

N° 79

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

FONCTION PUBLIQUE

Par Mme Jacqueline GOURAULT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Hubert Haenel, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

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

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 21) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE	9
A. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2003	9
B. LA NETTE DIMINUTION DU BUDGET POUR 2005 S'EXPLIQUANT PRINCIPALEMENT PAR LE TRANSFERT DE LA GESTION DES PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE COLLECTIVES AUX CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES.....	11
C. L'AFFECTATION DES CRÉDITS DE LA FONCTION PUBLIQUE POUR 2005	13
1. <i>L'action sociale interministérielle</i>	14
2. <i>L'action de formation, d'information, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique</i>	21
3. <i>Les subventions accordées aux écoles</i>	25
4. <i>Etudes et communication sur la gestion publique</i>	26
D. LES NOMBREUSES INCIDENCES DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT SUR L'ACTIVITÉ DES FONCTIONNAIRES.....	26
E. LA NOUVELLE PRÉSENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA FONCTION PUBLIQUE AU REGARD DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE.....	29
II. L'APPLICATION DE DEUX GRANDES RÉFORMES CONCERNANT LA FONCTION PUBLIQUE	32
A. LA RÉFORME DES RETRAITES : L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DU 21 AOÛT 2003	32
B. LES TRANSFERTS DE PERSONNELS DU FAIT DE LA LOI DU 13 AOÛT 2004 RELATIVE AUX LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES	34
III. LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE LA GESTION DE L'EMPLOI PUBLIC	37
A. VERS UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES EFFECTIFS.....	38
1. <i>La construction d'une méthode permettant d'obtenir un état quantitatif précis des personnels de la fonction publique</i>	38
2. <i>La mise en avant de quelques caractéristiques essentielles de l'emploi public</i>	44
B. LA RECHERCHE D'UNE GESTION MAÎTRISÉE DES RESSOURCES HUMAINES	47
1. <i>Les incidences de la loi organique relative aux lois de finances</i>	47
2. <i>La valorisation du travail des fonctionnaires par la rémunération au mérite</i>	47
3. <i>Les nécessaires progrès en matière de formation</i>	50
4. <i>Encourager et favoriser la mobilité des fonctionnaires</i>	54
a) Une mobilité encore trop faible des fonctionnaires	54
b) Un enjeu particulier : la mobilité des agents publics au sein de l'Union européenne	57
C. LA MODERNISATION ATTENDUE DU STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE	59

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu, le 16 novembre 2004, M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, et M. Eric Woerth, secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, la commission des Lois, réunie le mercredi 24 novembre 2004 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, a procédé, sur le rapport pour avis de Mme Jacqueline Gourault, à **l'examen des crédits de la fonction publique** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur, a tout d'abord présenté le budget du ministère de la fonction publique qui s'élève à **155 millions d'euros** pour 2005, indiquant que la **diminution de plus de 30 %** par rapport à 2004 s'expliquait par le **transfert de la gestion de la prestation de service « crèches »** aux caisses d'allocations familiales à partir de 2005, comme toutes les prestations d'action sociale collectives des fonctionnaires. Elle a précisé qu'à **structure constante** la **diminution** du budget serait d'environ **8 %** par rapport à 2004.

Elle a ensuite indiqué que les charges de personnel de l'Etat s'élevaient à plus de **117 milliards d'euros**, représentant près de **41 % du budget général**.

Après avoir rappelé que la fonction publique avait été marquée cette année par **deux réformes législatives** importantes, à savoir la réforme des retraites entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004 et l'acte II de la décentralisation avec l'adoption de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, elle a estimé **indispensable que la gestion de l'emploi public soit améliorée**, citant notamment le développement de la rémunération, au mérite qui permet de valoriser le travail des agents publics, et la nécessité d'offrir aux fonctionnaires à la fois une formation efficace et adaptée à leurs fonctions et des possibilités plus importantes de mobilité, notamment au niveau européen.

Elle a également rappelé que, lors de son audition par votre commission des Lois, le ministre de la fonction publique avait annoncé **l'élaboration d'un futur projet de loi relatif à la fonction publique territoriale** qui pourrait également contenir quelques mesures applicables aux trois fonctions publiques.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a décidé de donner un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la fonction publique pour 2005.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est comme chaque année appelé à examiner les crédits de la fonction publique dont la commission des Lois se saisit pour avis pour la seconde fois.

Le montant des crédits affectés au ministère de la fonction publique s'élève à un peu moins de **155 millions d'euros**, représentant une **diminution de 30,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004**¹. Cette baisse s'explique principalement par le transfert, à compter du 1^{er} janvier 2005, de la gestion des prestations familiales des fonctionnaires aux caisses d'allocations familiales. A structure constante, la diminution du budget serait d'environ 8 %, reflet des diverses restrictions effectuées sur la quasi totalité des lignes budgétaires.

L'ensemble des dépenses de personnel de l'Etat devrait représenter plus de 117 milliards d'euros en 2005, soit près de 41 % des dépenses du budget général.

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2005 et sera par conséquent applicable pour l'examen du projet de loi de finances pour 2006 va modifier la présentation du budget de l'Etat et devrait engendrer d'importantes évolutions dans la gestion de l'emploi public.

Dès cette année, le projet de loi de finances pour 2005 s'accompagne d'un document offrant une présentation, à titre indicatif, des crédits du budget général selon les principes retenus par la loi organique relative aux lois de finances ainsi qu'un avant-projet annuel de performances pour chaque mission.

¹ Hors crédits de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas présentés dans l'agrégat 21 mais avec l'ensemble des dépenses de personnel des services du Premier ministre.

Le budget de la fonction publique est analysé par votre commission des Lois dans un contexte un peu particulier.

Tout d'abord, M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a engagé depuis le 8 novembre dernier une discussion avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique s'agissant de la rémunération des fonctionnaires. Lors de son audition devant votre commission des Lois¹, il a indiqué que la rémunération moyenne des fonctionnaires avait progressé de 4 % et que la satisfaction des revendications des organisations syndicales requerrait 10 milliards d'euros supplémentaires, ce qui paraissait incompatible avec la situation des finances publiques. Il a en outre annoncé qu'il présenterait des propositions aux organisations syndicales le 8 décembre prochain. Toutefois, les syndicats ont refusé de se rendre à la réunion du 23 novembre dernier, ce qui pourrait peut-être remettre en cause la poursuite des discussions.

Ensuite, un projet de loi de modernisation de la fonction publique est attendu depuis plusieurs mois maintenant. Le Sénat avait particulièrement attiré l'attention du Gouvernement sur la nécessité de réformer le statut de la fonction publique territoriale lors de l'examen de la loi n° 2004-809 du 13 Août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Considérant que la présentation d'un texte unique relatif aux trois fonctions publiques dans un délai raisonnable s'avérait difficile, le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a annoncé lors de son audition devant la commission des Lois² qu'un projet de loi relatif à la fonction publique territoriale était actuellement en cours d'élaboration et serait examiné par le Sénat en premier lieu. Il n'a toutefois pas exclu que soit également incluses dans ce texte des dispositions s'appliquant aux trois fonctions publiques.

A l'occasion de l'élaboration de cet avis, votre rapporteur a entendu M. Bernard Derosier, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, ainsi que les organisations syndicales représentatives qui ont pu être présentes lors de deux tables rondes respectivement relatives à la fonction publique de l'Etat et à la fonction publique territoriale.

¹ *Bulletin des Commissions n °7 de la semaine du 15 novembre 2004, p.1571-1582.*

² *Bulletin des Commissions précité de la semaine du 15 novembre 2004.*

I. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les crédits du ministère de la fonction publique sont, pour la dernière fois, présentés dans le projet de loi de finances pour 2005 au sein de l'agrégat 21 du « bleu budgétaire » consacré aux services généraux du Premier ministre. Toutefois, les crédits de personnel de la direction générale de l'administration et de la fonction publique sont globalisés avec l'ensemble des dépenses de personnel des services généraux du Premier ministre au chapitre 37-30 « *Dépenses de personnel et action sociale* ». De plus, les prestations sociales versées par l'Etat pour cette direction sont prévues à l'article 22 du chapitre 33-91 (agrégat 31 relatif à l'administration générale).

Comme pour le projet de loi de finances pour 2004, même si le présent avis se limite à l'examen des crédits relatifs à la fonction publique, le fonds pour la réforme de l'Etat et de la modernisation de l'administration électronique, qui représente un peu plus de 20 millions d'euros soit moins de 13 % des crédits de l'agrégat 21, n'a pas été exclu de la présentation.

A. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2003

Les crédits du ministère de la fonction publique s'élevaient en 2004 à 223 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 5,59 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Cette augmentation s'expliquait toutefois principalement par le fait que le Gouvernement ne comptait pas recourir aux reports de crédit cette année-là.

Les crédits pour 2004 étaient répartis entre les dépenses ordinaires (223 millions d'euros) et les dépenses d'investissement (5 millions d'euros), auxquels doivent être ajoutés les éventuels reports de crédits. Au 1^{er} septembre 2004, les crédits de fonctionnement étaient, comme l'an dernier, nettement mieux consommés que les crédits d'investissement. En effet, les premiers étaient consommés à hauteur de 60,72 % des crédits disponibles (soit 135.424.613 millions d'euros), tandis que les seconds ne l'ont été que pour 32 % (soit 5.388.983 millions d'euros).

AGRÉGAT 21 – EXÉCUTION DU BUDGET 2004

Chapitre	LFI 2004	Reports de crédits	Crédits disponibles (hors mouvements, annulations)	Consommation (ordonnances cumulés) au 01/09/04	Taux de consommation des crédits
33.94 Action sociale interministérielle	117.301.238	-	117.301.238	70.107.280	59,77 %
Article 20 Dépenses déconcentrées	1.824.490	-	1.824.490	1.694.895	
Article 30 Prestations interministérielles	113.647.360	-	113.647.360	66.582.997	
Article 60 Participation au FFAPA	1.829.388	-	1.829.388	1.829.388	
34.94 Formation, perfectionnement personnels	8.347.563	1.935.290	10.282.853	5.424.556	52,75 %
Article 10 Formation, perfectionnement personnels	228.674	41.029	269.703	49.258	
Article 30 Opé. interministérielles non déconcentrées	208.982	91.320	300.302	29.923	
Article 40 Opé. interministérielles déconcentrées	2.379.907	1.780.379	4.160.286	1.903.902	
Article 50 Insertion handicapés	5.530.000	22.262	5.552.562	3.441.474	
36.10 Etablissements publics	65.455.604	-	65.455.604	49.478.563	75,59 %
Article 11 ENA	32.006.777	-	32.006.777	24.005.082	
Article 13 IRA de Lille	7.781.352	-	7.781.352	5.913.386	
Article 14 IRA de Lyon	6.620.993	-	6.620.993	5.043.116	
Article 15 IRA de Nantes	6.115.598	-	6.115.598	4.664.072	
Article 16 IRA de Metz	6.136.928	-	6.136.928	4.680.068	
Article 17 IRA de Bastia	6.793.956	-	6.793.956	5.172.839	
37.04 Etudes et communication sur la gestion publique	2.357.572	1.145.905	3.503.477	1.217.229	34,74 %
Article 10 DGAFP	2.157.572	1.145.905	3.303.477	1.168.026	
Article 20 DMGPSE	100.000	-	100.000	49.203	
Article 30 DUSA	100.000	-	100.000	-	
37.08 Fonds pour la réforme de l'Etat	20.561.429	1.906.884	22.468.313	6.730.902	29,96 %
Article 10 Opérations à caractère national	6.000.000	-	6.000.000	-	
Article 20 Opérations à caractère territorial	12.000.000	1.906.884	13.906.884	6.730.902	
Article 30 Informatique-Télécom, actions de modernisation	2.561.429	-	2.561.429	-	
43.02 Subv. étab. de formation, GIP et organisations syndicales	3.988.025	-	3.988.025	2.466.083	61,84 %
Article 10 CEES Strasbourg	304.898	-	304.898	304.898	
Article 20 Organisations syndicales	2.012.327	-	2.012.327	2.012.327	
Article 30 GIP BIFP	45.800	-	45.800	45.800	
Article 40 Fonds insertion handicapés	1.110.000	-	1.110.000	-	
Article 50 Etablissements de formation	515.000	-	515.000	103.058	
57.04 CP FRE-Equipements	-	30.928	30.928	-	
57.06 CP Equipement – actions interministérielles	5.000.000	11.788.140	16.788.140	5.388.982	32,10 %
article 10 Action sociale interministérielle	4.000.000	4.580.954	8.580.954	4.888.982	
article 20 Logements Ile de France	-	7.207.186	7.207.186	-	
article 30 Fonds insertion handicapés	1.000.000	-	1.000.000	500.000	
Total général	223.011.431	16.807.147	239.818.578	140.813.595	58,72 %

Sources : données du Ministère de la Fonction publique.

