ajoutent d'autres opérations chacune sur plus de 100 emplois, avec le CNED⁵ à Poitiers pur 200 emplois, le CEREQ⁶ à Marseille pour 120 emplois, l'Agence du médicament à Saint-Denis pour plus de 500 emplois, la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) à Mérignac, Muret et Toulouse pour 320 emplois, l'ONISEP⁷ et l'UGAP⁸ à Marne-la-Vallée pour respectivement 176 et 300 emplois, le Centre d'études pour les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques à Lyon pour 120 emplois, l'Ecole nationale des techniciens de l'équipement à Valenciennes pour plus de 300 fonctionnaires stagiaires et l'Ecole nationale d'administration à Strasbourg pour 70 emplois ainsi que 100 postes d'élèves fonctionnaires, l'ENSAI⁹ à Rennes pour 70 emplois et 210 élèves (dont 75 élèves fonctionnaires), la sous-direction de la police scientifique et technique à Lyon-Ecully pour 340 emplois.

En outre, d'autres décisions de transfert ont fait l'objet d'actes juridiques ou financiers permettant d'engager physiquement d'autres opérations ou compléter des projets en partie réalisés qui concernent 5.157 emplois.

¹ Institut national de la santé et de la recherche médicale.

² Centre national de la recherche scientifique.

³ Institut national de la recherche agronomique.

⁴ Commissariat à l'énergie atomique.

⁵ Centre national d'enseignement à distance.

⁶ Centre d'études et de recherches sur les qualifications.

⁷ Office national d'information sur les enseignements et les professions.

⁸ Union des groupements d'achats publics.

⁹ Ecole nationale de la statistique et de l'analyse de l'information..

Les principales d'entre elles concernent, en dehors de l'Ile-de-France et outre diverses opérations du ministère de la défense : Agen (École nationale d'administration pénitentiaire), Lyon (École normale supérieure de Fontenay-Saint-Cloud et École nationale des contrôleurs du Trésor public), Oullins (laboratoires joints de la DGCCRF¹ et de la DGDDI²), Angers (ADEME³), Lille (INPI⁴), Tourcoing (École nationale des douanes)...

En revanche, certaines décisions de transferts portant sur environ 3.000 emplois ont été différées ou ajournées.

Globalement, le transfert de 22.752 emplois - soit 64,7 % des emplois concernés par les approbations des CIADT - est d'ores et déjà réalisé ou engagé.

Au 30 juin 2000, le montant des crédits effectivement transférés aux divers ministères pour le financement de leurs opérations s'élève respectivement à 876,51 millions de francs pour les autorisations de paiement, 832,36 millions de francs pour les crédits de paiement sur le chapitre 57-01, et 143,14 millions de francs pour les dépenses ordinaires sur le chapitre 37-07.

Il faut ajouter à ces dépenses les financements ayant fait l'objet de décisions du Comité de gestion du fonds de délocalisations et pour lesquels l'arrêté de répartition est en cours de parution. Ces financements représentent 44 millions de francs en autorisations de programme sur le chapitre 57-01.

S'ajoutent également les financements nécessaires à la poursuite et l'achèvement des opérations déjà engagées soit, au titre de l'exercice 2000, 14,61 millions de francs au chapitre 37-07, 15 millions de francs en autorisations de programme et 2,3 millions de francs en crédits de paiement au chapitre 57-01 et, au titre de 2001, au chapitre 37-07 : 1,10 million de francs et au chapitre 57-01 : 25 millions de francs en autorisations de programme et 28,30 millions de francs en crédits de paiement.

Globalement, le montant des dépenses engagées ou programmées atteint donc 158,86 millions de francs sur le chapitre 37-07 et 945,51 millions de francs en autorisations de programme et 887,66 millions de francs en crédits de paiement sur le chapitre 57-01.

Les crédits de paiement disponibles à la fin de l'exercice 2000 sur le chapitre 57-01 devraient suffire à couvrir les dépenses d'ores et déjà programmées par le comité de gestion du fonds pour l'exercice 2001 ainsi que

¹ Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

² Direction générale des douanes et des droits indirects.

³ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

⁴ Institut national de la propriété industrielle.

les dépenses nouvelles - telles qu'elles peuvent être estimées à la date du 30 juin 2000. Les montants en cause sont repris dans le tableau ci-après.

L'équilibre et la poursuite de l'activité du fonds sont toutefois liés à son abondement en loi de finances rectificative par les « retours » dont les montants prévisionnels attendus à ce titre en collectif 2000 ont été repris dans le tableau ci-dessous.

Les crédits qualifiés de « retours » correspondent aux produits résultant de la réalisation de divers immeubles franciliens libérés par des services délocalisés, qui viennent abonder le fonds des délocalisations publiques (c'est-à-dire les chapitres figurant au tableau ci-dessous). Ou encore à la contrepartie budgétaire de la réaffectation des immeubles à d'autres administrations.

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

Les difficultés du montage de certaines opérations importantes et les retards qui peuvent s'ensuivre, expliquent enfin que certains besoins de financement font l'objet d'un report sur les exercices 2002 ou 2003.

Crédits de délocalisation

(en millions de francs)

	Chapitre 57-01 AP	Chapitre 57-01 CP	Chapitre 37-07 DO
LFI 1992	800,00	400,00	100,00
LFI 1993		400,00	85,86
LFI 1994	130,00	30,00	20,00
LFI 1996	25,00	12,50	
LFR 1996	5,50	5,50	
LFI 1997	30,00		
LFR 1997	5,50	5,50	
LFI 1998		26,00	
LFR 1998	15,40	67,40	
TOTAL	1 011,40	946,90	205,86
Consommation de 1992 au 30.06.2000	876,51	832,36	143,15
Arrêté de répartition en instance	44,00		
Total consommé ou affecté	920,51	832,36	143,15
Solde disponible au 30.06.2000	90,89	114,54	62,71
Prévisions pour le 2ème trimestre 2000			
Crédits préaffectés		27,00	14,61
Dépenses nouvelles (estimation au 30.06.2000)	8,00	8,00	2,92
Solde disponible en fin d'exercice	82,89	79,54	45,18
"Retours" attendus en LFR 2000 (<i>prévision</i>)	98,57	98,57	
PLF 2001			
Prévisions pour 2001			
Crédits préaffectés	25,00	28,30	1,10
Dépenses nouvelles (<i>estimation au 30.06.2000</i>)	4,00	4,00	3,00
Crédits disponibles (<i>prévision</i>)	152,46	145,81	41,08

Répartition des emplois par région (situation au 1er juin 2000)

Région	Emplois transférés	Emplois en cours de transfert	Somme des transférés et en cours
ALSACE	377	0	377
AQUITAINE	1 033	844	1 877
AUVERGNE	204	23	227
BOURGOGNE	39	22	61
BRETAGNE	619	41	660
CENTRE	1 209	39	1 248
CHAMPAGNE-ARDENNE	43	0	43
CORSE	2	0	2
FRANCHE-COMTE	410	0	410
ILE-DE-FRANCE	3 419	1 210	4 629
LANGUEDOC-ROUSSILLON	777	0	777
LIMOUSIN	973	47	1 020
LORRAINE	331	17	348
MIDI-PYRENEES	1 013	53	1 066
NORD-PAS-DE-CALAIS	617	578	1 195
HAUTE-NORMANDIE	139	118	257
BASSE-NORMANDIE	164	43	207
PAYS-DE-LOIRE	1 640	338	1 978
PICARDIE ⁽²⁾	738	70	808
POITOU-CHARENTES	849	20	869
PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR	940	23	963
RHONE-ALPES	1 294	1 670	2 964
Départements d'outre-mer	20	0	20
Répartition régionale non disponible	745	1	746
TOTAL GENERAL	17 595	5 157	22 752

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

⁽²⁾ Pour l'essentiel des opérations "Défense" à Creil.

III. LES DÉPENSES D'INTERVENTION

Sur le chapitre 43-02 sont inscrits 15,2 millions de francs au titre des subventions aux actions de formation des groupements d'intérêt public (GIP) et aux organisations syndicales, en hausse de 8,6 % : 2 millions de francs sont destinés au Centre des études européennes de Strasbourg, et 13,2 millions de francs aux organisations syndicales de la fonction publique (12 millions de francs en 2000).

IV. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Ces crédits correspondent à **97 millions de francs**, en hausse de 49,2 % par rapport à l'année précédente, destinés à des équipements en faveur d'actions interministérielles, ainsi répartis : 65 millions de francs pour l'action

sociale interministérielle - contre 35 millions de francs en 2000 -, 30 millions de francs pour le logement en Ile-de-France, et 2 millions de francs au bénéfice du fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.



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

Répartition des coûts

Composantes de l'agrégat	Indicateurs de coûts			
	1997 résultat	1998 résultat	1999 résultat	2000 prévision
	Dépenses hors personnels (MF)			
L'action sociale interministérielle	603	641	658	775
Les actions interministérielles de recrutement et de formation continue	344	363	385	419
La modernisation et la réforme de l'Etat	72	86	84	123
Total	1 019	1 090	1 127	1 317

CHAPITRE DEUX

LE NOMBRE EXACT DE FONCTIONNAIRES N'EST PAS CONNU

I. LES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES...

A. PRÈS DE 40.000 EMPLOIS BUDGÉTAIRES SUPPLÉMENTAIRES DEPUIS 1990

De 1990 à 2000, le nombre d'emplois budgétaires inscrits au budget de l'Etat a évolué de la façon suivante :

Evolution des emplois budgétaires des agents de l'Etat

Années	Emplois budgétaires	Emplois budgétaires à champ constant ^{(1)(*)}
1990	2 507 905	2 072 656
1991	2 090 517	2 087 329
1992	2 079 627	2 075 805
1993	2 084 532	2 080 678
1994	2 078 872	2 078 872
1995	2 079 917	2 079 917
1996	2 086 128	2 086 128
1997	2 085 445	2 085 445
1998	2 092 287	2 092 287
1999	2 102 778	2 102 778
2000	2 112 135	2 112 135

Source DGAFP : lois de finances (ensemble du budget de l'Etat y compris les budgets annexes)

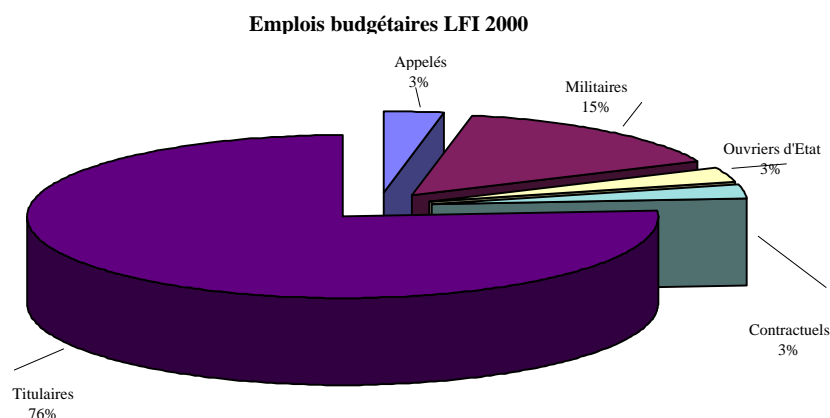
⁽¹⁾ Non compris les établissements publics

^(*) Hors Météo, Poste et Télécommunications, Imprimerie nationale

Il apparaît que, depuis 1990, les emplois budgétaires ont été réduits de 395.770, soit une diminution de 15,8 % en dix ans. Toutefois, le tableau ci-dessus a pour mérite de présenter l'évolution des emplois budgétaires à structure constante. Or, ce mode de présentation fait apparaître **la création de 39.479 emplois budgétaires supplémentaires en 10 ans.**

Ces emplois s'établissent ainsi à 2.112.135 en 2000, non compris les établissements publics.

Ils se répartissent de la façon suivante dans la loi de finances pour 2000 :



B. L'ÉVOLUTION DEPUIS 20 ANS

Les effectifs budgétaires de l'Etat (hors appelés pour les ministères de l'intérieur et de l'outre-mer) ont progressé de 160.248 emplois entre 1980 et 2000 (+176.194 emplois au sein des ministères civils, y compris budgets annexes, et -15.946 emplois au sein du ministère de la défense).

En rythme annuel, les créations nettes d'emplois budgétaires ont augmenté de 8.102 emplois par an (+8.810 emplois pour les ministères civils et -797 pour le ministère de la défense).

Sur les dix dernières années (1990-2000), les créations d'emplois budgétaires s'établissent à 3.952 emplois supplémentaires par an en moyenne, soit 3.896 emplois supplémentaires par an dans les ministères civils. Sur cette période, le ministère de la défense a connu, pour sa part, un rythme moyen de créations nettes de 56 emplois par an.

De 1980 à 2000, les plus fortes créations ont été constatées au sein du ministère de l'éducation nationale (87.854 emplois pour l'enseignement scolaire et 53.553 emplois pour l'enseignement supérieur).

La tableau ci-après présente **la répartition des emplois budgétaires de l'Etat, qui est extrêmement concentrée.**

Ainsi, en 2000, les personnels des ministères de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur représentaient 65,5 % de l'ensemble des effectifs des services civils de l'Etat, et 50,6 % des effectifs totaux, comprenant donc également les emplois militaires.