B. LA NETTE DIMINUTION DU BUDGET POUR 2005 S'EXPLIQUE PRINCIPALEMENT PAR LE TRANSFERT DE LA GESTION DES PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE COLLECTIVES AUX CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

En vertu du projet de loi de finances pour 2005, le budget du ministère de la fonction publique devrait **s'élever à un peu moins de 155 millions d'euros pour 2005, ce qui représente une baisse de 30,5 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

Toutefois, cette diminution des crédits s'explique principalement par le fait qu'à compter du 1^{er} janvier 2005, **la gestion des prestations familiales des fonctionnaires devrait être transférée aux caisses d'allocations familiales**. Par conséquent, certaines prestations d'action sociale collectives initialement prévues dans le budget du ministère de la fonction publique seront désormais versées par les caisses d'allocations familiales et devront faire l'objet d'un remboursement par l'Etat.

Comme l'indique dans son rapport M. André Lardeux, rapporteur pour la famille au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005¹, les caisses d'allocations familiales devraient par conséquent compter 190.000 nouveaux allocataires dès le 1^{er} janvier 2005 puis 240.000 supplémentaires au 1^{er} juillet 2005 avec les personnels de l'éducation nationale.

L'ensemble des prestations familiales et des subventions d'action sociale collective concernant les fonctionnaires devraient désormais être versés par la branche famille de la sécurité sociale, laquelle gère déjà la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et les aides au logement. En revanche, l'Etat devrait conserver la gestion des prestations d'action sociale individuelles, dans la mesure où les plafonds de ressources actuellement exigés sont supérieurs à ceux fixés par les caisses d'allocations familiales.

En conséquence de cette réforme, les crédits jusqu'à présent affectés à la prestation de service « crèches » au sein du budget de la fonction publique sont supprimés dans le projet de loi de finances pour 2005, diminuant ainsi de plus de 55 millions d'euros le montant total de ce budget.

Hormis le transfert de la prise en charge de la principale prestation sociale interministérielle aux caisses d'allocations familiales, le projet de loi de finances pour 2005 ne prévoit pas de grands bouleversements dans le budget consacré à la fonction publique. La plupart des lignes budgétaires connaissent toutefois des réductions des crédits qui leurs sont alloués.

Les crédits du ministère de la fonction publique prévus à l'agrégat 21 représentent **18,66 % du budget des services généraux du Premier ministre**.

¹ Rapport n° 57 - tome II Sénat (2004-2005) de M. André Lardeux au nom de la commission des Affaires sociales.

Comme l'an dernier, les crédits affectés à la direction générale de l'administration et de la fonction publique étant globalisés au sein du chapitre 37-30 « *Dépenses de personnel et action sociale* », ils ne peuvent être spécifiquement présentés et analysés¹ dans le cadre du présent avis.

Le financement des autres dépenses relatives à la fonction publique est ainsi réparti au sein de l'agrégat 21 :

Répartition des crédits de paiement par chapitres et articles

		Crédits de paiement	
		Total pour 2004	Total pour 2005
DÉPENSES ORDINAIRES			
Titre III		214.023.406	147.330.755
Chapitre 33-94	Action sociale interministérielle. Prestations et versements facultatifs	117.301.238	51.360.185
Chapitre 34-94	Actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique	8.347.563	8.514.745
Chapitre 36-10	Subventions de fonctionnement aux établissements publics et budget annexe	65.455.604	63.966.089
Chapitre 37-04	Études et communication sur la gestion publique	2.357.572	3.047.071
Chapitre 37-07	Dépenses diverses liées aux réimplantations d'administrations	-	-
Chapitre 37-08	Fonds pour la réforme de l'Etat et de la modernisation de l'administration électronique	20.561.429	20.442.665
Titre IV		3.988.025	4.146.685
Chapitre 43-02	Subventions à des actions de formation et d'information	3.988.025	4.146.685
Totaux pour les dépenses ordinaires		218.011.431	151.477.440
DÉPENSES EN CAPITAL			
Titre V		5.000.000	3.393.000
Chapitre 57-01	Dépenses immobilières et d'équipement liées aux réimplantations d'administration	-	-
Chapitre 57-04	Fonds pour la réforme de l'Etat	-	-
Chapitre 57-06	Equipement : actions interministérielles	5.000.000	3.393.000
Totaux pour les dépenses en capital		1.000.000	3.393.000
TOTAUX GÉNÉRAUX		223.011.431	154.870.440

Source : « *Bleu budgétaire* » - Services généraux du Premier ministre – *Projet de loi de finances pour 2005*.

¹ Voir l'avis n° 78 – Tome IX Sénat (2003-2004) de M. Pierre Fauchon au nom de la commission des Lois.

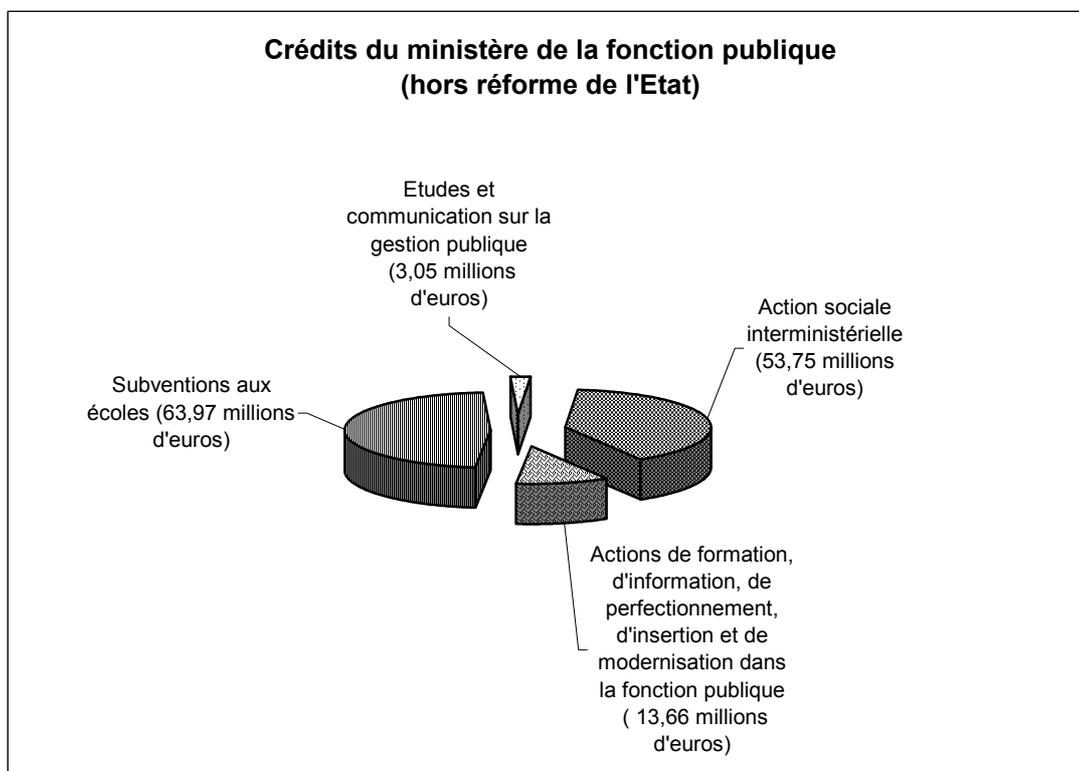
Les **crédits de personnel et de fonctionnement** (titre III) s'élèvent à plus de 147 millions d'euros, seuls 20,44 millions d'euros n'étant pas directement consacrés à la fonction publique mais à la réforme de l'Etat et à la modernisation de l'administration électronique.

Les **crédits d'intervention** (titre IV) et **d'investissements** (titre V) représentent respectivement 4,15 et 3,4 millions d'euros.

C. L'AFFECTATION DES CRÉDITS DE LA FONCTION PUBLIQUE POUR 2005

L'ensemble des crédits de la fonction publique est affecté :

- à l'action sociale interministérielle ;
- aux actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique ;
- aux subventions d'écoles ;
- aux études et à la communication sur la gestion publique.



Source : données du ministère de la fonction publique.

1. L'action sociale interministérielle

Les crédits consacrés à l'action sociale interministérielle, répartis entre le chapitre 33-94 du titre III (51,36 millions d'euros) et l'article 10 du chapitre 57-06 du titre V (2,395 millions d'euros), s'élèvent pour 2005 à un peu **plus de 53,75 millions** d'euros, représentant **une réduction de plus de 55 %** par rapport aux dotations de l'an dernier.

Toutefois, cette baisse des crédits ne signifie pas une diminution à cette échelle de l'action sociale interministérielle. En effet, elle représente principalement le résultat de certains transferts de compétences.

Tout d'abord, comme cela a déjà été indiqué précédemment¹, la prestation de service « crèches » n'est plus prévue dans l'agrégat 21 au sein des crédits du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, ce qui représentait 55.091.453 euros dans la loi de finances initiale pour 2004, soit 45,42 % des dotations destinées à financer l'action sociale interministérielle et un peu moins de la moitié des crédits du chapitre 33-94 relatif aux prestations et versements facultatifs. Ces crédits seront désormais gérés par les caisses d'allocations familiales à partir de 2005. Par une circulaire du 28 août 2004, le Gouvernement a en effet indiqué que désormais l'ensemble des prestations familiales accordées aux fonctionnaires devrait être gérées par les caisses d'allocations familiales.

La prestation de service « *crèches* » avait pour objet de participer aux dépenses de la caisse nationale d'allocations familiales afin de permettre aux fonctionnaires de bénéficier des crèches gérées par les caisses d'allocations familiales.

Alors que **cette prestation** était jusqu'à présent financée aux frais réels, elle **devrait désormais être forfaitisée** dans le cadre de ce transfert de gestion, **une cotisation devant être payée par l'Etat**.

D'après le rapport précité de M. André Lardeux², rapporteur pour la famille du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, « *le taux de cotisation employeur, à la base des remboursements de l'Etat à la branche famille, devrait s'établir à 5,3 %, soit 0,1 point de moins que le taux de droit commun, cette différence correspondant au coût de l'action sociale individuelle* » qui demeure de la compétence de l'Etat. Le transfert de cette prestation d'action sociale collective devrait représenter un coût d'environ 80 millions d'euros en 2005 pour la Caisse nationale d'allocations familiales.

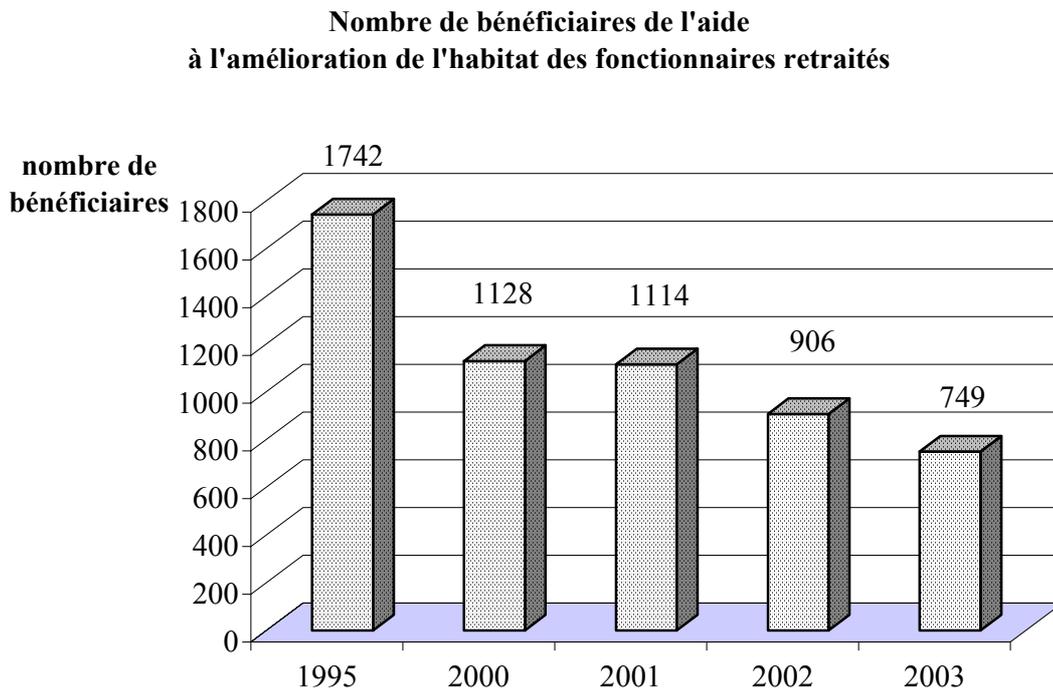
¹ Voir le précédent B. du I de cet avis.

² Voir rapport précité pour la branche famille au nom de la commission des Affaires sociales.

Le transfert de l'ensemble des prestations familiales des fonctionnaires devrait entraîner la suppression par l'Etat de 600 emplois équivalent temps plein et le redéploiement des personnels concernés. Il devrait en outre bénéficier aux fonctionnaires par la création d'un guichet unique pour les prestations d'action sociale collectives.

Par cette opération, seul le gestionnaire change et le contenu des prestations en matière de crèches n'est en aucun cas remis en cause.

En revanche, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit la **suppression de l'aide à l'amélioration de l'habitat des fonctionnaires civils et militaires retraités** et de leurs ayants cause. Cette prestation d'action sociale contribue au maintien à domicile des personnes âgées en permettant l'exécution de travaux dans leurs logements pour, d'une part, l'amélioration des conditions d'hygiène, de salubrité et de confort et, d'autre part, leur adaptation lorsque ces personnes deviennent moins autonomes. Elle est ouverte sous conditions de ressources aux personnes âgées de plus de 60 ans, propriétaires ou non de leurs logements. Le nombre des bénéficiaires de cette aide n'a cessé de diminuer ces dernières années :



Source : données du ministère de la fonction publique

Les perspectives de nouvelles demandes pour le bénéfice de cette aide n'étant pas plus favorables en 2004 et cette prestation ne paraissant plus répondre aux besoins des fonctionnaires, le gouvernement souhaite la retirer à partir de 2005.

Lors de son audition devant votre commission des Lois, M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat¹, a expliqué que l'aide à l'amélioration de l'habitat des fonctionnaires retraités ne répondait plus à un besoin particulier du fait de l'existence des prestations désormais gérées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

Par conséquent, le projet de loi de finances pour 2005 propose de supprimer les crédits affectés à cette prestation en 2004, équivalant à un montant de 1.329.794 euros.

La prestation de service « crèches » et l'aide à l'amélioration de l'habitat des fonctionnaires retraités supprimés, les crédits consacrés aux **prestations interministérielles d'action sociale**, devraient permettre de gérer trois prestations maintenues par le projet de loi de finances pour 2005 :

- l'aide et le prêt à l'installation des personnels ;
- l'aide ménagère à domicile ;
- le chèque vacances.

Un peu plus de **47,71 millions d'euros** sont inscrits sur cette ligne budgétaire **pour 2005** (article 30 du chapitre 33-94 de l'agrégat 21), représentant encore près de 89 % du total des crédits affectés pour l'action sociale interministérielle (titres III et V compris).

La gestion de ces trois prestations est actuellement assurée par la mutualité fonction publique.

L'aide et le prêt à l'installation des personnels ont été mis en place en 1990 afin d'aider les agents de l'Etat à accéder au logement locatif lorsqu'ils sont affectés en Ile-de-France, en Provence-Alpes-Côtes d'Azur ou dans une zone urbaine sensible.

L'aide à l'installation des personnels, qui ne peut être supérieur à 609,80 euros, sert au fonctionnaire pour prendre en charge ses dépenses au titre de son premier mois de loyer, provisions pour charges comprises.

Le prêt à l'installation des personnels vise à financer les dépenses de caution exigées avant l'entrée dans le logement. Son montant maximum est de 1219,60 euros, dans la limite de deux mois de loyer.

Le nombre de dossiers concernant ces prestations d'aide au logement a oscillé entre augmentation (+ 24,5 % en 2001, année de la plus forte progression depuis l'instauration de cette aide, et + 6 % en 2003, avec 3361 bénéficiaires) et diminution (- 14 % en 2002). En 2004, les bénéficiaires devraient être plus nombreux, le ministère de la fonction publique annonçant un chiffre d'environ 3.764 personnes.

¹ *Bulletin des Commissions précité de la semaine du 15 novembre 2004.*

Comme l'aide à l'amélioration de l'habitat des fonctionnaires retraités, **l'aide ménagère à domicile** a été instituée afin de faciliter le maintien à domicile des personnes âgées, évitant ainsi l'hospitalisation ou l'hébergement collectif. Le bénéficiaire de cette aide doit avoir plus de 65 ans et ne pas déjà disposer de l'aide personnalisée à l'autonomie, de la prestation dépendance, de l'allocation compensatrice tierce personne ou de la majoration tierce personne.

Depuis la création de l'aide personnalisée à l'autonomie au 1^{er} janvier 2002, le nombre de dossiers d'aide ménagère à domicile n'a cessé de baisser (-10 % en 2003 et prévision de -5 % en 2004 avec 24.126 bénéficiaires potentiels). Cette prestation est toutefois maintenue dans le projet de loi de finances pour 2005.

S'agissant des **chèques vacances**, qui s'adressent à l'ensemble des fonctionnaires, actifs ou retraités, 2003 constitua une année de hausse du nombre de dossiers de plus de 8,5 %, après quatre années consécutives de baisse.

Comme cela avait déjà été indiqué dans le précédent avis budgétaire de la commission des Lois relatif aux crédits consacrés à la fonction publique¹, cette progression s'explique par l'adoption de plusieurs mesures incitatives en 2002 et 2003 : revalorisation de 13 % du revenu fiscal de référence et création d'une tranche de bonification supplémentaire de 10 % en 2002, relèvement de 7 % des plafonds d'attribution des chèques vacances pour toutes les tranches de bonification, augmentation de 6,6 % des pas entre les parts fiscales et uniformisation du pas de la tranche de bonification à 20 %.

D'après les estimations fournies par le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, le nombre de dossiers gérés devrait continuer d'augmenter en 2004, avec une progression plus légère qu'en 2003 d'environ 3 %, passant de 141.195 bénéficiaires à 145.431.

¹ Voir l'avis n° 78 – Tome IX Sénat (2003-2004) de M. Pierre Fauchon au nom de la commission des Lois sur les crédits de la fonction publique dans le projet de loi de finances pour 2004.

**Evolution des prestations
d'action sociale interministérielle**

	2001		2002		2003	
	Nombre d'aides	Coût unitaire (en €)	Nombre d'aides	Coût unitaire (en €)	Nombre d'aides	Coût unitaire (en €)
Aides au maintien à domicile :						
- Aides à l'amélioration de l'habitat	1.114	1.550	906	1.569	749	1.602
- Aide ménagère à domicile	30.441	642	38.106	517	33.967	579
Aides à l'enfance :						
- Prestations de service crèches	18.010	2.734	nc	nc	23.000	nc
Aides aux vacances :						
- Chèques-vacances	134.518	212	130.156	217	141.195	225
Aides au logement des agents de l'Etat						
- Réservations de logement	nc	nc	331	20.839	381	nc
- Aides à l'installation (AIP-PIP)	3.691	652	3.156	528	3.379	559

« Bleu budgétaire » - Services généraux du Premier ministre – Projet de loi de finances pour 2005

Au total, les **crédits** concernant les prestations sociales interministérielles autres que la prestation de service « crèches » et l'aide à l'amélioration de l'habitat des retraités **diminuent de 9,5 millions d'euros**. Cette réduction de la dotation de ce chapitre n'entraîne pour autant aucune **modification du volume des prestations** accordées aux fonctionnaires, le **fonds de roulement de la mutualité de la fonction publique s'élevant à plus de 44 millions d'euros** à la fin de l'année 2004.

Outre les prestations interministérielles d'action sociale, le chapitre 33-94 de l'agrégat 21 affecte également des crédits pour le **financement de dépenses déconcentrées d'action sociale interministérielle** (article 20) et pour la **participation au fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie** (article 60).

Les **dotations** prévues pour ces deux lignes budgétaires par le projet de loi de finances pour 2005 sont **identiques à celles votées pour 2004**, soit :

- 1.824.490 euros pour les dépenses déconcentrées ;
- 1.829.388 euros pour la participation au fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Enfin, les crédits d'investissements consacrés à l'action sociale interministérielle (article 10 du chapitre 57-06) subissent pour 2005 une baisse de plus de 40 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, passant de 4 à 2,395 millions d'euros.

**Evolution des crédits d'investissement
relatifs à l'action sociale (en millions d'euros)**

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Article 10	Action sociale interministérielle	5,34	9,91	9,91	0	4	2,395
Article 20	Logement en Ile de France	4,57	4,57	4,57	0	0	0
Total	Equipements : actions interministérielles	9,91	14,48	14,48	0	4	2,395

Source : données du ministère de la fonction publique

Il s'agissait jusqu'à présent de crédits d'équipements destinés à la mise aux normes des restaurants inter-administratifs et à la réserve de logements pour les fonctionnaires. Cette réserve de logement pour les fonctionnaires visait principalement à aider les plus jeunes ayant des difficultés de location dans les régions Ile-de-France ou Provence-Alpes-Côtes d'Azur. Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit de supprimer cette mesure interministérielle de réservation des logements spécifiquement réservée aux fonctionnaires, dans la mesure où la réservation de logements peut désormais être exercée par chaque ministère, à la suite d'une réforme du code de la construction et de l'habitation¹.

Votre commission espère que les ministères emploieront une partie de leurs crédits d'action sociale pour financer l'exercice de cette nouvelle compétence.

1 Seuls les ministères de l'intérieur, des finances, de l'équipement et de la défense pouvaient auparavant réserver eux-mêmes des logements pour leurs fonctionnaires.