Evolution des effectifs budgétaires de l'Etat depuis 1980

	1980	1985	1990	2000	Ev
	LFI	LFI	LFI	LFI	cum
Enseignement scolaire	853 559	907 392	928 217	941 413	+8%
Enseignement supérieur	73 920	95 068	99 051	127 473	+5%
Intérieur (hors appelés)	139 360	150 694	157 676	163 434	+2%
Justice	42 899	47 025	53 823	63 031	+2%
Economie, finances et industrie (1)	179 914	194 843	185 331	179 705	
Equipement (2)	88 620	102 893	112 091	100 676	+1%
Autres ministères (3)	115 125	97 331	95 098	93 901	-2%
Ministères civils	1 493 397	1 595 246	1 631 287	1 669 633	+17%
Aviation civile (4)	10 501	11 644	9 885	10 778	
Autres budget annexes (5)	905	918	865	586	
Budgets annexes	11 406	12 562	10 750	11 364	
Défense (hors appelés)	447 123	453 061	430 619	431 177	-1%
TOTAL	1 951 926	2 060 869	2 072 656	2 112 174	+16%
Hors défense	1 504 803	1 607 808	1 642 037	1 680 997	+17%

(1) Services financiers et industrie (excepté de 1984 à 1986 section commune industrie et recherche)

(2) Urbanisme et services communs, Mer et Tourisme

(3) Hors météorologie nationale, y compris outre-mer (hors appelés)

(4) Budget annexe depuis 1992

(5) Hors service des essences et Postes et Télécommunications mais y compris Imprimerie nationale jusqu'en 1992

Les effectifs réels des trois fonctions publiques ont progressé de 19,0 % de 1980 à 1997. Les effectifs des ministères civils, hors établissements publics, ont progressé de 8,5 % entre 1980 et 1997.

Au cours de cette même période, les effectifs des fonctions publiques hospitalières et territoriales ont progressé respectivement de 21,0 % soit 10.521 emplois par an en moyenne, et de 37,9 %, soit 29.604 emplois par an en moyenne, évolution résultant en majeure partie des lois de décentralisation.

Effectifs des trois fonctions publiques depuis 1980

(situation au 31 décembre)

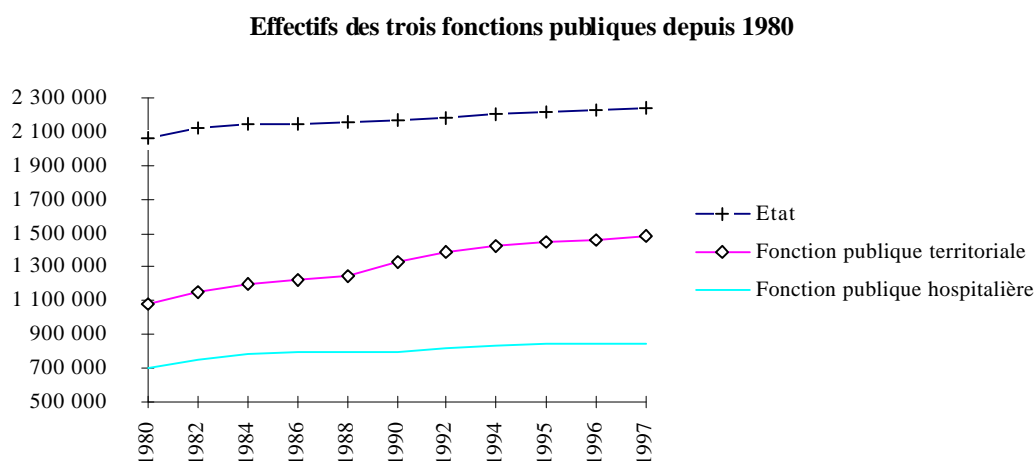
Fonction publique	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992
Etat	2 064 300	2 118 800	2 148 800	2 151 000	2 159 900	2 169 000	2 184 500
dont							
Ministères civils hors PTT et établissements publics	1 608 300	1 667 400	1 696 500	1 705 200	1 721 300	1 756 100	1 783 700
Défense (1)	456 000	451 400	452 300	445 800	438 600	412 900	400 800
Fonction publique territoriale	1 075 000	1 152 000	1 196 800	1 219 600	1 251 500	1 326 400	1 383 300
Fonction publique hospitalière (2)	701 700	750 300	781 100	790 300	800 800	801 800	818 700
TOTAL	3 841 000	4 021 100	4 126 700	4 160 900	4 212 200	4 297 200	4 386 500

(1) hors appelés du contingent

(2) rupture de série à partir de 1990 où les étudiants en 2ème partie de DCEM ne sont plus inclus

Source : INSEE, DGAFP et Direction des hôpitaux

Le graphique ci-dessous présente l'évolution des effectifs des trois fonctions publiques depuis 1980 :



Il convient toutefois d'insister sur le fait qu'il s'agit d'emplois budgétaires et non d'effectifs réels, les premiers étant parfaitement connus, puisqu'ils figurent au budget de l'Etat et sont votés par le Parlement. Les seconds, en revanche, sont beaucoup plus mal appréhendés : en réalité, ils ne sont pas connus de manière exacte.

II. ... NE CORRESPONDENT PAS AUX EFFECTIFS RÉELS

A. L'ÉTAT, MAUVAIS EMPLOYEUR

En janvier 2000, la Cour des comptes a publié un rapport particulier consacré à *La fonction publique de l'Etat*.

Ce rapport, qui intervient dans le cadre d'une série de contrôles engagés par la Cour des comptes sur les dépenses de personnel, devrait être complété, dans les années à venir, par d'autres études portant sur la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

Il consacre d'importants développements à la gestion des emplois, des effectifs et des rémunérations de plusieurs ministères :

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

Votre rapporteur spécial ne rentrera pas dans le détail des travaux de la Cour des comptes, d'autant plus qu'il était intervenu sur ce sujet lors du dernier débat d'orientation budgétaire au Sénat, le 6 juin dernier, mais rappellera simplement que **ce rapport est accablant pour l'Etat-employeur tant sont nombreux les dysfonctionnements ou irrégularités constatés** : emplois en surnombre ou bloqués, existence de mises à disposition ou de détachements injustifiés ou irréguliers, système de contrôle des effectifs réels insatisfaisant, gestion prévisionnelle des ressources humaines défailante, voire carrément inexistante, dépenses indemnitaires financées sur des ressources extra-budgétaires, avantages indus sans base juridique autre qu'une simple décision ministérielle, méconnaissance des effectifs de fonctionnaires...

Il est urgent que le gouvernement tire les conséquences qui s'imposent de ce rapport.

Où sont donc les fonctionnaires qui n'occupent pas leur poste budgétaire ?

La direction générale de l'administration et de la fonction publique a réalisé une enquête statistique sur les positions statutaires des agents de l'Etat en 1998, auprès des directions des personnels des ministères. L'enquête fournit les effectifs des agents mis à disposition, en service détaché ou placés en disponibilité. **Elle ne permet pas de recenser nommément les organismes d'accueil dans lesquels sont placés les agents. Seule la catégorie de l'organisme est précisée.**

Fin 1998, 5.400 agents titulaires sont mis à disposition. Près de la moitié le sont auprès d'une administration de l'Etat ou d'un établissement public administratif (46 %). Plus d'un tiers le sont auprès d'un organisme associatif assurant une mission d'intérêt général (36 %).

35.300 fonctionnaires sont en service détaché fin 1998. Un tiers des agents sont détachés auprès d'une administration ou d'un établissement public de l'Etat (38 %). Les autres destinations sont essentiellement les collectivités territoriales ou les établissements publics en relevant (10 %), et l'étranger pour dispenser un enseignement ou participer à une mission de coopération (22 %).

Le recours à la mise en disponibilité est très fréquent en 1998. 36.000 fonctionnaires titulaires sont dans cette situation au 31 décembre. 90 % des disponibilités sont des disponibilités sur demande accordées de droit ou pour convenances personnelles.

Au cours de l'année 1998, environ 5.000 agents titulaires se sont mis en disponibilité.

B. FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

Au-delà des 2,1 millions d'agents civils de l'Etat et de ses établissements publics, il faut en effet comptabiliser dans l'emploi public :

- les 460.000 agents des exploitants publics de la Poste et de France Telecom ;
- les 313.000 militaires (hors appelés du contingent) ;
- les 1,323 million d'agents de la fonction publique territoriale ;
- les 650.000 agents de la fonction publique hospitalière (hors médecins) ;

- ainsi que 146.000 enseignants des établissements privés sous contrat et 125.000 salariés des établissements de santé privés à but non lucratif tarifés en dotation globale.

Au total, on recense donc 5,1 millions d'agents publics¹ pour une population active de 22,4 millions, **soit plus d'un actif sur cinq**.

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

C. LA CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI PUBLIC : POUR QUOI FAIRE ?

Le décret n° 2000-663 du 13 juillet 2000 crée l'Observatoire de l'emploi public, qui a officiellement été installé au mois de septembre dernier.

La décision de créer cette structure avait été prise un an plus tôt, lors de la réunion du comité interministériel de la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999.

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

Les missions de l'Observatoire de l'emploi public

Le décret du 13 juillet 2000 confie quatre missions à l'Observatoire de l'emploi public :

- la réalisation d'études statistiques et prospectives relatives à l'emploi dans les trois fonctions publiques ; il présente chaque année au Parlement un état statistique annuel des effectifs de la fonction publique de l'Etat ;
- la formulation de propositions pour la mise en place de systèmes d'information permettant d'harmoniser les données recueillies pour chacune des trois fonctions publiques ;
- l'élaboration de méthodes techniques nécessaires à la bonne connaissance de l'emploi public et à la gestion prévisionnelle des emplois ;

¹ Enfin, environ 4,2 millions de personnes voient leur pension directement indexée sur la rémunération des fonctionnaires : 1,7 million de personnes bénéficiant d'une pension civile ou militaire de retraite et 550.000 bénéficiaires d'une pension versée par la CNRACL, 1,3 million de bénéficiaires du régime de retraite complémentaire IRCANTEC ainsi que 600.000 personnes ayant droit à une pension d'invalidité

- la contribution à la valorisation et à la diffusion des travaux réalisés en matière d'emploi public, notamment leur utilisation pour des comparaisons internationales.

Votre rapporteur spécial ne doute pas de la qualité des travaux à venir de l'Observatoire de l'emploi public, mais s'interroge sur leur utilité réelle et, surtout, sur ce que le gouvernement en fera. Ce dernier, en effet, ne dispose-t-il pas déjà d'informations suffisamment nombreuses et complètes pour entreprendre des réformes ?

Le véritable objectif de cette nouvelle structure est-il réellement d'informer les pouvoirs publics, ou bien plutôt, de gagner du temps et de différer, une fois encore, les indispensables réformes à engager ?

Or, votre rapporteur spécial considère que, dans bien des domaines, les tergiversations du gouvernement risquent finalement de n'aboutir qu'à des réformes brutales et donc douloureuses.

En tant que membre de l'Observatoire de l'emploi public, votre rapporteur spécial ne manquera pas d'être vigilant sur ce dossier.

III. LES EMPLOIS - JEUNES : DE FUTURS FONCTIONNAIRES ?

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

Le gouvernement continue à afficher son ambition initiale de recruter 350.000 emplois-jeunes, bien qu'il semble peu probable qu'il y parvienne, ne serait-ce que parce que, l'année dernière, il poursuivait déjà le même objectif pour la fin de l'année 2000. Or, comme le montre le tableau ci-après, cet objectif était loin d'être réalisé à la fin du mois d'août dernier :

Résultats à fin août 2000	Embauches réalisées
Associations, collectivités locales, établissements publics	160 000
Education nationale	83 000
Police nationale	20 000
Justice	800
Total	263 800

Source : ministère de l'emploi et de la solidarité.

Un recrutement aussi volontariste a évidemment fait baisser le niveau du chômage des jeunes, mais peu d'attention a été portée à leur avenir à l'issue des cinq années que doit durer leur contrat de travail.

C'est sans doute parce que le gouvernement commence à se préoccuper du devenir de ces jeunes à l'issue des cinq années que doit durer le dispositif, qu'il a annoncé la réunion prochaine d'un comité interministériel consacré à la pérennisation de ces emplois¹.

Votre rapporteur spécial s'interroge également sur le caractère novateur des emplois occupés à grand frais par ces jeunes - 23 milliards de francs dans le projet de budget pour 2001 -, l'innovation se limitant souvent, semble-t-il, à donner de nouvelles appellations à d'anciens métiers. Par ailleurs, l'esprit du dispositif est trop souvent détourné, des collectivités territoriales, notamment, étant incitées à recruter des emplois jeunes avant de les titulariser à l'issue du contrat de cinq ans, afin de bénéficier des aides publiques, non sur des postes nouveaux, mais sur des postes existants « reprofilés ». On ne saurait d'ailleurs en faire reproche aux gestionnaires locaux qui optimisent ainsi leur gestion.

Enfin, votre rapporteur spécial s'inquiète de la **probable intégration d'une part conséquente des emplois-jeunes dans la fonction publique**, rappelant que l'ancien ministre de la fonction publique avait déclaré, au début de l'année, que certains d'entre eux deviendraient fonctionnaires.

Il souhaite reproduire ci-après la réponse que lui a apportée le gouvernement sur ce point :

¹ Il convient de rappeler que la commission des affaires sociales du Sénat, qui avait mis en place un groupe de travail sur l'avenir des emplois-jeunes, a rendu ses conclusions il y a peu de temps : elles insistent sur l'étroitesse des voies de sortie du dispositif.

« L'intégration massive des emplois-jeunes dans la fonction publique de l'Etat est exclue »

Le programme en faveur de l'emploi des jeunes initié par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 est essentiellement destiné à créer des emplois pour les jeunes de 18 à 30 ans dans des activités répondant à des besoins émergents ou non satisfaits. **La vocation première des personnes en bénéficiant au sein des personnes morales de droit public n'est donc pas l'intégration dans la fonction publique.** Elles peuvent toutefois faire acte de candidature à tous les concours externes sous réserve de remplir les conditions prévues pour s'y présenter.