Evolution par ministère des crédits consacrés à l'action sociale
(en millions d'euros)

Ministères	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Affaires étrangères	3,666	3,787	5,102	5,241	5,238	5,669	5,659	5,663
Santé et solidarité	5,558	5,920	5,793	6,796	7,711	8,690	15,690	16,142
Emploi	4,996	5,412	6,069	6,098	6,250	6,528	-	-
Agriculture et pêche	7,799	8,182	8,839	9,420	9,755	9,980	9,980	10
Aménagement du territoire	0,044	0,044	0,056	0,056	0,049	0,049	-	-
Anciens combattants	0,726	0,715	1,096	-	-	-	-	-
Coopération	0,604	0,584	-	-	-	-	-	-
Culture	3,073	3,531	3,531	3,663	3,740	3,815	3,843	3,94
Défense	102,865	101,927	96,592	94,058	94,470	94,448	99,883	102,129
Outre-mer	0,297	0,297	0,297	0,335	0,351	0,362	0,361	0,362
Economie, finances, industrie	94,441	94,346	114,027	116,656	119,511	119,842	121,479	121,946
Education nationale	57,763	57,763	58,034	58,797	63,370	63,331	64,991	61,332
Environnement	0,453	0,470	0,534	0,573	0,651	0,715	0,731	0,729
Equipement, logement, transport, tourisme	21,517	22,078	22,094	22,517	22,532	22,733	22,431	23,121
Industrie	3,023	2,979	-	-	-	-	-	-
Intérieur et décentralisation	24,788	30,124	32,411	32,432	32,737	31,068	32,567	32,34
Jeunesse et sports	0,532	0,532	0,532	0,532	0,532	0,578	0,577	0,578
Justice	12,213	13,280	14,417	15,829	17,141	18,284	19,496	20,412
Mer	0,178	0,188	0,189	0,183	0,177	-	-	-
Premier ministre								
-services généraux	0,527	0,527	0,527	0,802	0,008	0,818	0,817	0,879
-SGDN	0,008	0,008	0,008	0,008	0,802	0,008	-	-
- plan	0,084	0,076	0,076	0,076	0,076	0,076	0,076	0,076
- aménagement du territoire	-	-	-	-	-	-	0,048	0,048
Enseignement sup., recherche	0,247	0,271	-	-	-	-	-	-
Tourisme	0,137	0,137	0,137	0,140	0,140	0,140	-	--
Action sociale interministérielle (1)	97,008	137,204	137,966	118,148	130,496	128,380	118,979	124,941
Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (2)	-	-	-	2,287	2,287	4,574	6,860	7,64
TOTAL	442,547	490,381	508,327	494,647	518,023	521,526	524,468	532,278

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique

(1) dont 230 MF (35,063 M€) en 1998 et 1999 (crédits exceptionnels issus de l'accord salarial)

(2) non compris le crédit inscrit en LFR 2001 d'un montant de 1,981 M€ (13 MF)

2. L'action de formation, d'information, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique

Le montant des dotations destinées au financement des actions de formation, d'information, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique sont répartis entre le **chapitre 34-94** du titre III relatif aux crédits participant à l'action de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique, et le **chapitre 43-02** regroupant les crédits permettant d'accorder des subventions pour des actions de formation et d'information¹.

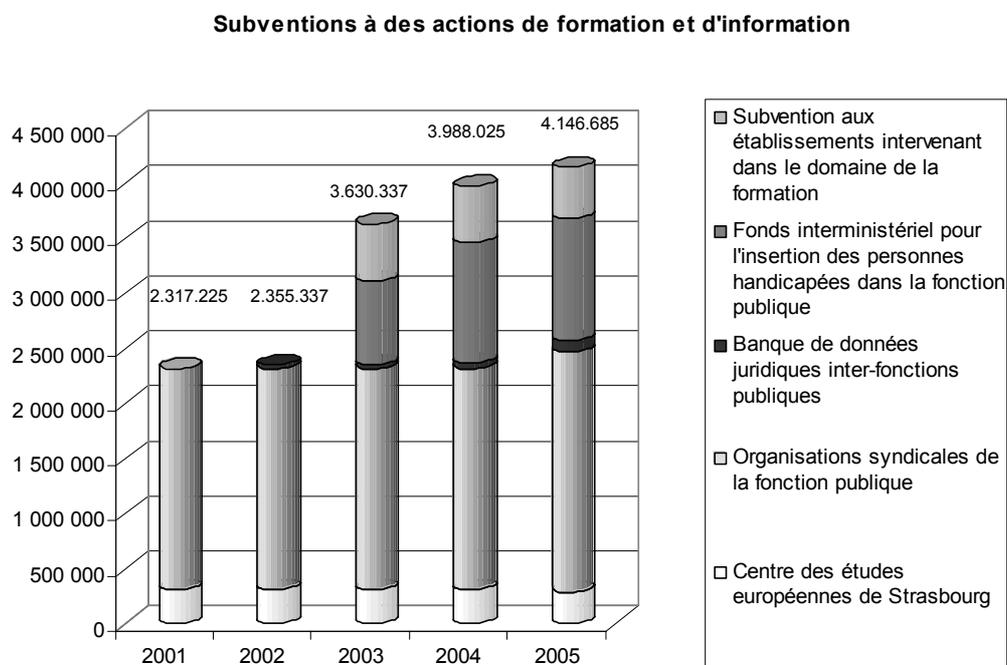
Les crédits du chapitre 34-94 s'élèvent pour 2005 à **8,51 millions d'euros, en hausse de 2 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

Ce budget en faible hausse cache en réalité une évolution des dotations très différente au sein de ce chapitre suivant les articles. En effet, alors que les crédits destinés à la formation et au perfectionnement des personnels, aux opérations interministérielles de formation déconcentrées et au fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique sont respectivement en baisse de 8,35 % (-19.094 euros), 3,42 % (-81.328 euros) et de 0,2 % (-11.060 euros) par rapport à 2004, ceux visant à financer les opérations interministérielles de formation non déconcentrées augmentent de plus de 130 % (+278.664 euros).

La forte augmentation des crédits destinés aux opérations interministérielles de formation non déconcentrées dans le projet de loi de finances pour 2005 s'explique essentiellement par le fait que le Gouvernement propose une mesure nouvelle de 262.000 euros ayant pour objet de financer le master franco-allemand créé lors du conseil des ministres franco-allemand du 13 mai 2004.

¹ S'agissant de la politique de formation développée par le ministère de la fonction publique, voir le B du III de cet avis concernant l'amélioration de la formation des agents.

S'agissant des subventions à des actions de formation et d'information, le chapitre 43-02 prévoit une hausse de presque 4 %, correspondant à une dotation de 4,15 millions d'euros. Ces subventions n'ont cessé d'augmenter ces cinq dernières années :



Les principales mesures nouvelles dans ce chapitre pour 2005 sont la revalorisation des subventions accordées aux organisations syndicales de la fonction publique, à hauteur de 165.880 euros, et l'augmentation de 54.000 euros des subventions à la Banque de donnée inter-fonctions publiques destinés à rénover l'outil de production et de diffusion de la base de données juridiques.

La reconduction de la subvention de l'Etat accordée pour le Centre des études européennes de Strasbourg en 2004 et qui s'élève à 304.898 euros est demandée dans le projet de loi de finances pour 2005. Toutefois, la situation pourrait évoluer dans le cadre d'un « adossement » de ce centre à l'ENA, prévue au premier semestre 2005 en application de la communication du ministre chargé de la fonction publique au Conseil des ministres du 22 octobre 2003¹.

Etablissement de formation, initiale ou continue, des fonctionnaires français dans le domaine européen, le Centre des études européennes de Strasbourg produit du fait de ses activités des recettes extérieures dont le volume ne cesse de se développer. Ainsi, l'ensemble des subventions qui lui sont accordées, notamment par l'Etat et la commission européenne, représente moins de 40 % de ses recettes totales.

¹ Voir le B du III de cet avis concernant la formation initiale des agents de la fonction publique.

S'agissant plus particulièrement du **fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées**, il convient de rappeler que sa dotation importante ces dernières années s'inscrit dans le cadre d'une politique active encouragée par le Président de la République qui a fait de l'insertion des personnes handicapées l'un des grands chantiers de son quinquennat et par le Conseil de l'Union européenne qui a proclamé 2003 l'« *année européenne des personnes handicapées* ». Afin que l'Etat respecte la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur des travailleurs handicapés, qui oblige les employeurs publics et les entreprises privées de plus de 20 salariés à recruter des personnes handicapées à hauteur de 6 % de leur effectif total, un protocole d'accord sur l'insertion des travailleurs handicapés dans la fonction publique a été signé le 8 octobre 2001 entre le Gouvernement et cinq organisations syndicales représentatives de la fonction publique de l'Etat¹.

D'après le recensement des bénéficiaires de l'obligation d'emploi de personnes handicapées pour 2002, le ministère de la fonction publique a fait parvenir à votre rapporteur les résultats suivants² :

- 41.218 personnes handicapées seraient employées par l'Etat, équivalant à un taux d'emploi de 4,3 %³ ;

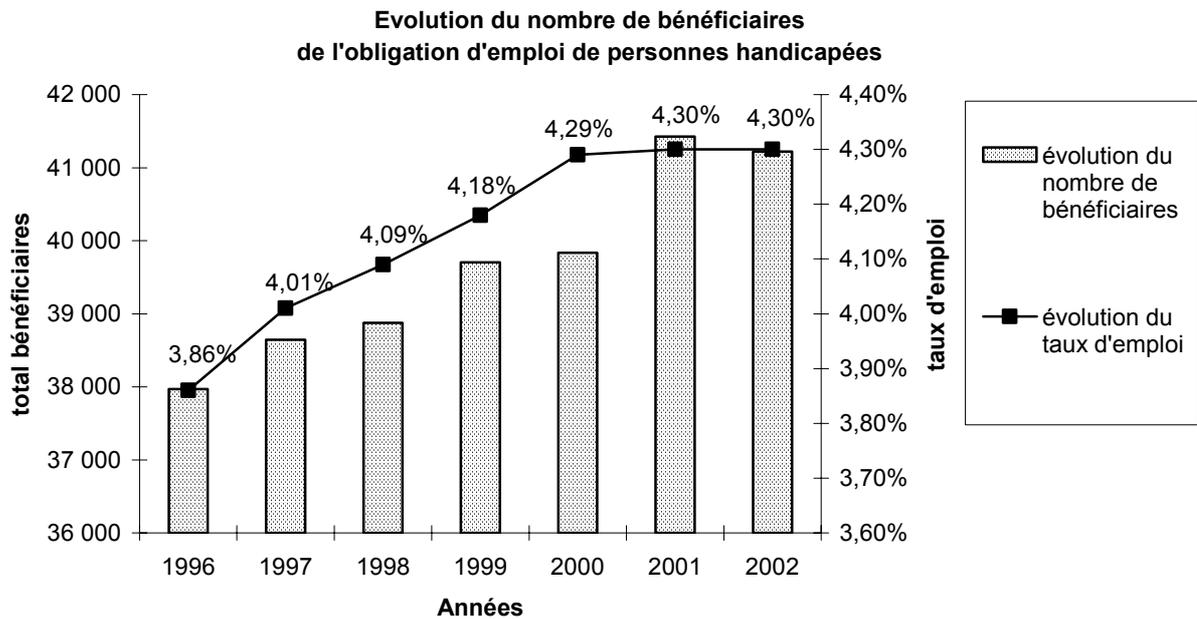
- 4.126 agents engagés en 2001 seraient des personnes handicapées, soit 4,53 % des recrutements de cette même année ;

- 801 personnes handicapées auraient été recrutées sur contrat donnant vocation à titularisation en 2002, ce chiffre correspondant à une augmentation de 35 % par rapport à 2001.

¹ Voir l'avis budgétaire précité de M. Pierre Fauchon au nom de la commission des Lois sur les crédits relatifs à la fonction publique dans le projet de loi de finances pour 2005.

² Ces résultats ont été obtenus par le ministère de la fonction publique, à champs constants, au regard des réponses des administrations interrogées. Le projet de loi sur les droits des personnes handicapées, en cours d'examen devant le Parlement, devrait contraindre les employeurs publics à réaliser à l'avenir un recensement exhaustif et à améliorer la fiabilité de leurs statistiques.

³ Cette statistique intègre non seulement les personnes handicapées recrutées par l'Etat mais également les fonctionnaires devenus inaptes pour exercer leurs fonctions au cours de leurs carrières.



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

Concernant la fonction publique territoriale, le taux d'emploi des travailleurs handicapés s'élève à 4,4 % en 2001 pour les collectivités territoriales employant au moins vingt agents.

Le projet de loi de finances pour 2005 **poursuit les efforts entrepris en matière d'insertion des personnes handicapées malgré une légère baisse de 0,2 % des crédits accordés** au fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées ainsi répartis :

- 5.518.940 euros pour l'article 50 du chapitre 34-94 ;
- 1.107.780 euros pour l'article 40 du chapitre 43-02 ;
- 998.000 euros pour l'article 30 du chapitre 57-06.

La stagnation de ce budget intervient après deux années d'augmentation très importante des dotations accordées au fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées (+ 50 % en 2003 et + 11,37 % en 2004).

De plus, le projet de loi sur les droits des personnes handicapées prévoit la création d'un fonds commun aux trois fonctions publiques qui serait alimenté par les contributions des personnes publiques employant plus de vingt agents et serait géré par un établissement public placé sous la tutelle de l'Etat. Cet établissement public serait toutefois scindé en trois sections distinctes pour que chaque catégorie d'employeurs soit assurée de bénéficier de financements à hauteur des contributions versées.

Les cotisations de chaque employeur public devraient être calculées en fonction de leur taux d'emploi des personnes handicapées et des mesures adoptées pour favoriser l'insertion des personnes handicapées.

Ce fonds devrait notamment servir à financer des actions d'accompagnement et de sensibilisation des employeurs publics à l'insertion des personnes handicapées, l'aménagement de postes de travail et des moyens de transports pour rejoindre les lieux de travail des personnes handicapées, les actions de formation ou d'information à destination des personnes handicapées ou des personnels ou encore la réalisation d'études ou la mise en place d'outils de recensement des bénéficiaires de l'obligation d'emploi imposée par la loi précitée du 10 juillet 1987.

Comme l'an dernier, votre commission souhaite manifester son **complet soutien à la politique d'insertion des personnes handicapées** au sein de la fonction publique. Elle espère que les crédits accordés au fonds interministériel seront effectivement utilisés et ne feront l'objet d'aucun gel ou annulation.

3. Les subventions accordées aux écoles

Les crédits du chapitre 36-10 relatif aux subventions de fonctionnement allouées à l'Ecole nationale d'administration (ENA) et les cinq Instituts régionaux d'administration (IRA) s'élèvent à plus de 63,97 millions d'euros, en baisse de 2,28 %, et sont ainsi répartis :

- 31.251.879 euros pour l'ENA (- 2,36 % par rapport à 2004)
- 7.488.282 euros pour l'IRA de Lille (- 3,77 % par rapport à 2004)
- 6.226.288 euros pour l'IRA de Lyon (- 5,96 % par rapport à 2004)
- 6.223.170 euros pour l'IRA de Nantes (+ 2,41 % par rapport à 2004)
- 6.206.018 euros pour l'IRA de Metz (+ 1,13 % par rapport à 2004)
- 6.530.472 euros pour l'IRA de Bastia (- 3,88 % par rapport à 2004)

Deux mesures d'ajustement sont prévues pour les IRA de Nantes et de Metz. Les subventions de l'Etat aux autres écoles baissent légèrement.

S'agissant de l'ENA, la diminution de 2,36 % des subventions accordées par l'Etat (après une hausse de 3,58 % en loi de finances initiale pour 2004) s'explique par la réduction des postes mis au concours en 2003 et 2004, les effectifs des promotions actuellement accueillies par l'école étant dès lors moins importants.

La subvention concerne uniquement les besoins financiers de l'ENA pour la gestion courante de l'établissement. En revanche, dans la mesure où la réforme de sa scolarité devrait être mise en place en 2005, la loi de finances

rectificative de l'automne 2005 pourrait permettre de prévoir le budget nécessaire, estimé à 6,1 millions d'euros pour 2005¹.

Concernant les IRA, les crédits proposés par le projet de loi de finances pour 2005 sont en baisse de 2,2 % par rapport à 2004, reflet des efforts de maîtrise des dépenses de ces établissements. A cet égard, il convient de rappeler que 80 % des dépenses des IRA sont constituées par des charges de personnel, c'est-à-dire non seulement par la rémunération des personnels en fonction dans ces établissements mais également par celle des élèves en formation.

Les subventions versées par l'Etat sont essentielles pour ces instituts, dans la mesure où elles représentent 95 % environ de leurs recettes. En 2004, la dotation prévue dans la loi de finances initiale a fait l'objet d'une annulation de crédits de 500.000 euros, soit moins de 2 % des crédits ouverts.

4. Etudes et communication sur la gestion publique

Les crédits consacrés aux études et à la communication sur la gestion publique (chapitre 37-04) s'élèvent à plus de **3,05 millions d'euros**, correspondant à une **augmentation de 29,2 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, laquelle avait déjà marqué une hausse de ces crédits de 14,58 % par rapport à 2003.

Alors que la dotation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique diminuent d'un peu moins de 10 % (2,26 millions d'euros) par rapport à 2004, celles accordées à la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat et à la délégation aux usagers et aux simplifications administratives augmentent en revanche considérablement pour s'établir respectivement à 531.350 euros (+ 431,35 %) et à 571.350 euros (+ 471,35 %). Il s'agit ainsi de renforcer les moyens de communication de ces deux délégations.

Les études et la communication sur la gestion publique menées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique représentent encore 64 % des crédits prévus au chapitre 37-04.

D. LES NOMBREUSES INCIDENCES DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT SUR L'ACTIVITÉ DES FONCTIONNAIRES

Le fonds pour la réforme de l'Etat et de la modernisation de l'administration électronique dispose de **20,44 millions d'euros** inscrits au chapitre 37-08, ces crédits de fonctionnement étant en très légère baisse par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 (- 0,58 %).

¹ S'agissant du contenu de la réforme de l'ENA, voir le B du III de cet avis concernant l'amélioration de la formation des agents.

Les crédits à répartir du fonds pour la réforme de l'Etat (article 10) s'élèvent à plus de 6.35 millions d'euros, en hausse de 5,87 % par rapport à la loi de finances pour 2004. De même, fixée à environ 7,74 millions d'euros, la dotation destinée aux dépenses d'informatique et de télécommunication, qui constitue également des crédits à répartir pour permettre les actions de modernisation des administrations, augmente de plus de 200 % par rapport à 2004.

En revanche, les crédits destinés au fonds pour la réforme de l'Etat connaissent une baisse de plus de 47 %, passant de 12 millions à 6,35 millions d'euros entre 2004 et 2005.

Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a **continué ses efforts dans le domaine de la réforme de l'Etat en 2004**. Plusieurs chantiers mis en route ou poursuivis au cours de cette année ont des **incidences sur le travail des agents publics**, notamment au regard de l'organisation et du fonctionnement des services dans lesquels ils exercent leurs fonctions ou du recours à de nouvelles procédures ou outils de travail.

Comme la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, le projet de loi de simplification du droit, définitivement adopté par le Parlement le 18 novembre 2004, prévoit l'adoption, par ordonnance ou d'application directe, de plusieurs mesures qui, tout en étant en faveur des usagers, ont des conséquences pour les fonctionnaires.

Ainsi, en vertu de l'article 3 de ce projet de loi, une ordonnance devrait être prise par le Gouvernement afin de permettre aux usagers de déclarer en une seule opération leur changement d'adresse aux autorités administratives, organismes chargés d'une mission de service public et à des organismes de droit privé. L'administration ayant reçu cette information devra ensuite la répercuter auprès des destinataires désignés par l'utilisateur qui n'a pour sa part qu'à indiquer une seule fois sa nouvelle adresse.

Certaines mesures devraient également être prises par ordonnance dans le but de favoriser le développement de l'administration électronique. En effet, l'article premier du projet de loi habilite le Gouvernement à prendre toutes mesures nécessaires pour :

- assurer la sécurité des informations échangées tant entre les usagers et les autorités administratives qu'entre plusieurs autorités administratives ;
- développer les télé-services en permettant aux usagers de réaliser leurs démarches administratives par voie électronique ;
- autoriser le recours aux échanges électroniques pour les administrations dans le cadre de procédures de contrôle ;

- organiser un dispositif efficace de stockage électronique des données intéressant les usagers et pouvant être transmises aux destinataires de leur choix ;

- permettre une déclaration unique de changement d'adresse par voie électronique.

- autoriser la signature électronique des actes administratifs.

La suppression de certaines procédures devenues inutiles, telles que l'affirmation des procès-verbaux (ordonnance n° 2003-1216 du 18 décembre 2003 ratifiée par le présent projet de loi) **ou leur simplification**, par exemple en matière d'octroi de libéralités à des associations, fondations ou congrégations (2° de l'article 8 du projet de loi), **permettent à l'administration de se recentrer sur les actions les plus nécessaires et d'agir plus efficacement.**

Les **stratégies ministérielles de réforme** (SMR) constituent également un élément essentiel de la politique de réforme de l'Etat conduite par le Gouvernement. Issues d'une circulaire du Premier Ministre du 25 juin 2003, ces stratégies de réforme sont présentées par chaque ministère au Premier ministre et au Parlement. Elles ont des incidences non négligeables sur l'activité des agents de ces ministères dans la mesure où elles peuvent conduire à la réforme des structures au sein d'un ministère, du fonctionnement de certains services voire de leur redéploiement ou de leur suppression.

Entendu par votre commission des Lois¹, M. Eric Woerth, secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, a souhaité que les stratégies ministérielles de réforme évoluent afin de devenir de véritables plans d'action.

Considérée dans son acception la plus large, la réforme de l'Etat constitue un enjeu essentiel pour les fonctionnaires. Ainsi en est-il du **transfert de certaines compétences de l'Etat aux collectivités territoriales**, duquel découle également le transfert des services de l'Etat chargés de leur exercice, en vertu de la loi précitée du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales². La mise en œuvre de cette nouvelle étape de la décentralisation devrait en outre être prochainement accompagné d'une **déconcentration**³ de certains services de l'Etat.

Enfin, le principal chantier à venir de la réforme de l'Etat résulte dans la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2005 de la **loi organique** n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 **relative aux lois de finances**. Elle devrait avoir des **conséquences** importantes sur les services de l'Etat **tant dans leur**

¹ Audition commune avec M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, bulletin précité de la semaine du 15 novembre 2004.

² Voir le II B de cet avis.

³ Voir le II B de cet avis.

organisation que leur fonctionnement. En effet, elle vise notamment à **accentuer la responsabilité des gestionnaires et à accroître l'efficacité** de certaines administrations.