S'agissant de la fonction publique de l'Etat, le protocole d'accord relatif à la résorption de l'emploi précaire et à une meilleure gestion de l'emploi public signé le 10 juillet 2000 prévoit la création d'un groupe de travail réunissant des représentants des administrations et des organisations syndicales représentatives de fonctionnaires et chargé d'envisager les suites de ce dispositif. Sans anticiper sur les conclusions de cette réflexion, **l'intégration massive et directe des emplois-jeunes concernés dans la fonction publique de l'Etat est exclue.**

Les adjoints de sécurité et les agents de justice, seuls emplois-jeunes à disposer, en application des dispositions législatives, d'un contrat de droit public, peuvent se présenter aux concours internes d'accès à des corps de fonctionnaires dès lors qu'ils remplissent les conditions fixées par le statut particulier du corps auquel le concours ouvre droit. **Le ministère de l'intérieur a d'ores et déjà explicitement ouvert le concours interne de gardiens de la paix aux adjoints de sécurité.**

En tout état de cause, ces dispositifs se traduiront essentiellement par des titularisations sur des emplois existants et n'engendreront donc pas en tant que tels de surcoût.

Dans le cas de la fonction publique hospitalière, le protocole d'accord signé entre la ministre de l'emploi et de la solidarité et les organisations syndicales représentatives le 14 mars dernier prévoit également une réflexion sur le devenir des emplois-jeunes à l'hôpital dont les conclusions ne sauraient être anticipées.

La problématique qui caractérise la fonction publique territoriale est différente puisque la création d'emplois budgétaires susceptibles d'accueillir des emplois-jeunes que leur employeur voudrait intégrer relève de la libre appréciation des collectivités.

Il est toutefois permis de douter de ces propos, du reste ambigus, ne serait-ce qu'en raison des très fortes pressions syndicales qui ne manqueront probablement pas de s'exercer lorsque se posera concrètement la question de l'avenir de ces jeunes.

CHAPITRE TROIS

LA FONCTION PUBLIQUE EST LA VRAIE PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT

I. LES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE : PLUS DE 42 % DU BUDGET DE L'ÉTAT

A. LES DÉPENSES DE FONCTION PUBLIQUE « STRICTO SENSU »

Le tableau ci-dessous montre que, de 2000 à 2001, les charges de personnel de l'Etat (hors budgets annexes) passeront de 675 à 684,2 milliards de francs, soit une augmentation de 1,4 % sur l'année.

Surtout, il convient de noter la forte progression des charges de pensions, qui s'accroissent de 2,9 %, et de 3,4 % pour les pensions des seuls services civils.

Evolution des charges de personnel au budget général⁽¹⁾

(En milliards de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Variation
Rémunérations d'activité			
- civil	326,9	336,1	2,8%
- défense	75,5	76,1	0,8%
<i>Total</i>	<i>402,4</i>	<i>412,2</i>	<i>2,4%</i>
Pensions			
- civil	137,3	141,9	3,4%
- défense	54,9	55,8	1,6%
<i>Total</i>	<i>192,2</i>	<i>197,7</i>	<i>2,9%</i>
Cotisations et prestations sociales			
- civil	71,8	65,7	-8,5%
- défense	8,6	8,6	0,0%
<i>Total</i>	<i>80,4</i>	<i>74,3</i>	<i>-7,6%</i>
Total des charges de personnel			
- civil	536,0	543,7	1,4%
- défense	139,0	140,5	1,1%
Total général	675,0	684,2	1,4%

(1) hors budget annexe et comptes spéciaux du Trésor

Dans l'évolution en moyenne des rémunérations des fonctionnaires, à côté des mesures générales et des mesures catégorielles, un autre facteur intervient, le glissement-vieillesse-technicité (GVT).

Le glissement-vieillesse-technicité (GVT)

Le GVT retrace :

- un **effet de carrière** (ou **GVT positif**) lié à l'incidence positive sur la masse salariale des avancements à l'ancienneté, des avancements au choix ou promotions, et de l'acquisition d'une technicité. Il est estimé pour 2001 à 2 % ;

- un **effet de noria** (ou **GVT négatif**) qui traduit l'incidence généralement négative sur la masse salariale du jeu des entrées-sorties d'effectifs. Il peut être estimé à - 1,5 % pour 2001 comme pour 2000.

La somme algébrique des deux effets constitue l'**effet de structure** (ou **GVT solde**) : il permet d'apprécier l'évolution effective de la masse salariale due aux variations de structure de la population étudiée. Il sera de l'ordre de 0,5 % en 2001.

L'évolution du GVT vient d'être revue à la baisse par rapport aux prévisions précédentes pour deux raisons :

- l'évolution à la hausse du GVT positif observée par l'INSEE depuis 1992 s'expliquait en grande partie par l'impact à terme des différents plans de mesures catégorielles, notamment des protocoles « Durafour », « Jospin », « Lang », « Evin ». En retirant l'effet de ces mesures catégorielles, on trouve un effet de carrière pur stable à 2 % depuis 1994 ;

- l'évolution sensible des flux de départs en retraite entraîne mécaniquement une hausse de l'effet de noria qui serait passé entre 1996 et 2000 de - 1,35 % à - 1,5 %. Le GVT solde est donc passé de 0,7 % à 0,5 % et devrait encore baisser jusque vers 2008 (date où les flux de départs en retraite atteindraient leur maximum).

Le plus grave, en effet, est sans doute que les dépenses de fonction publique s'accroissent de façon largement automatique.

Ainsi, l'essentiel de la progression des dépenses de l'Etat résulte des dépenses de fonction publique, comme le montre le tableau ci-après, qui provient du rapport économique, social et financier précité :

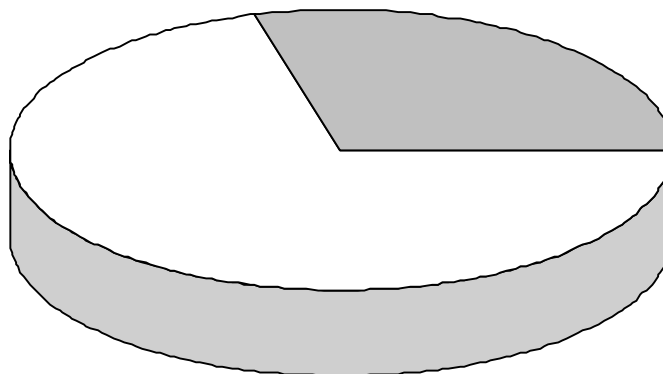
Evolution du "10 postes" depuis 1997
(à structure constante)

	L F I				PLF 2001	% du BG en 2001	Evolution 1997/2001	
	1997	1998	1999	2000			en MDF	en %
Fonction publique	637	657	676	694	710	42,2	73	11,5
Dette publique nette	233	235	237	235	240	14,3	7	3,0
Emploi	144	149	152	152	149	9,2	6	3,5
Transferts sociaux	111	110	115	126	129	7,7	18	16,2
Défense (hors rémunérations)	113	104	107	104	104	6,3	-9	-8,0
Interventions économiques et diverses	93	96	99	89	96	5,4	3	3,2
Etablissements et entreprises publiques	79	81	85	86	86	5,3	7	8,9
Dépenses en capital civiles	72	72	73	74	72	4,5	0	0,0
Subventions aux régimes sociaux spéciaux	49	49	47	46	43	2,8	-6	-12,2
Fonctionnement de l'Etat	35	34	34	37	38	2,3	3	8,6
Budget général à structure 1998 (1)	1 564,5	1 586,7	1 625,2	1 642,2	1 667,2		103	6,6
Budgétisations exceptionnelles cumulées (2)			45,4	22,6	38,2			
Budget général à structure courante (1 + 2)	1 564,5	1 586,7	1 670,6	1 664,9	1 705,4			

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

**La progression des dépenses du budget général depuis 1997
résulte essentiellement des dépenses de la fonction publique**

Autres dépenses : 30 milliards de francs



Fonction publique : 73 milliards de francs

Ainsi, de 1997 à 2001, les dépenses de la fonction publique, qui ont augmenté de 11,5 % depuis le début de la législature, ont représenté plus de 70 % de la progression des dépenses au titre des dix premiers postes du budget général, soit 73 milliards de francs sur 103 milliards de francs.

Les premières informations relatives à l'exécution de la loi de finances initiale de 2000 laissent présager une accentuation de cette tendance. Au 31 août 2000, les rémunérations, pensions et charges sociales s'établissaient à 390,1 milliards de francs, contre 378,4 milliards de francs à la même date de 1999, et à 365,1 milliards de francs en 1998. En un an, ces dépenses ont augmenté de 3,1 %.

Des dépenses inertes

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

La part croissante des dépenses de personnel accentue la rigidité du budget de l'Etat. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, la Cour des comptes notait que « *la part des dépenses de personnel et des dépenses obligatoires dans le budget de l'Etat n'a cessé d'augmenter au cours des derniers exercices. La rigidité du budget s'en trouve accentuée et les efforts de réduction des dépenses seront à l'avenir plus difficiles* ». Elle renouvelle cette observation dans son rapport 1999, notamment à l'occasion de la monographie qu'elle consacre au budget de l'enseignement scolaire de 1990 à 1999.

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

Cinq ministères¹ représentent 89,9 % (89,4 % en 1998) de l'ensemble des rémunérations d'activité versées par l'Etat en 1999. A eux seuls, le budget de l'enseignement scolaire et celui de l'enseignement supérieur regroupent plus de 50 % des dépenses salariales du budget général, et 64,7 % de celles des ministères civils.

En 1999, le Commissariat général au plan a simulé l'évolution de projections de la masse salariale et des pensions à l'horizon 2005 et 2010, en prenant pour hypothèse de départ le niveau des effectifs 1999. Dans la simulation qui repose sur l'hypothèse de la poursuite de la stabilisation des effectifs, le Commissariat général au plan suppose que la valeur du point fonction publique demeurera constante d'ici 2010 et postule que les mesures catégorielles progresseront entre l'année 2000 et l'année 2010 à un rythme annuel moyen de 0,6 % conforme aux progressions constatées dans le passé.

Dans l'hypothèse d'une stabilisation des effectifs civils à leur niveau de 1997 que l'on peut estimer identique à celui constaté en 1999, la charge supplémentaire d'ici 2005 serait de 54,1 milliards de francs, dont 25,3 milliards de francs au titre de la progression de la masse salariale, et 28,8 milliards de francs au titre de la progression des pensions.

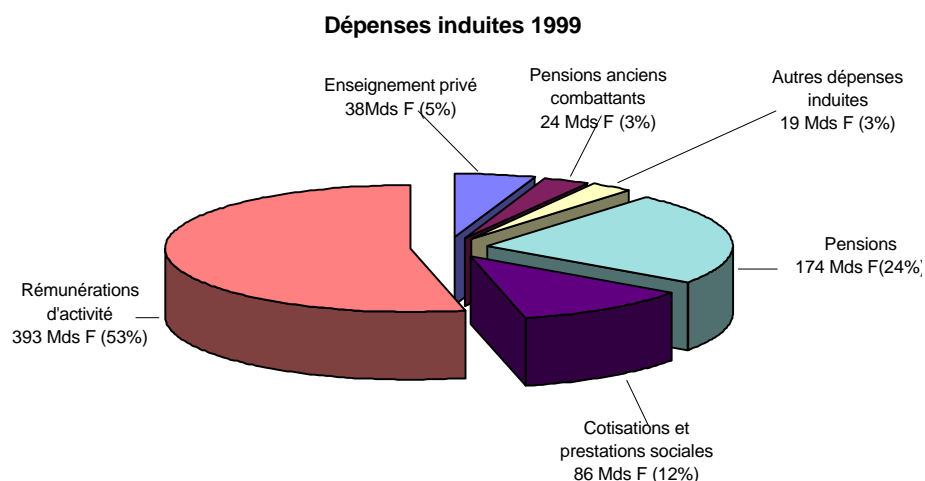
D'ici 2010, la charge supplémentaire serait de 115,4 milliards de francs, soit 45,6 milliards de francs au titre de la progression de la masse salariale et 69,8 milliards de francs au titre des pensions. Au total, les dépenses liées aux effectifs civils de fonction publique progresseraient de

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

2,1 % en rythme annuel entre 2000 et 2010, hors effet de l'augmentation du point fonction publique.

B. LA DÉPENSE « INDUITE » DE FONCTION PUBLIQUE

Les dépenses induites par la seule **fonction publique de l'Etat**, qui comprennent principalement les dépenses de rémunérations, les cotisations et prestations sociales, les pensions, les subventions aux établissements d'enseignement privé, les pensions et allocations aux anciens combattants, se montent en 1999 à **733 milliards de francs**, soit 8,3 % du PIB, contre 8,1 % en 1998 (691 milliards de francs). Ces chiffres n'incluent pas les dépenses de personnel des établissements publics subventionnés par l'Etat.



Les dépenses induites de fonction publique représentent 41,6 % du budget de l'Etat en 1999 et 41,3 % en 1998.

La progression des dépenses induites traduit à la fois les conséquences de l'augmentation structurelle du nombre de retraités, des mesures salariales et statutaires mises en œuvre en faveur des fonctionnaires et l'augmentation des effectifs réels.

Près de 92 % des dépenses induites par la fonction publique sont indexées sur la valeur du point.

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

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Valeur du point fonction publique	282,50	292,00	295,50	306,70	310,00	318,10	322,44	322,44	325,67	331,36	334,19

Pour la préparation du projet de loi de finances 2001, la valeur du point « mesure nouvelle » retenue pour le calcul des crédits de rémunérations sur les différents budgets correspond à la **valeur du point à fin décembre 1999**, soit **334,19 francs**¹. Il s'agit de la valeur du point après mise en œuvre de la dernière disposition de l'accord salarial du 10 février 1998.

Une augmentation de 1 % de la valeur du point fonction publique engendre un coût de 6,7 milliards de francs pour le budget de l'Etat (hors impact sur les subventions aux établissements privés). Si l'on prend en considération, outre l'Etat, les collectivités territoriales et les hôpitaux, le coût total s'élève à plus de 11 milliards de francs.

La revalorisation du point fonction publique a été de **14,6 % en glissement entre 1990 et 1999** (évolution entre décembre 1990 et décembre 1999) à laquelle s'ajoute l'attribution de 2 points d'indice en août 1991 à tous les agents, d'un point en avril 1999 et d'un autre en décembre 1999. La revalorisation est de **16,1 % en moyenne** (effet moyen sur le salaire versé au cours d'une année) entre 1990 et 1999, et de **18,1 % sur la période 1990/2000 en intégrant l'effet report sur 2000** des mesures générales accordées en 1999. Cette revalorisation touche non seulement les salaires mais aussi l'ensemble des dépenses indexées sur le point.

II. LA FIN DU « GEL » DE L'EMPLOI PUBLIC

Le gouvernement avait, depuis 1997, affiché un gel de l'emploi public. Sa position officielle consistait à stabiliser le nombre de fonctionnaires, tout en procédant à des redéploiements d'effectifs en direction des secteurs prioritaires comme la justice ou la sécurité. L'ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait d'ailleurs affirmé, devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, qu' « *il existe un risque d'hypertrophie de certaines administrations centrales que le gouvernement entend corriger* »².

¹ Soit 33.419 francs par an pour l'indice majoré égal à 100.

² Audition du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 1^{er} février 2000.

Il est à craindre que l'échec de la réforme de l'administration fiscale n'ait conduit le gouvernement à ne plus chercher à prévenir ce « risque d'hypertrophie ».

A la différence des années antérieures - stabilisation des effectifs en 1999, création de 247 emplois en 2000 -, **le projet de loi de finances pour 2001** renoue avec des créations massives d'emplois publics telles qu'il n'y en avait plus eu depuis le début des années 1990, et **prévoit la création de 11.337 emplois nouveaux**, dont 10.112 au sein des services et 1.225 dans les établissements publics. Il convient bien de préciser qu'il s'agit de créations nettes d'emplois, intervenant en dehors du remplacement des 60.000 fonctionnaires qui partiront à la retraite en 2001.

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

Effectifs nouveaux autorisés en 2001

	Effectif des services	Effectif des établissements publics	Total
Affaires étrangères	10		10
Agriculture et pêche	293	47	340
Aménagement du territoire	3		3
Environnement	300	24	324
Anciens combattants		15	15
Culture et communication	2	206	208
Economie, finances et industrie	-2	4	2
Enseignement scolaire	5 061	26	5 087
Enseignement supérieur	1 540	44	1 584
Emploi	99	436	535
Santé et solidarité	96		96
Equipement	11	-8	3
Mer (hors appelés)	47		47
Tourisme	0		0
Intérieur et décentralisation (hors appelés et volontaires)	704		704
Jeunesse et sports	18	5	23
Justice	1 549	65	1 614
Outre-mer (hors appelés et volontaires)	17		17
Recherche		340	340
Services généraux du Premier ministre	133	21	154
Secrétariat général de la défense nationale (hors appelés)	16		16
Conseil économique et social	5		5
Plan	-1		-1
Budgets annexes	211		211
Totaux pour les effectifs des budgets civils	10 112	1 225	11 337

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

Votre rapporteur spécial désapprouve vivement cette orientation, pour au moins trois raisons :

1) La création de nouveaux emplois de fonctionnaires n'est motivée par aucun argument objectif.

Le gouvernement a une attitude contradictoire. Il a, au cours des dernières années, expliqué qu'il avait fait le choix politique d'un maintien du niveau des effectifs de la fonction publique, tout en précisant que l'apparition de gains de productivité dans l'administration permettait de réaliser des

redéploiements. Puis, il décide maintenant de procéder à des recrutements massifs, qui seraient rendus nécessaires par une politique axée sur la qualité du service public, alors que c'est précisément la plus grande efficacité de cette dernière qui permet de dégager des gains de productivité, lesquels devraient être mis à profit pour réduire le nombre de fonctionnaires !

En outre, l'essentiel des créations d'emplois en 2001 - 6.601 sur 10.112, soit près des deux tiers - concerne le ministère de l'éducation nationale, alors que le nombre des élèves comme celui des étudiants ne cesse de diminuer.

2) La répartition de ces emplois ne paraît guère réaliste.

En effet, quelle signification faut-il donner, par exemple, à la création de 2 emplois au ministère de la culture et à la suppression de 2 autres emplois au ministère des finances, alors que, d'une part, le gouvernement envisageait initialement de supprimer 3.000 emplois en trois ans dans ce dernier, et que, d'autre part, les travaux de la Cour des comptes ont montré que l'Etat méconnaissait le nombre de ses fonctionnaires, en tout cas à l'unité près¹ ?

3) La création de plus de 11.000 emplois nouveaux va alourdir le poids des dépenses de fonction publique, et réduire davantage encore les marges de manoeuvre du budget de l'Etat.

Votre rapporteur spécial rappelle que les dépenses de la fonction publique représentent 42 % du budget général.

Or, la rémunération des fonctionnaires représente un coût croissant, notamment depuis l'intervention de l'accord salarial du 10 février 1998 qui a eu son plein effet en 2000.

¹ *Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, M. Michel Sapin, a lui-même reconnu que l'Etat ne connaissait pas le nombre de ses fonctionnaires.*

Le gouvernement n'a tiré aucune conclusion des rapports du Commissariat général du Plan sur la fonction publique

Au cours de l'année, le Commissariat général du Plan a publié deux rapports importants, élaborés dans le cadre du groupe de travail qu'il avait mis en place sur le thème de la gestion de l'emploi public, présidé par M. Bernard Cieutat.

- Le rapport intitulé *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, a été publié en mars 2000.

Dans son avant-propos, le Commissaire au Plan, M. Jean-Michel Charpin, note que « *la gestion de l'emploi public est au cœur de la réforme de l'Etat* », les mesures à mettre en œuvre étant nécessitées par les « *nombreux changements qui vont s'opérer dans la fonction publique au cours des prochaines années* ».

En effet, « *le contexte fait apparaître la nécessité de choix urgents* », le contexte démographique en particulier, la moitié des fonctionnaires actuellement en poste allant partir à la retraite d'ici 2012.

L'heure n'est donc pas à des recrutements massifs de fonctionnaires mais à une gestion active des recrutements, excluant un remplacement emploi pour emploi, et poursuivant un objectif de redéploiement d'effectifs, en particulier en faveur des secteurs prioritaires.

Comme le note le rapport, « *les marges de manoeuvre créées par les départs à la retraite plus importants que par le passé ouvrent donc la possibilité de mieux ajuster les recrutements aux besoins des administrations. Il s'agit d'une chance historique de réaliser en souplesse des mutations dans l'intérêt de tous* ».

- En mai 2000, le même groupe de travail a publié un autre rapport, intitulé *Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode*.

Ce rapport part lui aussi des bouleversements démographiques qui vont affecter la fonction publique au cours des années à venir, et qui créent des opportunités de reconfiguration des services publics.

Il considère qu'une démarche de gestion prévisionnelle est d'autant plus indispensable que le rythme des départs à la retraite sera très différent d'un ministère à un autre.

Il se place également dans une perspective consistant à améliorer la qualité du service public, d'autant plus que les exigences des usagers-clients deviennent de plus en plus grandes. Par ailleurs, le développement des nouvelles technologies aura d'importantes conséquences sur l'organisation du travail, et donc sur la répartition des moyens.

En fait, tous ces travaux convergent pour appeler l'attention du gouvernement sur la nécessité d'entreprendre d'importantes réformes visant à dynamiser la gestion des personnels de l'Etat.

Mais le gouvernement semble y rester sourd, préférant, une fois encore, se donner le temps de la réflexion, comme si le diagnostic n'était pas connu et comme s'il n'était pas temps d'agir.

III. LE PLAN DE RÉSORPTION DE LA PRÉCARITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE

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

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

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

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

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

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

2001 étant la première année d'application de cet accord de résorption de la précarité, le projet de loi de finances prévoit donc l'inscription de 4.020 supports budgétaires réservés aux titularisations, dont 3.000 à l'éducation nationale, en raison de l'importance du nombre de maîtres auxiliaires.

¹ Sur la période 1997-1999, 29.895 agents ont été titularisés dans la fonction publique d'Etat, 8.522 titularisés dans la fonction publique territoriale grâce aux 403 concours réservés, et 3.157 reçus aux concours réservés de la fonction publique hospitalière.

Si cette mesure répond à un souci légitime d'équité, il convient de rappeler qu'elle sera plus coûteuse qu'elle n'y paraît pour le budget de l'Etat. En effet, le gouvernement indique que cette mesure intervient à effectifs constants, mais c'est oublier que la titularisation entraîne des dépenses supplémentaires, en particulier le versement de pensions.

Le gouvernement propose une autre mesure : la consolidation de 5.463 emplois en surnombre « *liés à l'effet différé des réussites aux concours d'enseignants* ». Il ne s'agit pas de créations nettes d'emplois puisque ces agents travaillaient déjà dans l'administration, mais ils étaient rémunérés sur des crédits de fonctionnement et non sur des emplois budgétaires. Si cette mesure est présentée comme devant améliorer la « transparence » des comptes publics, elle en dit long sur la façon dont l'Etat, et l'éducation nationale en particulier, gère ses personnels.

Au total, ce seront donc 20.820 emplois budgétaires supplémentaires qui sont créés par le projet de loi de finances pour 2001.

IV. LES 35 HEURES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

L'année dernière déjà, votre rapporteur spécial avait estimé qu'il était indispensable que l'aménagement du temps de travail se traduise non par un accroissement des effectifs de la fonction publique mais par une plus grande souplesse dans la gestion des horaires et, partant, **une plus grande efficacité au service des usagers des services publics.**

Or, il rappelle que les négociations engagées avec les organisations syndicales en vue de parvenir à un accord-cadre national relatif à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans la fonction publique ont échoué.

Le gouvernement a alors renvoyé les négociations au niveau ministériel, et a publié un décret relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat¹, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2002.

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

Les principales dispositions du décret du 25 août 2000

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

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

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

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

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

Or, à ce jour, le coût de la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat reste totalement inconnu.

Le gouvernement a apporté sur ce point précis la réponse suivante à votre rapporteur spécial :

« Une réduction du temps de travail sans réflexion sur l'organisation du travail aurait mécaniquement pour effet un accroissement des heures supplémentaires. Au contraire, les possibilités d'aménagement du temps de travail et la mise en œuvre déconcentrée prévues par le décret relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat doivent permettre une résorption des heures supplémentaires injustifiées.

En fonction des situations des agents, des exigences du service public et dans le respect des conditions d'hygiène et de sécurité, les solutions d'organisation retenues pourront être différentes et, lorsque des contraintes le justifieront, des compensations, horaires ou indemnitaires, pourront y être associées.

En ce qui concerne le dispositif des indemnités horaires pour travaux supplémentaires, il a été annoncé aux partenaires sociaux qu'il ferait l'objet d'une réflexion spécifique. Une réforme du décret du 6 octobre 1950, sur lequel il est fondé, aurait en tout état de cause été nécessaire à la suite de nombreuses observations de la Cour des comptes. Elle devient indispensable puisque le mode de calcul du taux de rémunération des heures supplémentaires qu'il prévoit n'est pas adapté au passage à 35 heures ».

On remarquera que la question du coût de la réduction du temps de travail dans la fonction publique n'est jamais abordée...

CHAPITRE QUATRE

LE PARTAGE DES FRUITS DE LA CROISSANCE EST FAVORABLE AUX FONCTIONNAIRES

A l'occasion de l'ouverture, le 21 novembre dernier, des négociations salariales entre le gouvernement et les organisations syndicales de fonctionnaires, suite à l'engagement du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, M. Michel Sapin, de ne pas faire de 2000 une « année blanche », c'est-à-dire sans revalorisation salariale, un curieux débat s'est engagé sur la nécessité de faire bénéficier les fonctionnaires du partage des fruits de la croissance.

Or, votre rapporteur spécial tient à rappeler que les fonctionnaires bénéficient déjà, depuis plusieurs années, des fruits de la croissance, dont le partage ne leur est en aucun cas défavorable. Au contraire.

I. LES FONCTIONNAIRES, « OUBLIÉS » DE LA CROISSANCE ?

Les chiffres ci-dessous montrent que, sur les deux années 1998 et 1999, les revalorisations de la valeur du point fonction publique, soit 1,3 % chaque année, ont été plus importantes que la hausse du niveau général des prix, soit 1,5 % sur la période :

Evolution de la valeur du point et de l'indice des prix hors tabac

	Revalorisation en niveau	Inflation en glissement	Ecart
1998	1,3%	0,3%	1,0%
1999	1,3%	1,2%	0,1%
Total sur deux ans	2,6%	1,5%	1,1%

Autrement dit, la seule revalorisation du point, en dehors de l'attribution de points d'indice, assure aux fonctionnaires des gains de

pouvoir d'achat. Il est donc inexact de laisser entendre, comme le font certains syndicats, que les fonctionnaires sont les « oubliés » du partage des fruits de la croissance.

La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP)

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

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

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

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

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

Le salaire moyen par tête (SMPT)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(en francs courants)

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

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

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

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

II. UNE SITUATION SALARIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT PLUS FAVORABLE QUE DANS LE SECTEUR PRIVÉ

A. LE NIVEAU DES RÉMUNÉRATIONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

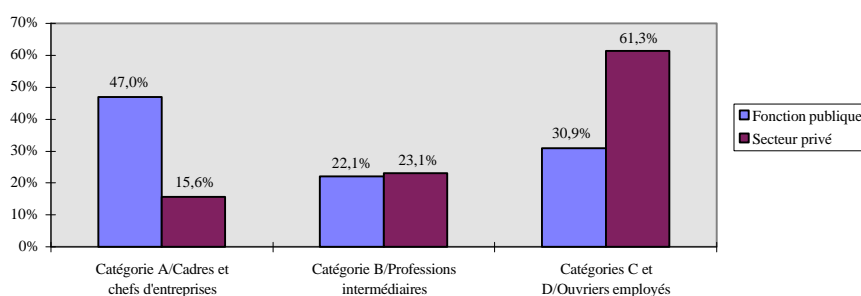
L'exploitation des fichiers de paye par l'INSEE montre que, pour 1998, la rémunération nette moyenne mensuelle d'un agent de l'Etat atteint 12.340 francs.