Comme l'ensemble du budget de l'Etat, les crédits du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat devront être présentés en fonction de la nouvelle nomenclature établie par la loi organique précitée à compter du projet de loi de finances pour 2006.

E. LA NOUVELLE PRÉSENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA FONCTION PUBLIQUE AU REGARD DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) précitée du 1^{er} août 2001 entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2005 et sera par conséquent appliquée pour la première fois lors du vote de la loi de finances pour 2006.

Toutefois, le projet de loi de finances pour 2005 a fait l'objet d'une présentation, à titre indicatif, des crédits du budget général selon les principes retenus par la LOLF.

La présentation finalement retenue pour les crédits destinés à la fonction publique et à la réforme de l'Etat est différente de celle initialement annoncée l'an dernier. Votre commission estime que ce changement est bienvenu, cette présentation étant plus adéquate et cohérente.

Ainsi, selon la nouvelle nomenclature, les crédits consacrés au ministère de la fonction publique seront présentés dans le programme intitulé « *Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective* » au sein de la mission « *Direction de l'action du gouvernement* »¹.

Ce programme est structuré en cinq actions :

- action « formation des fonctionnaires » : elle regroupe l'ensemble des subventions de fonctionnement aux établissements chargés de la formation interministérielle des cadres (ENA, IRA) ainsi que les crédits relatifs à la formation continue interministérielle des fonctionnaires ;

- action « réforme de l'Etat » : elle reprend la dotation accordée au fonds pour la réforme de l'Etat et de la modernisation de l'administration électronique ;

- action « action sociale interministérielle » : elle reprend l'ensemble des crédits permettant le financement des prestations d'action sociale au

¹ La mission, qui regroupe l'ensemble des crédits actuellement affectés aux « services généraux du Premier ministre », serait composée de deux programmes, « coordination du travail gouvernemental » et « fonction publique, réforme de l'Etat et prospective ».

niveau interministériel ainsi que la dotation accordée au fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique ;

- action « administration électronique » : elle recouvre les crédits destinés à financer les projets mis en place par l'agence pour le développement de l'administration électronique ;

- action « prospective » : elle comprend les crédits du Commissariat général du plan, du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) et du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC).

Le programme « *fonction publique, réforme de l'Etat et prospective* » regroupera l'ensemble des crédits d'intervention destinés aux services du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, à savoir de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, de la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat, de la délégation aux usagers et aux simplifications administratives et à l'agence pour le développement de l'administration électronique. Y seront par conséquent réunies toutes les dotations actuellement présentes dans l'agrégat 21 « *fonction publique* » et une partie de celles prévues à l'agrégat 31 « *Administration générale* ».

Les articles et chapitres issus de l'actuelle nomenclature prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959 seront ainsi ventilés au sein des dépenses de la LOLF :

- dépenses de personnel : article 21 du chapitre 34-98, articles 30 et 60 du chapitre 33-94, articles 10 à 80 du chapitre 31-01, articles 10 à 40 du chapitre 31-02, articles 10 à 70 du chapitre 31-96, articles 10 à 60 du chapitre 33-90, articles 10 à 60 du chapitre 33-91 et articles 2, 40 et 60 du chapitre 33-92 ;

- dépenses de fonctionnement : articles 10, 30 et 40 du chapitre 34-94, articles 11 à 17 du chapitre 36-10, chapitre 37-04, articles 10 et 30 du chapitre 43-02, article 20 du chapitre 37-04, articles 20 et 50 du chapitre 33-94, articles 10, 50 et 70 du chapitre 33-92, articles 10 à 80 du chapitre 34-98 et article 10 du chapitre 66-01 ;

- dépenses d'investissement : articles 10 et 30 du chapitre 57-06 ;

- dépenses de transfert : articles 20, 40 et 50 du chapitre 43-02 et articles 21, 22, 31, 32, 40, 50 et 60 du chapitre 44-11.

Le budget de la fonction publique pour 2005 aurait ainsi été présenté en vertu des principes fixés par la loi organique relative aux lois de finances :

**Présentation du projet de loi de finances pour 2005
selon les principes établis par la LOLF**

Actions	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total
01 Formation des fonctionnaires	0	69.295.139	0	2.650.031	71.945.170
02 Réforme de l'Etat	0	13.807.240	0	0	13.807.240
03 Action sociale interministérielle	49.535.695	7.343.430	3.393.000	1.107.780	61.379.905
04 Administration électronique	0	28.726.880	1.415.979	0	30.142.859
05 Prospective	10.429.038	4.189.292	0	3.858.356	18.476.686
Totaux	59.964.733	123.361.981	4.808.979	7.616.167	195.751.860

Source : Avant-projet annuel de performances des programmes « Direction action du Gouvernement »

S'agissant de l'avant-projet annuel de performances des programmes de la mission « *Direction de l'action du Gouvernement* » présenté par le Gouvernement, neuf objectifs de performance y sont prévus pour le programme « *fonction publique, réforme de l'Etat et prospective* » : connaître l'emploi public et promouvoir une gestion prévisionnelle des effectifs, optimiser la formation initiale des fonctionnaires, améliorer la formation délivrée dans les IRA, optimiser la formation continue, soutenir la mise en œuvre des stratégies ministérielles de réforme, déconcentrer l'action sociale interministérielle, optimiser la gestion des prestations d'action sociale et accroître le recours à l'administration électronique dans les relations entre l'administration et les usagers.

Des indicateurs de résultats sont associés à ces objectifs. Sans être encore définitivement arrêtés, l'avant projet annuel de performances en présente un certain nombre. Par exemple, l'objectif visant à connaître l'emploi public et promouvoir une gestion prévisionnelle des effectifs est notamment analysé au regard de deux indicateurs de résultats : la transparence de l'emploi public pour les administrations de l'Etat et le nombre de départements ministériels s'appuyant sur une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) pour définir leur politique de gestion des ressources humaines.

II. L'APPLICATION DE DEUX GRANDES RÉFORMES CONCERNANT LA FONCTION PUBLIQUE

La réforme des retraites et l'acte II de la décentralisation ont conduit à d'importants changements pour beaucoup de fonctionnaires. Il convient d'en faire le point à l'occasion du présent avis budgétaire.

A. LA RÉFORME DES RETRAITES : L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DU 21 AOÛT 2003

La réforme du système de retraites des fonctionnaires, issue de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant **réforme des retraites** est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 pour l'essentiel de ses mesures. En effet, seules quelques dispositions ne doivent être mises en œuvre qu'à compter du 1^{er} janvier 2006.

Il convient de rappeler que, **tout en maintenant le taux de liquidation** d'un fonctionnaire ayant exercé une carrière complète, la loi du 21 août 2003 a **en contrepartie allongé, de façon progressive, la durée de cotisation** des fonctionnaires, passant de 150 à 160 trimestres d'ici 2009. Le nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de pension augmente de deux trimestres par an. A compter de 2009, la durée de cotisation sera ajustée dans le cadre d'un partage des gains d'espérance de vie et sera portée en 2012 à 164 trimestres (41 ans). Au regard des projections actuelles, l'évolution progressive de la durée de cotisation devrait aboutir à 167 trimestres en 2020. Le nombre de trimestres de cotisation est par conséquent fixé à 152 pour 2004.

Si le mécanisme de décote instauré pour la fonction publique n'est pas applicable avant le 1^{er} janvier 2006, en revanche celui de la surcote est entré en vigueur, mesure incitative pour les fonctionnaires à prolonger ou à reprendre leur activité professionnelle.

Afin de permettre une mise en place progressive de la réforme, la loi a prévu que l'allongement de la durée d'activité serait mis en œuvre en fonction, d'une part, de l'âge d'ouverture des droits à la retraite pour les fonctionnaires civils et, d'autre part, soit de la durée de services effectifs nécessaire pour obtenir une pension, soit de la limite d'âge pour les militaires.

En outre, les règles de liquidation applicables sont celles de l'année où l'agent atteint l'âge d'ouverture des droits, même s'il part plus tard.

Plusieurs décrets ont été adoptés afin de rendre la loi applicable. Seul l'article 77 qui vise à favoriser la mobilité professionnelle des enseignants en leur offrant la possibilité de commencer une seconde carrière demeure

inapplicable au 1^{er} octobre 2004 au sein du titre III relatif aux régimes de retraite de la fonction publique.

Le décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 a notamment **institué**, conformément à l'article 76 de la loi précitée du 23 août 2003, un « ***régime additionnel de la fonction publique*** » afin d'améliorer le niveau de pensions des fonctionnaires en tenant compte des primes et des indemnités qui leurs sont versées.

Les ressources de ce régime émanent par conséquent d'une cotisation dont l'assiette repose sur les primes et indemnités des fonctionnaires, à hauteur de 10 % répartie à parts égales entre l'employeur et le bénéficiaire et dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut total perçu au cours de l'année considérée.

Les droits s'acquièrent alors sous forme de points, en fonction de l'assiette cotisée.

Conformément aux exigences de la loi, ce régime est géré par un établissement public dénommé « *établissement de retraite additionnelle de la fonction publique* », placé sous la tutelle conjointe du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la sécurité sociale. Il a pour fonction de centraliser les recettes et les dépenses du régime et d'assurer le versement des prestations aux bénéficiaires.

Obligatoire pour tous les fonctionnaires, ce régime additionnel entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

Enfin, l'**article 73 du projet de loi de finances pour 2005**, pour la fonction publique de l'Etat, et l'**article 29 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005**, pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, prévoient l'**extension aux fonctionnaires de la mesure de départ anticipé à la retraite jusqu'à présent uniquement ouverte aux salariés du secteur privé** par l'article 23 de la loi précitée du 21 août 2003.

Au vu des conclusions rendues par un groupe de travail réuni dès juin 2003 et la concertation conduite auprès des organisations syndicales représentatives, il est proposé que les fonctionnaires justifiant d'une durée d'assurance ou de périodes reconnues équivalentes au moins égale à 168 trimestres puissent bénéficier d'un départ anticipé :

- à compter du 1^{er} janvier 2005, à cinquante-neuf ans pour les fonctionnaires justifiant d'une durée d'activité ayant donné lieu à cotisations à leur charge au moins égale à 160 trimestres et ayant débuté leur activité avant l'âge de dix-sept ans ;

- à compter du 1^{er} juillet 2006, à cinquante-huit ans pour les fonctionnaires justifiant d'une durée d'activité ayant donné lieu à cotisations à

leur charge au moins égale à 164 trimestres et ayant débuté leur activité avant l'âge de seize ans ;

- à compter du 1^{er} janvier 2008, à cinquante-six ans pour les fonctionnaires qui justifient d'une durée d'activité ayant donné lieu à cotisations à leur charge au moins égale à 168 trimestres et ayant débuté leur activité avant l'âge de seize ans.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2005, le **coût budgétaire** de la mesure est estimé à **70 millions d'euros en 2005**, et à **140 millions d'euros** en année pleine **pour la seule fonction publique de l'Etat**. Elle entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2005. En revanche, les dépenses supplémentaires créées par cette mesure pour la fonction publique territoriale devraient uniquement être supportées par la CNRACL dont le financement est assuré par les seules cotisations des fonctionnaires territoriaux et de leurs employeurs.

Dans le tome V du rapport de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005¹, notre collègue Alain Vasselle, rapporteur pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie, indique que d'après les informations qui lui ont été fournies et sur la base des travaux réalisés par l'INSEE, le nombre de bénéficiaires potentiels de la mesure devrait s'élever à 14.900 fonctionnaires en 2005, 25.700 en 2006, 31.900 en 2007 et 28.800 en 2008, les trois fonctions publiques confondues.

B. LES TRANSFERTS DE PERSONNELS DU FAIT DE LA LOI DU 13 AOÛT 2004 RELATIVE AUX LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES

Le titre V de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (articles 104 à 117) organise le transfert des services ou parties de services nécessaires à l'exercice des compétences nouvelles transférées par l'Etat aux collectivités territoriales.

Les **transferts de personnels** devraient concerner **plus de 130.000 agents**, parmi lesquels 95.000 personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) relevant du ministère de l'éducation nationale, 35.000 fonctionnaires des services de l'équipement, et près de 2.500 agents du fait des transferts en matière d'action économique, de formation professionnelle, d'action sociale et de tourisme, essentiellement des cadres administratifs et des personnels d'inspection issus des ministères de

¹ Rapport n° 57 – tome I de M. Alain Vasselle fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005.

l'économie et des finances, de l'emploi et de la solidarité, des affaires sociales et de l'équipement.

Les services ou parties de services participant à l'exercice des compétences transférées, **dans un premier temps**, seront de plein droit **mis à la disposition** des collectivités territoriales ou de leurs groupements concernés puis, **dans un second temps**, leur seront **transférés**¹.

Une fois les services transférés, les fonctionnaires disposeront d'un **droit d'option** pendant deux ans à compter de la publication du décret de partition des services, leur permettant de soit choisir de conserver leur statut antérieur, auquel cas ils seront placés en **position de détachement sans limitation de durée**, soit **d'intégrer la fonction publique territoriale**.

L'essentiel de la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2005 et le dispositif de transfert des services et les garanties accordés aux agents de l'Etat y exerçant leurs fonctions doivent pouvoir être applicables dès les premiers transferts de compétences.

Plusieurs décrets doivent être adoptés pour rendre complètement applicable le titre V de la loi précitée relative aux libertés et responsabilités locales.

Ainsi, un décret devra **établir la convention-type de mise à disposition des services** accompagnant les transferts des compétences.

Des **décrets en Conseil d'Etat** devront également **fixer la partition définitive des services ou parties de services**.

Les **modalités d'application** de l'article 109 **relatif au droit d'option** dont disposera chaque fonctionnaire exerçant ses fonctions dans un service ou une partie de service transféré devront également être précisé par décret en Conseil d'Etat.

La **mise en place de la commission commune au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale** créé par l'article 113 de la loi, qui devra notamment être consultée pour l'établissement de la convention-type, nécessite également l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat. Un projet de décret a d'ailleurs été examiné par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale le 27 octobre dernier.

Un décret pourrait également être adopté afin de **constituer des commissions locales tripartites** chargées d'élaborer les décrets de partition définitive des services prévus au VII de l'article 104 de la loi.

¹ Voir le rapport n° 31 Sénat (2003-2004) de M. Jean-Pierre Schosteck au nom de la commission des Lois sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales

D'après M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'intérieur, trente-cinq des soixante-deux décrets d'application prévus par la loi devraient être publiés avant le 31 décembre 2004, les autres devant l'être avant le 1^{er} juillet 2005.

La circulaire NOR/LBL/B/04/10074/C du 10 septembre 2004 qui fixe à seulement dix-huit le nombre de décrets devant paraître avant le 1^{er} janvier 2005, prévoit que, s'agissant de l'application du titre V de la loi relatif aux transferts des services, seraient publiés à cette date les décrets établissant la convention-type de mise à disposition des services, constituant la commission commune au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, fixant les modalités d'intégration des fonctionnaires dans la fonction publique territoriale et du détachement sans limitation de durée.

Quelques interrogations demeurent encore sur le déroulement des transferts de personnels entre l'Etat et les collectivités territoriales ou leurs groupements, notamment quant au nombre réel de fonctionnaires travaillant actuellement dans chacun des services devant être transférés et aux modalités d'intégration de ces agents au sein de la fonction publique territoriale.

D'après les informations fournies par le ministère à votre rapporteur, les fonctionnaires de l'Etat dont les services seront transférés devraient pouvoir être intégrés dans des cadres d'emplois existants sans que des modifications réglementaires importantes ne soient nécessaires. Toutefois, un décret pourrait être adopté afin de créer des cadres d'emplois spécifiques pour l'accueil des personnels techniciens, ouvriers et de service.

En outre, comme l'avait déjà souligné notre ancien collègue Jean-Pierre Schosteck, rapporteur au nom de la commission des Lois du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, dans son rapport de première lecture¹ et lors de son intervention au cours de la séance de lecture des conclusions de la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion sur ce texte², une **réforme du statut de la fonction publique territoriale** devrait être présentée par le Gouvernement afin de conférer aux collectivités territoriales les moyens humains nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Lors de son audition devant la commission des Lois³, M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a annoncé qu'un projet de loi relatif à la fonction publique territoriale était en cours d'élaboration et qu'il serait examiné en premier lieu par le Sénat.

Enfin, les transferts de compétences vers les collectivités territoriales auront une incidence sur l'organisation des services de l'Etat et sur la gestion de certains corps dont les effectifs deviendront extrêmement faibles.

¹ Rapport précité de M. Jean-Pierre Schosteck au nom de la commission des Lois sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales.

² Séance du 30 juillet 2004.

³ Bulletin des Commissions précité de la semaine du 15 novembre 2004.

La décentralisation doit ainsi s'accompagner d'une **déconcentration** renforcée de l'administration étatique.

A l'issue de travaux interministériels menés depuis avril 2003, une réforme a été engagée dans ce sens par le Gouvernement, ayant fait l'objet d'une communication au Conseil des ministres du 28 janvier 2004 et qui s'est en particulier concrétisé par l'adoption du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements. Cette réforme fait de la région l'échelon majeur de l'organisation territoriale de l'Etat, le préfet de région voyant de ce fait ses compétences élargies, et rationalise les structures territoriales de l'Etat.

La décentralisation devrait également conduire l'Etat à **une plus grande mutualisation de la gestion de ses ressources humaines**. Une fusion des corps à faibles effectifs est d'ailleurs envisagée¹.

III. LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE LA GESTION DE L'EMPLOI PUBLIC

Pour améliorer la gestion de l'emploi public, il est tout d'abord **indispensable** d'avoir une **parfaite connaissance des effectifs de la fonction publique**. De nombreux efforts ont été faits en ce sens ces dernières années, notamment grâce aux travaux de l'Observatoire de l'emploi public qui, après avoir identifié les raisons pour lesquelles les chiffres concernant la fonction publique variaient d'une statistique à l'autre, a élaboré une matrice qui devrait permettre d'obtenir le nombre réel des effectifs (suivant l'approche adoptée) et de suivre son évolution au fil des années.

Ensuite, la nécessité pour la fonction publique de se doter d'une véritable **gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences** (GPEEC) semble devenir incontournable. Elle permettrait en effet pour chaque service d'évaluer ses réels besoins en effectifs et en emplois et d'en anticiper les éventuelles évolutions.

¹ Voir le C du III du présent avis.

Dans son rapport annuel de 2002 sur les « *perspectives pour la fonction publique* »¹, le Conseil d'Etat mettait déjà en évidence la nécessité d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique, celle-ci devant ces prochaines années répondre au défi démographique que constituera le départ massif de fonctionnaires à la retraite. La réforme budgétaire issue de la loi organique relative aux lois de finances précitée devrait également contribuer au développement de cette gestion prévisionnelle au sein de chaque service de l'Etat.

A. VERS UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES EFFECTIFS

La recherche d'une meilleure connaissance des effectifs de la fonction publique est apparue comme une nécessité, dans la mesure où les charges de personnel de l'Etat représentaient 120,7 milliards d'euros en 2003 et 114,9 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2004 et devraient atteindre **117,6 milliards d'euros** en 2005, soit près de **41 % du budget général**.

Près de **5 millions de personnes** travaillent actuellement au sein des trois fonctions publiques, soit plus de **20 % des salariés** de métropole et des départements d'outre-mer.

1. La construction d'une méthode permettant d'obtenir un état quantitatif précis des personnels de la fonction publique

Depuis sa création en 2000, l'Observatoire de l'emploi public développe, au fur et à mesure des années, de **nombreux outils** permettant de **mieux cerner la réalité de la fonction publique** en recherchant notamment les raisons pour lesquelles les chiffres avancés sont différents suivant les sources statistiques. Poursuivant ses efforts dans son rapport annuel de décembre 2003, il parvient à « *présenter un état quantitatif précis de la situation des personnels que les trois fonctions publiques emploient* »² en clarifiant les différents concepts et méthodes de dénombrement.

Les statistiques présentées en matière d'effectifs de la fonction publique varient suivant qu'est choisie une conception plus ou moins stricte de l'emploi public.

¹ « *Perspectives pour la fonction publique* », *Rapport public 2003 du Conseil d'Etat, La Documentation française, Paris, 2003, p. 448.*

² *Rapport annuel 2003 de l'Observatoire de l'emploi public, publié à La Documentation Française.*

Ainsi, dans un premier temps, l'Observatoire de l'emploi public a mis en évidence l'**existence de plusieurs définitions de la fonction publique** qui consistent :

- soit à dénombrer *uniquement* « les personnels qui, fonctionnaires, relèvent des titres II, III et IV du statut général de la fonction publique (définition par le statut de l'agent) ou qui, fonctionnaires ou non fonctionnaires, dépendent d'administrations ou d'organismes relevant de ces textes (définition par le statut de l'employeur) ». Il s'agit d'une conception de l'emploi public dans son « *acception organique la plus étroite* » retenue par les juristes ;

- soit à comptabiliser au contraire « *l'ensemble des personnels des administrations publiques financées majoritairement par prélèvements obligatoires* », définition utilisée par les économistes.

En reprenant ces deux conceptions de l'emploi public¹, le rapport annuel 2003 relatif à la fonction publique² présente les résultats suivants pour déterminer les effectifs des trois fonctions publiques :

¹ Il convient de préciser que l'Observatoire de l'emploi public signale également l'existence d'une troisième conception retenue par la majorité des citoyens et consistant à assimiler la fonction publique « à l'ensemble des personnels exerçant une mission de service public ».

² Rapport annuel de 2003 « Fonction publique : faits et chiffres », ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, La Documentation Française.

**Effectifs de la fonction publique de l'Etat, territoriale et hospitalière
au 31 décembre 2002 (emplois principaux) (1)**

		Fonction publique au sens large								
		Fonction publique au sens strict								
		Ministères, collectivités territoriales	EPA à recrutement de droit public (2)	Total	%	EPA à recrutement de droit privé (3)	EPIC hors entreprises publiques	GIP et autres organismes (4)	Total	%
Fonction publique d'Etat (FPE) (5)	Titulaires	1.739.145	77.147	1.816.292	72,1	79	8.230	173	1.824.774	70,5
	Militaires	324.339	77	324.416	12,9	0	47	1	324.464	12,5
	Ouvriers d'Etat	56.127	1.553	57.680	2,3	0	17	0	57.697	2,2
	Non- titulaires	203.332	116.895	320.227	12,7	14.603	43.978	3.598	382.406	14,8
	Total FPE	2.322.943	195.672	2.518.615	100,0	14.682	52.272	3.772	2.589.341	100,0
Fonction publique territoriale (FPT)	Titulaires	872.013	238.265	1.110.278	76	0	7.334	1.078	1.118.690	74,5
	Non- titulaires	210.650	83.366	294.016	20,1	0	31.880	1.614	327.510	21,8
	Assistants maternelles	50.493	5.371	55.864	3,8	0	0	0	55.864	3,7
	Total FPT	1.133.156	327.002	1.460.158	100,0	0	39.214	2.692	1.502.064	100,0
Fonction publique hospitalière (FPH) (6)	Titulaires		725.253	725.243	79,6				725.253	79,6
	Non- titulaires		97.095	97.095	10,7				97.095	10,7
	Médecins		88.866	88.866	9,8				88.866	9,8
	Total FPH		911.214	911.214	100,0				911.214	100,0
FPE + FPT + FPH	Titulaires et militaires	2.935.497	1.040.742	3.976.239	81,3	79	15.611	1.252	3.993.181	79,8
	Non- titulaires	413.982	297.356	711.338	14,5	14.603	75.858	5.212	807.011	16,1
	Ouvriers d'Etat	56.127	1.553	57.680	1,2	0	17	0	57.697	1,2
	Assistants maternelles	50.493	5.371	55.864	1,1	0	0	0	55.864	1,1
	Médecins	0	88.866	88.866	1,8	0	0	0	88.866	1,8
	Total	3.456.099	1.433.888	4.889.987	100,0	14.682	91.486	6.464	5.002.619	100,0

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

Sources : Insee, Drees (ministère des Affaires sociales), DHOS (ministère de la Santé).