Elle est donc supérieure de plus de 13 % à celle d'un salarié du secteur privé, soit 10.900 francs.

Le salaire net médian des fonctionnaires de l'Etat est supérieur de près de 32 % à celui des salariés du secteur privé, respectivement 11.730 et 8.880 francs. Ainsi, moins d'un salarié du secteur privé sur trois percevait, en 1998, une rémunération supérieure ou égale à la rémunération nette médiane des agents de l'Etat.

Certes, cette situation tient en grande partie aux différences de la structure professionnelle de la fonction publique de l'Etat et du secteur privé. En effet, la fonction publique de l'Etat compte davantage de cadres moyens et supérieurs que le secteur privé, cette situation tenant bien-sûr au poids des enseignants parmi les fonctionnaires de l'Etat, comme le montre le graphique ci-dessous :

Structure professionnelle en 1998 dans la fonction publique de l'Etat et le secteur privé



Ainsi, les agents de catégorie A constituent 47 % des agents de l'Etat, alors que les cadres et chefs d'entreprise ne représentent que 15,6 % des effectifs du secteur privé. A l'inverse, la fonction publique de l'Etat compte 30,9 % d'agents de catégorie C, tandis que le secteur privé comprend 61,3 % d'ouvriers et employés.

Toutefois, ces écarts mettent aussi en évidence une situation globalement plus favorable des bas salaires dans la fonction publique de l'Etat que dans le secteur privé.

Il convient en effet de rappeler que 20 % des salariés du secteur privé ont perçu en 1998 une rémunération nette inférieure ou égale à 6.550 francs par mois, alors que 5 % des agents de l'Etat percevaient une rémunération nette inférieure ou égale à 7.150 francs par mois.

De surcroît, le déroulement des carrières, largement automatique dans la fonction publique, permet d'assurer une progression régulière des

rémunérations, alors que les salariés du secteur privé peuvent rester durablement rémunérés au niveau du SMIC.

B. LE COÛT TRÈS ÉLEVÉ DE L'ACCORD SALARIAL DU 10 FÉVRIER 1998

Le tableau ci-après dresse le bilan des augmentations générales des traitements des fonctionnaires depuis 1982.

Il apparaît que ces traitements ont bénéficié très régulièrement, à de rares exceptions près, d'augmentations générales, y compris à plusieurs reprises au cours d'une même année.

Bilan des augmentations générales des traitements des fonctionnaires

Année	Date	Ampleur	Valeur de l'indice 100	Points uniformes	Prime	Observations
1982	(cumul annuel)	10,1%				Année couverte par accord salarial Pour les IM inférieurs ou égaux à 246 Pour les IM supérieurs à 246
	(cumul annuel)	8,1%				
1983	(cumul annuel)	8,0%				Année couverte par accord salarial Pour les IM inférieurs ou égaux à 246 Pour les IM supérieurs à 246
	(cumul annuel)	10,0%				
1984	(cumul annuel)	3,0%			500F	Attribution d'une prime unique et exceptionnelle au 1 ^{er} mars au titre de l'année 1983
1985	(cumul annuel)	4,5%		2 ⁽¹⁾		Année couverte par accord salarial rétroactive de points uniformes au 1 ^{er} janvier 1985, décidée en janvier 1986
1986		0,0%	26 428F			
1987	1 ^{er} mars	0,6%	26 587F			Relèvement rétroactif décidé en novembre 1997
	1 ^{er} mai	1,0%	26 851F			
	1 ^{er} août	0,5%	26 983F			
1988	1 ^{er} mars	1,0%	27 233F			Années couvertes par accord salarial
	1 ^{er} septembre	1,0%	27 523F			
et 1989	1 ^{er} octobre			2		Attribution d'une prime exceptionnelle de croissance Relèvement rétroactif décidé en avril 1990
	1 ^{er} février			1		
1 ^{er} mars	1,0%	27 798F				
1 ^{er} septembre	1,2%	28 129F				
1 ^{er} novembre					1 200F	
1990	1 ^{er} janvier 90 ⁽¹⁾	0,5%	28 270F	1		
	1 ^{er} avril	1,2%	28 607F			
	1 ^{er} décembre	1,3%	28 973F	3		Attribution de points pour les agents rémunérés au minimum de traitement au 1 ^{er} octobre 1990
1991 et 1992	1 ^{er} août	0,5%	29 118F	2		Années couvertes par accord salarial Relèvement rétroactif décidé en novembre 1991
	1 ^{er} novembre	1,0%	29 408F			
1992	1 ^{er} février	1,3%	29 784F			
	1 ^{er} octobre	1,4%	30 190F			
1993	1 ^{er} février	1,7%	30 711F			Année couverte par 2 accords salariaux ⁽²⁾
1994	1 ^{er} janvier ⁽³⁾	0,7%	30 926F			Années couvertes par l'accord salarial du 9 novembre 1993
	1 ^{er} août	0,5%	31 080F			
et 1995	1 ^{er} décembre ⁽³⁾	1,1%	31 422F			
	1 ^{er} mars	1,2%	31 799F			
	1 ^{er} novembre	1,4%	32 244F			
1996		0,0%	32 244F			
1997	1 ^{er} mars	0,5%	32 405F			
	1 ^{er} octobre	0,5%	32 567F			
1998	1 ^{er} avril	0,8%	32 828F			Années couvertes par l'accord salarial du 10 février 1998 Attribution de 2 points jusqu'à l'IM 316 et 1 point jusqu'à l'IM 412
	1 ^{er} juillet			1 à 2		
et 1999	1 ^{er} décembre	0,5%	32 990F			Attribution d'1 point uniforme Attribution de 2 points jusqu'à l'IM 374 Attribution d'1 point uniforme
	1 ^{er} avril	0,5%	33 155F	1		
	1 ^{er} juillet			1 à 2		
	1 ^{er} décembre	0,8%	33 419F	1		

Source : DGAFP - Budget

⁽¹⁾ Les mesures salariales sont appréciées en exercice : l'effet des mesures d'apurement est imputé à l'année au titre de laquelle ces mesures ont été prises et non à l'année au cours de laquelle elles sont entrées en vigueur.

⁽²⁾ L'année 1993 est à la fois prise en compte :

. par l'accord salarial 1991-1992 (mesure de 1,7 % au 1.2.93)

. par l'accord salarial 1994-1995 qui prévoit un rattrapage de 1 % au titre de 1993 dont la charge est étalée sur 1994 et 1995.

⁽³⁾ Sauf pour les indices majorés inférieurs ou égaux à 275 : + 1 % au 1^{er} janvier 1994 (31.018 F), + 0,5 % au 1^{er} août 1994 (31.018 F), +0,8% au 1^{er} décembre 1994 (31.422F)

Par ailleurs, les traitements des fonctionnaires ont surtout bénéficié, au cours des trois dernières années, des dispositions de l'accord salarial du 10 février 1998, comme le montre le tableau ci-après (exprimé en milliards de francs) :

	1998	1999	2000	Total
Agents de l'Etat hors établissements publics	5,3	9,5	8,5	23,3
Fonction publique territoriale	2,2	4,3	3,5	10,0
Fonction publique hospitalière	1,8	3,4	2,8	8,0
Total	9,3	17,2	14,8	41,3

Les conséquences financières de cet accord salarial ont porté sur trois années. Son coût total, y compris pour la fonction publique territoriale (10 milliards de francs) et la fonction publique hospitalière (8 milliards de francs), s'est établi à **41,3 milliards de francs**, ce qui est considérable, et à 23,3 milliards de francs pour le budget de l'Etat.

Il convient en effet de rappeler que le coût de cet accord en 2000, pour le seul budget de l'Etat, s'est établi à 8,5 milliards de francs, alors que, cette année-là, les dépenses de l'Etat doivent progresser de 15 milliards de francs. Les dépenses de fonction publique, pour ce seul accord, représentent donc plus de la moitié de l'augmentation totale des dépenses de l'Etat en 2000.

CHAPITRE CINQ

LE DANGEREUX ATTENTISME DU GOUVERNEMENT SUR LES RETRAITES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

I. L'EXPLOSION DU COÛT DES PENSIONS DE LA FONCTION PUBLIQUE EST INÉLUCTABLE

A. *UN PHÉNOMÈNE D'ORDRE ESSENTIELLEMENT DÉMOGRAPHIQUE*

Sur la période 1990-1999, les effectifs de pensionnés ont augmenté de 16,3 % du seul fait des pensionnés civils (+ 27,82 %) puisque la population des retraités militaires a diminué de 3,6 %.

Pensionnés	Civils	Militaires	TOTAL
1990	1 003 372	582 824	1 586 196
1993	1 089 597	572 711	1 662 308
1998	1 249 602	571 539	1 821 141
1999	1 282 523	562 054	1 844 577
Progression 1990-1999	27,82%	-3,56%	16,29%

Le facteur démographique est déterminant pour établir une perspective d'évolution. La population du régime des fonctionnaires comporte des actifs cotisants, des ayants-droit (retraités de droit direct) ou des ayants-cause (retraités de droits dérivés, comportant des veuves, des veufs et des orphelins).

La pyramide de ces effectifs est appelée à se déformer rapidement à l'horizon des 20 prochaines années, traduisant l'impact sur ce régime du choc démographique.

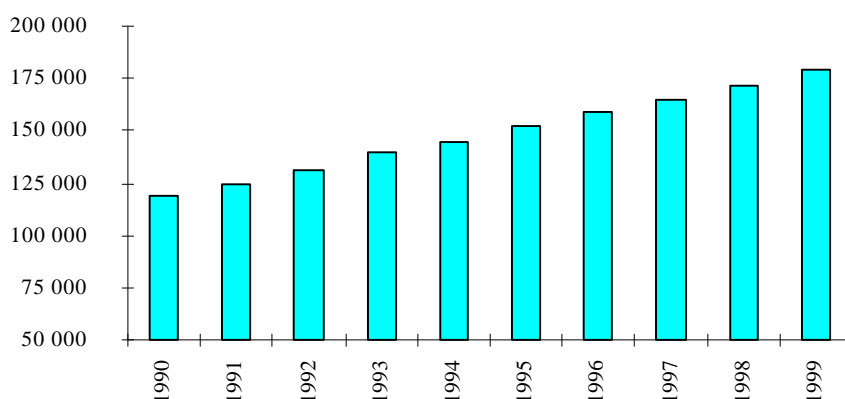
B. LA PROGRESSION EXTRÊMEMENT DYNAMIQUE DES CHARGES DE PENSION

Les pensions (de retraite et d'invalidité) des fonctionnaires de l'Etat représentent 179 milliards de francs, soit 10,5 % des 1.710 milliards de francs de dépenses du budget de l'Etat (budget général) en 1999.

La charge relative aux pensions progresse de façon significative sur la dernière période.

Ainsi, depuis 1990, ce poste de dépenses a enregistré une augmentation de 60 milliards de francs sur l'ensemble de la période.

Pensions civiles et militaires de retraites de l'Etat
(en millions de francs)



Pour les fonctionnaires civils de l'Etat, le montant des pensions versées a augmenté de 3,5 % par an en moyenne en volume. Durant la même période, les pensions militaires versées ont progressé de 0,8 % par an en moyenne en volume.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du nombre de pensionnés et du montant des pensions de retraite depuis 1990 :

Pensions civiles et militaires	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Effectifs	1 586 196	1 615 151	1 643 240	1 662 308	1 688 921	1 715 989	1 744 311	1 781 996	1 821 141	1 844 577
Montant (en MF courants)	118 381	124 273	131 486	139 431	144 349	152 224	158 967	164 578	171 320	178 807

Le montant des charges de pensions s'élève à 186,82 milliards de francs en loi de finances initiale pour 2000 et à 192,29 au projet de loi de finances pour 2001.

Le dynamisme des charges de pensions

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

Le solde de l'augmentation résulte de facteurs démographiques.

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

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

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

C. LE COMPTE SIMPLIFIÉ DU RÉGIME VIEILLESSE DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2001 comporte des développements extrêmement intéressants sur ce point.

Il indique en effet que « *le caractère budgétaire du régime des pensions des fonctionnaires ne permet pas d'appréhender directement les équilibres de son financement* », les charges étant retracées sur divers chapitres des différentes sections du budget de l'Etat. Dès lors, « *les évolutions*

tendancielle sont masquées, notamment les conditions de partage de l'effort contributif entre l'Etat et ses agents, et les comparaisons et rapprochements avec les autres régimes de retraite ».

Ce rapport présente un compte simplifié du régime vieillesse des fonctionnaires de l'Etat, c'est-à-dire ce que serait l'équilibre emplois-ressources du régime des fonctionnaires de l'Etat si ce dernier existait en tant que tel.

Compte simplifié du régime vieillesse
des fonctionnaires de l'Etat

(Montant en Mdf)

	1998 exécution	1999 exécution	2000 prévision	2001 PLF	Variation 1998-2001
EMPLOIS	192,1	201,2	205,9	206,0	13,9%
Pensions (1)	171,3	178,8	187,4	192,1	20,8%
Civils hors P & T (2)	97,6	103,7	114,0	118,6	21,0%
La Poste et France Télécom	22,9	23,8	25,5	25,2	2,3%
Militaires	45,9	46,9	47,9	48,3	2,4%
Autres	5,0	4,4	0,0	0,0	5,0%
Transferts	20,8	22,4	18,6	14,0	6,8%
Compensation (3)	20,4	22,0	18,2	13,6	6,8%
Versements à la CNAV et IRCANTEC	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0%
RESSOURCES	192,1	201,2	205,9	206,0	13,9%
Cotisations salariales (4)	28,2	28,5	29,0	29,5	1,3%
Contribution des employeurs autres que l'Etat	26,4	26,4	27,9	27,8	1,4%
Contribution France Télécom (5)	7,0	7,3	7,2	7,2	0,2%
Remboursement de La Poste	14,4	14,8	15,7	15,5	1,1%
Cotisations patronales des établissements publics	5,0	4,4	5,0	5,0	0,0%
Transferts	1,1	1,2	1,3	1,5	0,4%
Etablissements de la soultle France Télécom	1,1	1,2	1,3	1,5	0,4%
FSV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
Contribution de l'Etat	136,4	145,1	147,7	147,3	10,9%
Contribution de l'Etat hors compensation	116,0	123,1	129,5	133,7	17,7%

(1) Les pensions comprennent les pensions d'ancienneté et les pensions d'invalidité.

(2) Dont pensions d'Alsace-Lorraine, contribution de 33 % des établissements publics et pensions au titre du budget annexe de l'aviation civile.

(3) Hors compensation La Poste et FSPOEIE.

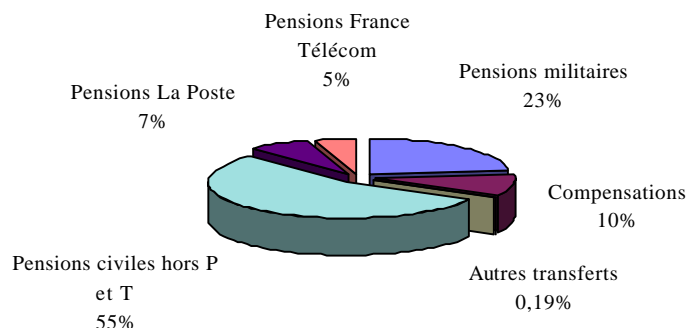
(4) Hors cotisations salariales La Poste.

(5) Contribution libératoire France Télécom.

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

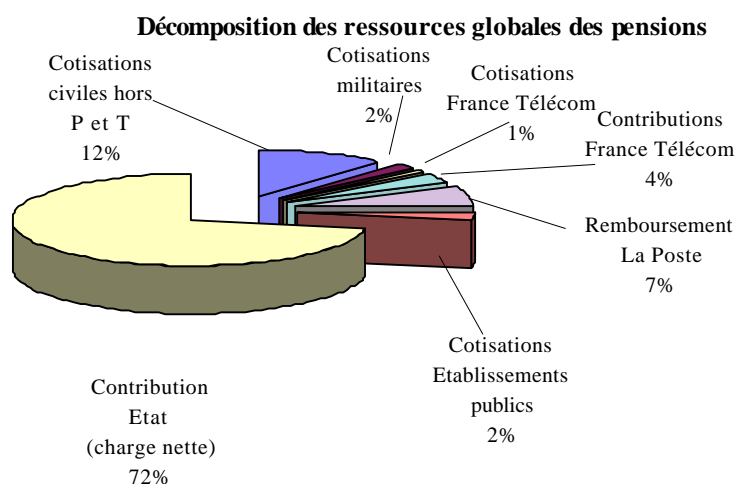
De 1998 à 2001, la charge budgétaire des pensions de la fonction publique s'est accrue de près de 20,8 milliards de francs, soit une progression de 12 % en quatre ans. Or, l'Etat supporte l'essentiel de ce coût : 71,5 % en 2001. Sur cette même période, les cotisations salariales n'augmentent que de 4,5 %, tandis que le contribution de l'Etat hors compensation progresse de 15,3 %.

Décomposition des charges globales des pensions



Hors frais de gestion administrative, les charges globales représentatives des pensions des fonctionnaires de l'Etat sont constituées pour plus de la moitié par les pensions servies aux anciens agents civils (hors La Poste et France Télécom) et pour près d'un quart des pensions militaires. Le dernier quart correspond, à parts quasi-égales, d'une part, aux pensions servies aux anciens agents de La Poste et France Télécom, et, d'autre part, aux charges de compensation payées par l'Etat. Face à ces charges, les ressources du régime des pensions sont constituées par des cotisations salariales et des contributions des employeurs publics autres que l'Etat (La Poste, France Télécom et établissements publics).

Le partage global du financement hors transferts entre fonctionnaires et employeurs publics (Etat, La Poste, France Télécom et établissements publics) est donc respectivement de 14,2 % contre 85,5 %. A titre de comparaison, au sein du régime des fonctionnaires territoriaux, ce partage est de 23,8 % pour l'effort salarial, contre 76,2 % pour l'effort employeur (collectivités territoriales et hôpitaux) selon les résultats de l'exécution des comptes 1999 de la CNRACL (hors transferts et autres ressources). **Pour ce qui concerne le régime général, dans les mêmes conditions, les ressources de cotisations de ce régime proviennent à raison d'environ 42,7 % des salariés et 57,3 % des employeurs (sur la base de l'exécution 1999 des comptes de la CNAV).**



L'équilibre du régime peut également se mesurer en point de cotisation, en rapportant l'ensemble des charges sur la masse des traitements soumis à cotisation (traitements indiciaires). En loi de finances pour 2000, le taux de cotisation implicite¹ global qui équilibre le régime des pensions de l'Etat serait ainsi de 56,6 %.

La contribution d'équilibre de l'Etat correspond donc à elle seule à un taux de contribution implicite de 48,8 % à la charge de l'Etat employeur.

L'augmentation des charges des pensions à un rythme supérieur à celui de la masse des rémunérations s'est traduite ainsi par une augmentation régulière du taux implicite d'équilibre du régime les années passées, de l'ordre de 0,2 à plus de 1 point par an. Cette progression représente la hausse globale de taux de cotisation qu'il aurait fallu demander aux fonctionnaires et aux employeurs si les pensions étaient régies dans le cadre d'un régime légal, à taux de cotisations - salarial et employeurs - définis. Le taux de retenues pour pensions et les règles de contribution des employeurs publics autres que l'Etat étant restées stables² sur cette période, **c'est donc l'Etat qui a pris entièrement à sa charge cette progression de l'effort contributif.**

¹ C'est-à-dire dont le niveau n'est pas déterminé juridiquement.

² A l'exception de France Télécom. Toutefois, le changement des bases juridiques n'a pas pour autant entraîné à court terme de modification sensible des flux financiers entre cette société et le budget de l'Etat (en ce qui concerne les pensions de leurs agents fonctionnaires).

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

Il s'agit d'un régime :

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

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

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

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

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

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

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

II. LE PIRE EST DEVANT NOUS...

A. DES DÉPARTS EN RETRAITE DE PLUS EN PLUS NOMBREUX

D'après un modèle réalisé par la DGAFP sur l'ensemble des titulaires des services civils de l'Etat, hors la Poste et France Télécom, **les sorties définitives** (retraites, mais aussi décès, démissions, départs vers le privé) **augmenteraient jusqu'en 2008 pour atteindre 65.000 par an environ**. En 2009, la génération de l'immédiat après-guerre aura dans sa grande majorité cessé son activité et un léger ralentissement des sorties est prévu à partir de cette date qui retrouveraient un niveau voisin de 50.000 en 2015.

Le rythme des départs est fonction de la pyramide des âges de chaque ministère, qui reflète les politiques de recrutement intervenues depuis 30 ans. Les sorties de l'éducation nationale, qui représentent actuellement plus de 60 % des sorties de fonctionnaires civils, devraient encore fortement augmenter jusqu'en 2004, puis moins sensiblement jusqu'en 2008, pour décroître rapidement ensuite. Dans la plupart des autres ministères, le nombre de départs s'accroît plus lentement jusqu'en 2008, et tend à se stabiliser ensuite. Vers 2015, les départs de l'éducation nationale ne représenteront plus que la moitié environ des départs de fonctionnaires civils.

Ministère	2001/2002	2003/2004	2005/2006	2007/2008	2009/2010	2011/2012	2013/2014	2015/2016
Education nationale	63%	62%	61%	58%	56%	54%	53%	52%
Economie et Finances	8%	9%	10%	12%	12%	13%	13%	14%
Intérieur	11%	10%	10%	9%	9%	9%	9%	10%
Universités	6%	6%	7%	7%	7%	7%	7%	6%
Equipements, transports	5%	5%	6%	6%	7%	7%	7%	7%
Justice	2%	2%	3%	3%	3%	4%	4%	4%
Autres ministères	4%	4%	4%	5%	5%	6%	7%	7%

Source : DGAFP - Point Stat n° 00.01 Mars 2000

B. UN POIDS BUDGÉTAIRE INSOUTENABLE

Dans le cadre des travaux préparatoires au rapport du Commissariat général au plan sur l'avenir des régimes de retraites, une projection tendancielle, démographique et financière, a été réalisée, à partir des données de 1997, en supposant que la réglementation et les comportements demeureront constants sur toute la période.

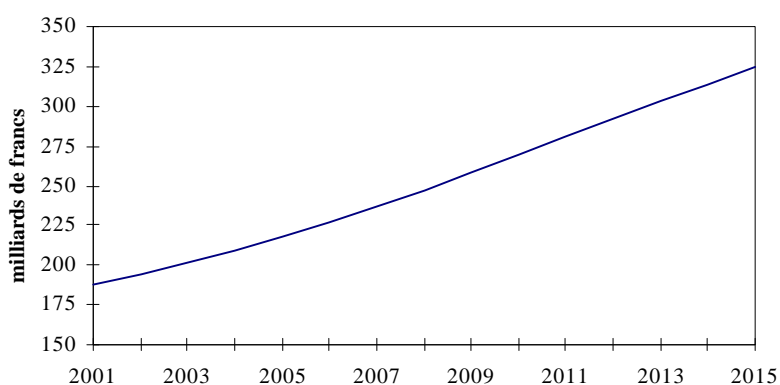
En raison des départs en retraite des classes d'âge nombreuses nées entre 1945 et 1950, les flux de départ en retraite de fonctionnaires s'accroissent

jusque vers 2010, et les charges de pension progressent de 4 % par an en moyenne entre 2000 et 2010.

Résultats (<i>scénario 2 : les effectifs de fonctionnaires sont stabilisés en niveau</i>)	2000	2005	2010	2015
Nombre de pensionnés (<i>en milliers</i>)	1791	1990	2255	2504
Masse des pensions (<i>en milliards de francs constants 98</i>)	183	218	269	325
Besoin de financement supplémentaire en points de cotisation par rapport à 1998	+ 1 point	+ 5 points	+ 13 points	+ 20 points

La graphique ci-après montre que les dépenses de pensions devraient passer d'environ 180 milliards de francs en 2000 à 325 milliards de francs en 2015, soit une progression de plus de 77 % en 15 ans :

Prévisions de dépenses de pensions de 2001 à 2015



III.... SI RIEN N'EST FAIT

A. L'INACTION DRAMATIQUE DU GOUVERNEMENT

Alors que le « papy boom » dans la fonction publique aura, si rien n'est fait, des conséquences dramatiques sur le budget de l'Etat, le gouvernement n'a pris aucune mesure à même d'engager la moindre réforme. Il s'est contenté d'installer un Conseil d'orientation des retraites, sur le rôle duquel il est permis de s'interroger. Du reste, sa présidente elle-même a affirmé que le Conseil ne sera « *ni un lieu de négociation ni un lieu de décision* ».

Au cours de sa première réunion, au début du mois de septembre dernier, un consensus s'est dégagé en son sein sur l'importance des besoins de financement pour les années à venir : votre rapporteur se réjouit de ce que cette nouvelle instance, dont la création a été voulue par le gouvernement, ait abouti à une conclusion que tout le monde connaissait déjà...

Toutefois, dans le cadre des orientations du gouvernement sur l'avenir des régimes de retraite qu'il a présentées le 21 mars , **le Premier ministre a évoqué pour la fonction publique, la possibilité d'un allongement de la durée de cotisation qui permettrait de réduire sensiblement le besoin de financement du régime, sans accroître la charge pour la collectivité.**

Cette bonne intention est cependant immédiatement tempérée par les indications contenues dans une réponse faite à votre rapporteur spécial :

« Mais le gouvernement n'entend pas imposer une solution, et propose aux fonctionnaires de conclure un pacte sur les retraites, fondé sur un principe d'équité et visant à garantir leurs retraites. Dans la négociation qui doit s'engager avec les organisations syndicales, d'autres questions pourraient être traitées simultanément à l'allongement à quarante annuités de la durée de cotisation.

Parmi les pistes envisagées, le Premier ministre a évoqué la prise en compte de la pénibilité de certaines fonctions, l'intégration d'une partie des primes dans le calcul des retraites, les conditions du passage progressif de l'activité à la retraite, la possibilité de rachat d'annuités pour les fonctionnaires n'ayant pas une durée suffisante d'activité.

La spécificité du régime de la fonction publique ne saurait être remise en cause ».

B. NE PAS REMPLACER CHAQUE DÉPART À LA RETRAITE : SIMULATIONS BUDGÉTAIRES

Votre rapporteur spécial a sollicité de la direction du Budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, un certain nombre de simulations budgétaires, dont les enseignements sont extrêmement intéressants.

De 2001 à 2010, 619.200 fonctionnaires civils devraient partir à la retraite. Le nombre de départs en retraite, en passant de 50.500 en 2001 à 67.000 en 2010, entraînera ainsi, toutes choses égales par ailleurs, une majoration du coût des pensions cumulé supplémentaire estimé à 15,9 milliards de francs en 2010.

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

En abaissant le **taux de remplacement** de 95 % à **75 %**, le nombre de fonctionnaires recrutés durant la même période ne serait plus que de 464.400. Par rapport à une stabilisation des effectifs, **l'économie annuelle engendrée en 2010 serait alors**, toujours hors évolution du point fonction publique, **de 31,9 milliards de francs**.

	2001	2005	2010	2001-2010
Remplacement de 95 % des départs				
Recrutements	47.928	56.538	63.701	588.212
Économie annuelle (en MF)	519,1	612,4	689,9	
Economie cumulée annuelle (en MF)	519,1	2909,5	6370,9	

	2001	2005	2010	2001-2010
Remplacement de 75 % des départs				
Recrutements	37.838	44.636	50.291	464.378
Economie annuelle (en MF)	2.595,5	3.061,8	3.449,7	
Economie cumulée annuelle (en MF)	2.595,5	14.547,7	31.854,6	

Source : direction du Budget

Le non remplacement de la totalité des départs en retraite en 2001 engendrerait une économie de l'ordre de 10,4 milliards de francs en 2001 (pour une réduction d'effectifs d'environ 50.500 fonctionnaires civils). **En 2006**, hors évolution du point fonction publique, cette économie, estimée à 13,4 milliards de francs pour le flux des départs de l'année (65.000 départs non remplacés), permettrait d'obtenir une **économie cumulée de 71,6 milliards de francs** (correspondant à 348.000 agents non remplacés de 2001 à 2006, soit près de 22 % des effectifs budgétaires de fonctionnaires des ministères civils).

Le remplacement d'un départ sur deux induirait le recrutement de l'ordre de 25.200 fonctionnaires **en 2001**, soit une **économie de 5,2 milliards de francs**, par rapport à une situation de stabilisation des effectifs. En 2006, hors évolution du point fonction publique, cette économie permettrait d'obtenir une **économie cumulée de 35,8 milliards de francs**.

La stabilisation des effectifs de 2001 à 2006 se traduirait, hors évolution de la valeur du point fonction publique, par une progression des dépenses de rémunération au seul rythme des mesures catégorielles et des effets dus au GVT solde. Cette progression engendrerait, à elle seule, une dépense supplémentaire de plus de 33 milliards de francs à l'horizon 2006 par rapport à 2000.

CHAPITRE SIX

LA RÉFORME DE L'ÉTAT N'EST PLUS UNE PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT

I. LA RÉFORME DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER

Les dix dernières années ont vu des évolutions considérables concernant la fonction publique de nombreux pays. Souvent confrontés à des problèmes semblables - obligation de réduire la dette publique, impact des nouvelles technologies, nécessité de rapprocher les services publics du citoyen - ces pays ont pris conscience de l'influence du secteur public sur la santé économique et la croissance de leur pays et ont réagi par la **mise en chantier d'importantes réformes.**

Un simple regard sur les trois années qui viennent de s'écouler montre l'intensité des évolutions. L'Italie a voté les lois « Bassanini » concernant la décentralisation et la simplification administrative, l'Irlande a adopté le « Public Service Management Act » transformant les procédures de gestion des personnels, l'Espagne a voté une loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration de l'Etat (loi LOFAGE).

Sans produire de lois spécifiques, d'autres pays ont mis en œuvre ou annoncé d'importantes évolutions concernant les orientations en matière de réforme de l'Etat (Grande-Bretagne, Allemagne).

Les Etats-Unis ont, quant à eux, commencé par produire deux lois importantes au début des années 1990 : « government performance and result act » et « paperwork reduction act » avant de se lancer dans un programme d'action confié au vice-président Al Gore.

A. *L'ALLEMAGNE*

Après la réunification, la réduction des dépenses budgétaires a constitué une priorité : c'est l'idée de l'« Etat allégé » ou « lean state » théorisée par l'administration du chancelier Kohl.

Le nouveau gouvernement, à partir d'octobre 1998, développe une autre politique concernant l'administration au profit d'un Etat plus simple et

efficace, qui donne les moyens aux citoyens d'être informés et de participer à l'action publique : c'est le concept d'« enabling state » ou « Etat facilitateur ». Le ministère de l'intérieur qui a la charge, en Allemagne, de la fonction publique a eu, dans un premier temps, à régler le déménagement d'une partie de l'administration à Berlin, il n'y a donc pas encore beaucoup d'éclairage sur cette nouvelle doctrine.

Mais, les communes, qui jouent un rôle important dans la prestation de service, avaient déjà fait évoluer leur mode de gestion depuis le début des années 1990 en se rapprochant du modèle anglo-saxon dit de la « nouvelle gestion publique » incluant mise en concurrence des services, gestion de la performance et information des citoyens à travers des « catalogues de produits » où sont explicités leurs droits et la qualité des services qu'ils peuvent attendre des administrations publiques.

B. L'IRLANDE

Depuis 1994, ce pays a engagé un programme de réforme important dénommé « Initiative de gestion stratégique ». La base a été la rédaction par chaque ministère d'un programme stratégique coordonné par neuf secrétaires généraux de ministères. Très vite, le programme s'est étoffé quantitativement, mais surtout il est devenu la base de l'élaboration des textes concernant la modernisation et la réforme de l'Etat.

Le plus important se nomme « Delivering Better Government » et s'articule autour de la qualité de service et de la réglementation, l'amélioration de la relation aux citoyens et la transparence, l'amélioration de la gestion publique (budget pluriannuel), l'importance de la gestion des ressources humaines et le développement des nouvelles technologies.

On peut aussi citer le « Public Service Management Act » sur la responsabilisation et la délégation de signature, ainsi que la loi sur la liberté d'accès à l'information qui renforce les droits des citoyens.

C. L'ITALIE

Ce pays a mené deux trains de réformes importants :

1. Lors des années 1990/1994, la création d'un statut de l'encadrement supérieur, la privatisation du statut des fonctionnaires, la mise en place de chartes de qualité dans toutes les administrations, la création de « services de relation au public » dont le rôle est central dans le cadre de la

modernisation (information sur les droits, enquête de satisfaction, médiation auprès des citoyens) ont été les principales mesures engagées.

2. L'année 1997 a vu le vote des lois Bassanini concernant la décentralisation de nombreuses politiques publiques et la simplification des procédures administratives (entre autres, obligation pour les municipalités de créer des guichets uniques pour les entreprises, auto-certification des actes administratifs).

L'Italie a pris, depuis cette date, de nombreuses initiatives en matière de qualité de la réglementation grâce à la création, entre autres, d'un service de 25 experts auprès du Président du Conseil chargé de l'opportunité et de la qualité des textes réglementaires.

D. LES PAYS-BAS

Trois axes figurent dans le programme de la nouvelle coalition élue en mai 1998 concernant l'administration publique : efficacité, efficacité et démocratie. La politique des Pays-Bas essentiellement axée depuis le début des années 1990 sur les aspects économiques et financiers (l'efficacité, le contrôle des coûts, l'évaluation) s'intéresse désormais au qualitatif et à la participation des citoyens dans l'action publique.

Parallèlement, se développent des agences au statut semi-privé n'ayant pas forcément vocation à la pérennité. Il est cependant à noter qu'il n'y a pas de déclarations centralisées sur les réformes car une grande autonomie est laissée aux ministères pour développer des politiques innovantes.

II. L'ABANDON DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT EN FRANCE

L'année 1999 avait donné lieu à la publication de plusieurs circulaires visant à préciser les modalités de mise en œuvre des axes de la réforme de l'Etat. Votre rapporteur spécial avait alors estimé que ces textes constituaient essentiellement des déclarations d'intention, déplorant que les actes peinent à suivre.

L'année 2000 a confirmé cette carence en réformes concrètes. Maintenant que les circulaires ont été publiées, les mesures pratiques se font attendre.

Certes, le nouveau ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, M. Michel Sapin, affiche régulièrement ses ambitions réformatrices,

ainsi qu'il l'a fait dans un article du journal *Le Monde*, intitulé *Un Etat plus transparent et plus efficace*, dans lequel il insistait sur les deux réformes à entreprendre rapidement, la réforme de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances, et la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des effectifs.

En réalité, la réforme de l'Etat ne paraît plus compter parmi les priorités du gouvernement.

Certes, le 12 octobre dernier, le comité interministériel pour la réforme de l'Etat s'est réuni, sous la présidence du Premier ministre. Le communiqué de presse publié à l'issue de cette réunion affiche **trois priorités pour la réforme de l'Etat** :

- **répondre aux nouvelles attentes du citoyen** : il s'agit notamment d'alléger les démarches administratives ou de développer l'administration électronique ; il est toutefois permis de s'interroger sur le caractère véritablement opérationnel de certains objectifs, à l'exemple de celui-ci : « *les ministères et les services déconcentrés s'engageront sur un niveau de qualité établi avec et pour les usagers* » ;

- **une gestion plus transparente et plus efficace** : afin de rénover les procédures budgétaires et les modes de gestion, le gouvernement met en avant, d'une part, la réforme de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances ou la généralisation du contrôle de gestion dans l'administration, et, d'autre part, la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ;

Votre rapporteur spécial tient en effet à souligner toute la portée concrète de ces engagements : depuis la publication des conclusions de la mission d'information constituée par votre commission dotée des prérogatives des commissions d'enquête, il est permis de douter des bonnes intentions gouvernementales sur la transparence budgétaire. Les comptes-rendus de gestion, annoncés par la circulaire du Premier ministre du 21 février 2000, sont extrêmement décevants, comme l'a d'ailleurs relevé le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Didier Migaud, dans son rapport sur le projet de loi de règlement de 1999¹ : « *les comptes-rendus de gestion sont de qualité très inégale* », ajoutant : « *il est, notamment, très décevant de constater le caractère lacunaire des informations fournies* » par certains comptes-rendus de gestion. Quant à la gestion prévisionnelle des emplois, le rapport particulier de la Cour des comptes consacré à la fonction publique de l'Etat dit bien ce qu'il faut en penser.

¹ *Assemblée nationale, rapport n° 2601, XIème législature.*

- prendre appui sur les agents acteurs de la modernisation : cette rubrique, au-delà de l'annonce d'une amélioration de la formation des agents publics et du fait que chaque agent disposera d'un poste de travail informatique donnant accès aux intranets ministériels, reste particulièrement floue sur les mesures concrètes qui seront effectivement mises en œuvre.

De surcroît, votre rapporteur spécial ne peut que constater que les décisions arrêtées lors du précédent comité interministériel du 13 juillet 1999 - évaluation des politiques publiques, fonctionnement des services déconcentrés, élaboration d'un programme pluriannuel de modernisation dans certains ministères - n'ont toujours pas, selon les informations qu'il détient, été finalisées.

Il est d'ailleurs significatif que la rubrique du site Internet du ministère consacrée à la réforme de l'Etat, n'ait pratiquement pas été mise à jour depuis l'année dernière, alors que ce ministère affiche, parmi ses 17 chantiers de réforme de l'Etat, la facilitation de l'accès des citoyens à l'administration par les télécommunications et Internet !

Mais, d'une manière générale, il est probable que la réforme de l'Etat ait beaucoup pâti de la capitulation du gouvernement suite à sa tentative de réformer l'administration fiscale. Cette réforme, qui ne faisait que tirer les conséquences logiques de l'existence de gains de productivité, aurait probablement permis de montrer qu'il est possible de réduire le nombre de fonctionnaires sans désorganiser le bon fonctionnement de l'administration.

ANNEXE

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

Dans son rapport particulier sur la fonction publique de l'Etat de décembre 1999, la Cour des comptes a formulé plusieurs observations sur les modalités de gestion des agents de l'Etat, tout en relevant que certaines dispositions avaient d'ores et déjà été prises pour y remédier et que plusieurs mesures, conformes à ses recommandations, étaient en préparation.

Pour ce qui a trait à la présentation et au contrôle des effectifs, les dispositions combinées des articles 1^{er}, 32 et 43 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances disposent que les mesures de création, de suppression et de transformation d'emplois sont détaillées dans les annexes explicatives par ministère qui accompagnent le projet de loi de finances.

Ces annexes comportent les indications nécessaires sur les différentes catégories d'agents rémunérés sur le budget de l'Etat. Comme en témoignent les précédents rapports des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat, ces informations ont été juges complètes. S'agissant notamment du ministère de l'éducation nationale, qui représente les effectifs les plus importants, l'annexe « bleue » décrit précisément, au titre des mesures nouvelles et de la présentation des « agrégats », les évolutions en cause et les crédits correspondants, y compris pour les emplois-jeunes, dont le financement participe de la politique de l'emploi du gouvernement et dont les caractéristiques ne conduisent pas à les compter au nombre des créations d'emplois budgétaires.

Enfin, s'agissant de la présentation des effectifs, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999 sur la loi de finances pour 2000, a considéré que la description actuelle réalisée dans le cadre des annexes explicatives permettait au Parlement d'avoir une vision complète de l'évolution des effectifs, y compris pour ceux qui n'ont pas comme support des emplois budgétaires au sens strict tels les maîtres auxiliaires, les adjoints de sécurité et les agents de justice.

A cet égard, un accent particulier a été mis, dans la préparation du projet de loi de finances pour 2001, sur l'impératif de transparence des effectifs de l'Etat. Par ailleurs, la création de l'Observatoire de l'emploi

public, que le gouvernement vient d'installer, permettra une meilleure connaissance et une diffusion élargie de l'ensemble des données, notamment celles relatives aux effectifs.

La généralisation du contrôle de gestion, annoncée lors du comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999, trouvera particulièrement à s'appliquer à la gestion des personnels et devrait favoriser l'indispensable évolution vers une gestion prévisionnelle des effectifs, que la Cour des comptes appelle, elle aussi, de ses vœux.

S'agissant des rémunérations perçues par les agents de l'Etat, un effort sans précédent de clarification a été opéré au cours des dernières années, notamment lors de la préparation de la loi de finances pour apporter à la représentation nationale une information à la fois complète et sincère.

C'est ainsi que, dans une démarche de modernisation, deux indemnités ont été créées, dans le cadre de la budgétisation de l'ancien dispositif des rémunérations accessoires, qui étaient antérieurement financées sur des comptes de tiers par les recettes des prestations d'ingénierie réalisées par les services des ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture.

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

Ces indemnités reprennent à droit constant les caractéristiques des rémunérations accessoires. Elles ont été inscrites au budget voté pour l'année 2000 pour un total de 1,34 milliard de francs, à raison de 910,6 millions de francs pour le ministère de l'équipement, de 417,2 millions de francs pour le ministère de l'agriculture et de 14,74 millions de francs pour celui de l'environnement.

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

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

Par ailleurs, pour ce qui concerne les observations de la Cour sur le fondement juridique mal assuré de certains régimes indemnitaires, le gouvernement a rappelé, par une circulaire du 1^{er} octobre 1999 publiée au Journal Officiel du 20 octobre 1999, les règles applicables à l'élaboration et à la publication des textes indiciers. L'objectif est de garantir une réelle transparence des dispositions relatives aux rémunérations des fonctionnaires et d'assurer la sécurité juridique des procédures de mise en paiement.

En vertu de ces dispositions, les textes de toute nature fondant la rémunération des fonctionnaires doivent donner lieu à publication.

Pour sa part, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie travaille actuellement à la simplification des régimes indemnitaires servis à ses agents, afin de prendre en compte les suggestions formulées par la Cour des comptes.

La complexité actuelle des règles de gestion et de présentation des effectifs de l'Etat et des régimes de rémunérations de ses agents est liée, le plus souvent, à la grande diversité des situations prévalant dans un secteur public appelé à prendre en charge des missions de plus en plus variées. Cependant, l'adaptation de la réglementation aux spécificités sectorielles et le souci constant de prendre en compte la situation des personnels ne doivent pas se faire au détriment de la lisibilité de la politique du personnel que conduit l'Etat. Telle est la justification de l'effort de transparence auquel s'est engagé le gouvernement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 18 octobre 2000, sous la commission de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Gérard Braun, rapporteur spécial, sur les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, a d'abord tenu à exprimer son étonnement face à la désinvolture manifestée par le Gouvernement à l'égard de son devoir d'information des rapporteurs spéciaux : en dépit de demandes maintes fois réitérées, le secrétariat d'Etat au budget n'a en effet pas communiqué les réponses au questionnaire budgétaire concernant l'évolution des dépenses de la fonction publique. Il a estimé que cette attitude était inadmissible et montrait bien ce qu'il fallait penser des déclarations sur la transparence budgétaire.

Il a indiqué que l'examen des crédits de la fonction publique appelait deux analyses distinctes. La première est juridique et porte sur la présentation des crédits du ministère chargé de la gestion de la fonction publique, qui sont individualisés dans le budget des services généraux du Premier ministre au sein de l'agrégat « Fonction publique ». Ces crédits s'élèvent à 1.422,7 millions de francs en 2001, soit une progression de 8,1 % par rapport à 2000. La seconde analyse est économique et concerne l'ensemble des charges des personnels de l'Etat, c'est-à-dire les crédits de rémunération, les charges sociales et les pensions. Les dépenses de fonction publique « stricto sensu » s'élèvent à environ 710 milliards de francs, soit une progression de 2,3 % par rapport à l'année précédente, et représentent 42,2 % du budget général. De surcroît, la fonction publique de l'Etat engendre des dépenses qui vont bien au-delà des seules charges liées aux fonctionnaires : hors budgétisation, ces dépenses induites s'élevaient à 712 milliards de francs en 1999.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, a ensuite présenté les trois observations que lui inspiraient les dotations allouées à la fonction publique et à la réforme de l'Etat pour 2001.

Il a d'abord rappelé que la fonction publique avait fait l'objet de nombreux rapports cette année. Ces différents rapports contribuent à nourrir l'information du Gouvernement sur les échéances à venir et à lui proposer des pistes de réforme de la gestion des personnels de l'Etat et du fonctionnement de l'administration. Il a considéré que ces diverses études traçaient les axes de réformes ambitieuses et constituaient autant d'incitations à agir. Il a d'abord

cité le rapport particulier de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'Etat, publié en janvier dernier. Il a rappelé que ce rapport était accablant pour l'Etat-employeur, en raison d'emplois en surnombre ou bloqués, de mises à disposition ou détachements injustifiés ou irréguliers, d'un contrôle des emplois insatisfaisant, d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines défailante, voire inexistante, de dépenses indemnitaires financées sur des ressources extrabudgétaires ou d'avantages indus privés de toute base juridique.

Il a ensuite cité deux rapports du Commissariat général du Plan, insistant tous deux sur le fait que « la gestion de l'emploi public est au cœur de la réforme de l'Etat » et appelant à tirer parti des départs à la retraite très nombreux au cours des prochaines années, non pas pour procéder à des recrutements massifs de fonctionnaires, mais pour mettre en œuvre une gestion active des emplois en opérant, notamment, des redéploiements d'effectifs et pour entreprendre une reconfiguration des services publics.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, a toutefois déploré que le Gouvernement n'avait pour l'instant tiré aucune conséquence pratique de ces conseils avisés. Il a rappelé que le Gouvernement avait créé, en juillet dernier, un observatoire de l'emploi public, suscitant toutefois son interrogation sur l'utilité réelle des travaux de cette nouvelle structure administrative, compte tenu de l'abondance des informations déjà existantes en la matière. Il s'est demandé si son véritable objectif n'était pas plutôt de gagner du temps et de différer, une fois de plus, les indispensables réformes à engager. Il a cité un autre exemple de l'attentisme du Gouvernement : l'absence totale de réforme en matière de retraite dans la fonction publique. Il a en effet considéré que les nombreux départs à la retraite des agents publics constituaient une occasion qu'il faut saisir pour réduire le nombre de fonctionnaires et doter la France d'un Etat moins lourd, mais plus efficace. Il s'est également déclaré favorable à un alignement de la durée des cotisations des fonctionnaires, aujourd'hui de 37,5 années, sur le droit commun applicable aux salariés du secteur privé, soit 40 ans. Il a en effet rappelé que le coût des pensions de la fonction publique, qui s'établit déjà à plus de 200 milliards de francs, allait véritablement exploser dans les années à venir, leur charge budgétaire s'étant d'ailleurs accrue de 20,8 milliards de francs de 1998 à 2001, soit une progression de 12 % en quatre ans. Pour faire face à ce problème, le Gouvernement s'est contenté de créer un Conseil d'orientation des retraites.

Le rapporteur spécial a également déploré l'abandon de la réforme de l'Etat, en dépit des propos volontaristes du nouveau ministre de la fonction publique. Si les axes de réforme, comme les circulaires, ne manquent pas, les actes, en revanche, sont peu perceptibles. Un comité interministériel à la réforme de l'Etat s'est réuni le 12 octobre dernier, mais les trois axes de réforme qu'il a arrêtés paraissent bien vagues, ou alors ne constituent que des

déclarations d'intention sans portée concrète. En fait, il est à craindre que la réforme de l'Etat n'ait pâti de la capitulation du Gouvernement devant les syndicats de l'administration fiscale, en mars dernier.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, a, enfin, dénoncé les créations massives d'emplois décidées par le Gouvernement en dépit du poids croissant des dépenses de fonction publique. Il a en effet rappelé que le projet de loi de finances pour 2001 rompait avec le principe de stabilité du poids de l'emploi public pourtant affiché par le Gouvernement depuis 1997. Il renoue d'ailleurs avec des créations massives d'emplois telles qu'il n'y en avait plus eu depuis le début des années 1990, en prévoyant la création de 11.337 emplois nouveaux. Il a regretté que cette décision ne repose sur aucun argument objectif, constatant par exemple que 6.600 enseignants supplémentaires seraient recrutés alors que le nombre des élèves comme celui des étudiants ne cesse de diminuer. Il a noté que ces créations d'emplois allaient alourdir le poids des dépenses de fonction publique et réduire davantage encore les marges de manoeuvre du budget de l'Etat, et a rappelé que l'accord salarial du 10 février 1998, au cours de ses trois années d'application, s'était traduit dans les trois fonctions publiques par un coût total de 71 milliards de francs. Or, la part croissante des dépenses de fonction publique accentue la rigidité du budget de l'Etat. En effet, l'essentiel de la progression de ses dépenses résulte des dépenses de fonction publique : de 1997 à 2000, ce poste de dépenses a crû de 11,5 % et représente plus de 70 % de la progression des dépenses au titre des dix premiers postes du budget général, soit 73 milliards de francs sur 103 milliards de francs. Il a par ailleurs indiqué que, suite à l'accord de résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique, plus de 4.000 supports budgétaires réservés à des titularisations seraient inscrits dans le budget pour 2001, tandis que plus de 5.400 emplois en surnombre, liés à l'effet différé des réussites aux concours d'enseignants seront consolidés. Le projet de loi de finances pour 2001 créera, au total, 20.820 emplois budgétaires supplémentaires.

Il a ensuite noté que deux dossiers faisaient peser des incertitudes sur l'évolution à venir des dépenses de fonction publique : l'avenir des emplois-jeunes, dont il est à craindre qu'un nombre significatif d'entre eux ne soit intégré dans la fonction publique, et les 35 heures dans l'administration, le coût de cette mesure restant aujourd'hui totalement inconnu.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué que ces créations d'emplois massives, les 35 heures dans la fonction publique ou encore l'avenir des emplois-jeunes, constituaient autant de « bombes à retardement » et que ces dossiers devaient être suivis de près au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2001.

M. Maurice Blin a déclaré partager les analyses du rapporteur spécial, et s'est interrogé sur les raisons de la méconnaissance, par l'Etat, du nombre de ses fonctionnaires. Il a estimé indispensable d'engager une réforme visant à la gestion prévisionnelle des effectifs et s'est dit préoccupé par l'avenir des pensions. Enfin, il a estimé qu'il était indispensable de redéfinir les missions de l'Etat et donc la nature des activités des agents publics, s'interrogeant sur la légitimité de nouvelles créations d'emplois dans des ministères comme l'agriculture ou la recherche.

Mme Marie-Claude Beaudeau, vice-président, s'est demandé si les fonctionnaires qui allaient être recrutés dans les années à venir bénéficieraient d'une formation adéquate aux fonctions qu'ils allaient exercer.

M. Roger Besse s'est enquis des suites données aux conclusions du rapport particulier de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'Etat.

M. Gérard Braun, rapporteur spécial, a expliqué que les effectifs réels de fonctionnaires différaient toujours des effectifs budgétaires en raison de mises à disposition ou de détachements d'agents publics, ou encore du travail à temps partiel. Il a fait part de son souhait de voir la mobilité des fonctionnaires se développer. Il a indiqué que les crédits de formation allaient croître de 35,5 % en 2001 au titre des formations interministérielles. Enfin, il a noté que des crédits alloués aux rémunérations accessoires avaient commencé à être réintégrés au budget de l'Etat mais que certains points soulevés par la Cour des comptes n'étaient toujours pas réglés, à l'exemple des rémunérations accessoires des agents de catégorie C.

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

Puis, réunie le 24 octobre 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a rejeté le budget des services généraux du Premier ministre qui comporte la dotation de fonctionnement du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

MODIFICATION APPORTÉE

PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un article 63 (*nouveau*), issu d'un amendement du gouvernement tendant à **reconduire pour 2001 le congé de fin d'activité (CFA) bénéficiant aux agents publics.**

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

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

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

La mise en œuvre du CFA a permis la cessation d'activité du nombre de fonctionnaires et d'agents non-titulaires suivants :

- 11.999 en 1997 ;
- 7.000 en 1998 ;
- 10.500 en 1999.

Depuis sa mise en œuvre en 1997, le nombre de départs en CFA dans la fonction publique de l'Etat se répartit par département ministériel de la façon suivante :

Ministères	1997	en %	1998	en %	1999	en %
Education nationale	6 966	58,05	4 687	66,48	6 741	63,10
Economie et finances/Industrie	1 592	13,27	956	13,56	1 434	13,43
La Poste	1 633	13,61	528	7,49	962	9,00
Equipement	611	5,10	257	3,65	675	6,32
Défense	337	2,80	147	2,09	266	2,49
Intérieur	283	2,36	123	1,74	214	2,00
Agriculture	165	1,40	106	1,50	160	1,50
Emploi et solidarité	118	1,00	132	1,87	46	0,43
Justice	90	0,75	46	0,65	88	0,83
Anciens combattants	64	0,53	16	0,23	inclus dans Défense	
Jeunesse et sports	45	0,37	26	0,37	43	0,40
Culture	41	0,34	14	0,20	24	0,22
Affaires Etrangères	21	0,17	5	0,07	18	0,17
Divers	6	0,05	7	0,10	12	0,11
Totaux	11 999	100	7 050	100	10 683	100

Source : récapitulatifs ministériels du suivi du CFA.

Le stock des bénéficiaires du CFA était de 10.215 agents en 1997, de 12.578 agents en décembre 1998, et de 15.142 agents en décembre 1999.

Le coût de ce dispositif pour la seule fonction publique de l'Etat s'est établi de la façon suivante :

Coût du CFA (en millions de francs)				
	1997	1998	1999	2000
Fonction publique de l'Etat (coût des revenus de remplacement)	726,2	1 534,1	1 797,5	2 009,7*

* Source : budgets votés pour 2000 + prévisions 2000 pour La Poste

Votre commission souhaite attirer votre attention sur deux points :

- ce dispositif étant reconduit chaque année depuis 1997, il convient de s'interroger sur les raisons pour lesquelles il n'est pas, soit pérennisé, soit inscrit dans la version initiale du projet de loi de finances ; il semble qu'il constitue, pour le gouvernement, un élément important dans le cadre de ses négociations avec les organisations syndicales de fonctionnaires, ayant d'autant plus de poids cette année que des négociations salariales ont été engagées le 21 novembre dernier ;

- surtout, le CFA paraît de plus en plus en contradiction avec la nécessité d'allonger les durées d'activité, afin de faire face aux évolutions démographiques dont les conséquences seront extrêmement importantes sur le

financement des systèmes de retraites ; il convient donc que la reconduction de ce dispositif soit la dernière.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.