CHAMP : Hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes)

FPE : métropole, DOM-TOM, étranger, FPT : métropole, DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon, FPH : métropole et DOM ; y compris internes et résidents ; non compris praticiens hospitalo-universitaires (recensés avec les effectifs de la FPE), médecins libéraux et non titulaires sur crédits de remplacement.

(1) Certaines personnes cumulent deux ou plusieurs emplois dans la fonction publique ou un emploi dans la fonction et un emploi dans le secteur privé. L'emploi principal, par opposition à l'emploi secondaire, est celui qui procure l'essentiel de la rémunération totale du fonctionnaire (définition issue du rapport annuel 2002 du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, sur la fonction publique de l'Etat).

(2) Y compris les établissements publics à caractère scientifique ou technologique et les établissements à caractère scientifique, culturel ou professionnel, catégories particulières d'établissements à caractère administratif.

(3) Caisses nationales de sécurité sociale et Centre national d'études supérieures de la sécurité sociale.

(4) Pour la FPE : organismes de droit public non qualifiés d'établissements publics (Institut franco-allemand de recherches et Institut de gestion sociale des armées) ; pour la FPT : associations syndicales autorisées et organismes privés à financement public majoritaire.

(5) Militaires, établissements publics, GIP et autres organismes au 31 décembre 2000.

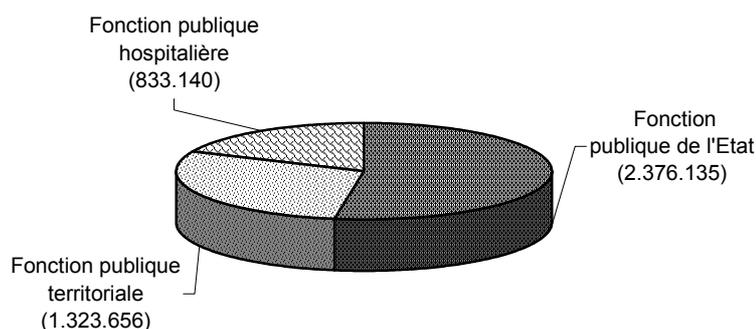
(6) Chiffres provisoires.

Les statistiques présentées par ce tableau diffèrent de plus de 100.000 personnes suivant la conception retenue.

Il convient également d'ajouter aux chiffres précédemment avancés les **bénéficiaires d'emplois aidés** travaillant au sein de la fonction publique et qui étaient au nombre de 235.100 au 31 décembre 2003, dont 151.900 agents recrutés avec des contrats emploi solidarité ou des contrats emploi consolidé et 83.200 emplois jeunes (contre respectivement 184.800 et 146.400 au 31 décembre 2001).

En retenant une définition stricte de l'emploi public, les effectifs sont ainsi répartis entre les trois fonctions publiques :

Répartition des effectifs entre les trois fonctions publiques



A partir des deux approches de l'emploi public, l'une juridique et l'autre économique, et liées aux deux conceptions déjà identifiées précédemment, l'Observatoire de l'emploi public propose un état quantitatif précis des agents de la fonction publique qui **offre un cadre d'analyse ayant pour principal intérêt de « clarifier le débat de l'emploi public en raccordant les différentes définitions de champ entre elles, offrant ainsi des possibilités de comparaison et d'articulation entre sources statistiques différentes »** et permet plusieurs grilles de lecture.

Les deux approches retenues par l'Observatoire de l'emploi public pour clarifier les méthodes de dénombrement des effectifs de la fonction publique

Dans son rapport annuel pour 2003, l'Observatoire de l'emploi public retient deux approches différentes pour dénombrer les agents de la fonction publique :

- « dans une approche économique où l'économie nationale est divisée en secteurs institutionnels, la fonction publique correspond à celui des « administrations publiques » financées majoritairement par prélèvements obligatoires. Elle comprend, hors territoires d'outre-mer et étranger, 5,7 millions d'agents au 31 décembre 2001 (y compris emplois aidés), chiffre qui représente environ 25 % des salariés de métropole et des départements d'outre-mer. Parmi ces personnes, seules 3,8 millions sont titulaires » ;

- « dans une approche juridique, celle retenue par l'Observatoire de l'emploi public, dans laquelle relève de la fonction publique tout agent qui travaille dans des organismes soumis au droit administratif recrutant majoritairement des agents de droit public, la fonction publique compte y compris emplois aidés 5 millions d'agents au 31 décembre 2001, chiffre qui représente environ 22 % des salariés de métropole et des départements d'outre-mer (et 19 % des salariés et non salariés). »

Comme l'avait déjà signalé M. Pierre Fauchon dans l'avis budgétaire de l'an dernier¹, la recherche d'une meilleure connaissance de l'emploi public nécessite également de pouvoir expliquer l'existence d'un important écart entre les emplois budgétaires et les effectifs réels, constaté à plus de 150.000 entre le nombre d'agents travaillant dans les services civils et militaires de l'Etat au 31 décembre 2001 (environ 2,29 millions d'agents) et le nombre d'emplois inscrits au budget de l'Etat dans la loi de finances initiale pour 2001 (environ 2,14 millions d'agents)².

¹ Avis précité de M. Pierre Fauchon au nom de la commission des Lois.

² D'après l'Observatoire de l'emploi public, cet écart de 151.000 s'explique notamment par la prise en compte des personnes en congé de longue durée (11.200), des vacances d'emplois (38.700), par le recours au temps partiel (64.300) et par le paiement de certains agents sur des crédits et non sur des emplois budgétaires (102.800).

Ainsi, les principales raisons avancées par l'Observatoire de l'emploi public dans son rapport annuel d'octobre 2002 et reprises dans son rapport annuel de décembre 2003 sont les suivantes :

**Rappel des raisons avancées pour expliquer les écarts
entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés et gérés**

Les emplois budgétaires décrits en loi de finances initiale sont les emplois permanents à temps complet autorisés par celle-ci. Les facteurs expliquant l'écart entre les emplois budgétaires et les effectifs physiques réels payés et gérés sont notamment les suivants :

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

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

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

Source : Rapport annuel d'octobre 2002 de l'Observatoire de l'emploi public.

L'Observatoire de l'emploi public poursuit également ses travaux afin de parvenir à différencier les catégories d'agents n'étant pas titulaires au sein de la fonction publique. En effet, les statistiques actuellement avancées ne se fondent pas toujours sur la même définition des non-titulaires¹.

Votre rapporteur salue la qualité des travaux menés par l'Observatoire de l'emploi public, particulièrement utiles pour la bonne information du Parlement et du Gouvernement qui souhaitent maîtriser l'évolution de l'emploi public. Elle considère qu'une **connaissance précise** des effectifs de la fonction publique constitue en effet un **préalable indispensable avant tout engagement dans le sens d'une politique volontariste de suppression de postes**. La diminution des effectifs de certains ministères ou services doit être faite dans le souci d'une **affectation optimale des personnels**.

¹ S'agissant de la fonction publique de l'Etat, l'Observatoire de l'emploi public a identifié plusieurs catégories homogènes d'agents non-titulaires : les maîtres d'internat et surveillants d'externats, les enseignants ou chercheurs temporaires, les recrutés locaux (personnels venant de l'étranger ou des territoires d'outre-mer et dont le contrat est soumis au droit local), les personnels de service et les « cas particuliers » qui répondent à des situations ponctuelles de recherche pour des emplois temporaires ou particuliers (par exemple les assistants de justice ou les aumôniers).

2. La mise en avant de quelques caractéristiques essentielles de l'emploi public

Une analyse de la situation de l'emploi public met en évidence quelques **chiffres et évolutions particulièrement intéressantes**.

Tout d'abord, le **Gouvernement poursuit son effort de réduction des emplois budgétaires dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005**. Ce dernier prévoit en effet la suppression cette année de 10.211 emplois budgétaires, représentant 14 % du nombre total des départs en retraites pour cette année. Parallèlement, 3.023 nouveaux postes sont créés, fixant ainsi le solde de variation des emplois budgétaires à -7.188.

Effectifs budgétaires prévus par le projet de loi de finances pour 2005

	Emplois budgétaires supprimés (1)	Emplois budgétaires créés (2)	Solde de variation (1)+(2)
Affaires étrangères	-100		-100
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	-303		-303
Aménagement du territoire	-1		-1
Culture et communication	-90		-90
Défense	-1.018		-1.018
Écologie et développement durable	-5		-5
Économie, finances et industrie	-2.210		-2.210
Emploi et travail	-35		-35
Enseignement scolaire	-4.816		-4.816
Enseignement supérieur		1.000	1.000
Équipement, transports, sécurité routière et aviation civile	-1.401		-1.401
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales		737	737
Jeunesse, sports et vie associative	-80		-80
Justice		1.069	1.069
Mer	-10		-10
Outre-mer	-6		-6
Plan	-4		-4
Santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale	-129		-129
Secrétariat général de la défense nationale		13	13
Services généraux du Premier ministre	-1		-1
Tourisme	-2		-2
Budgets annexes		204	204
Total	-10.211	3.023	-7.188

Source : données du projet de loi de finances pour 2005.

Déjà les budgets pour 2003 et 2004 avaient respectivement prévu la suppression de 1.089 et 4.561 postes.

Le nombre total d'emplois budgétaires fixé par la loi de finances initiale pour 2004 était toutefois en augmentation de 2,02 % par rapport à 2003, s'élevant à 2.224.257 postes, principalement du fait de la décision du Gouvernement, par souci de transparence, de régulariser 48.796 postes d'assistants d'éducation, de maîtres auxiliaires et de professeurs contractuels en transformant leurs emplois sur crédits en emplois budgétaires.

Les effectifs inscrits dans le budget pour 2005 devraient s'élever à **2.217.392 postes**, en diminution de 0,31 % par rapport à 2004.

Ensuite, selon les travaux de l'Observatoire de l'emploi public, il apparaît que **l'emploi public a fortement progressé entre 1980 et 2001**, le nombre d'emplois au sein de la fonction publique passant de 3,86 à 4,76 millions (soit une augmentation de + 23 % hors emplois aidés). La hausse a été nettement moins importante entre 1990 et 2001 (+ 11 %) qu'au cours des années 80.

Il apparaît également que **l'importance des établissements publics nationaux et locaux en tant qu'employeurs publics** n'a cessé de croître ces dernières années. En effet, si les agents des établissements publics ne représentent que 8 % des effectifs de la fonction publique, **ils ont contribué à l'augmentation de ces effectifs à hauteur de 27 %¹**.

Enfin, **le taux de féminisation de l'emploi public continue de croître**. D'après les statistiques de l'Observatoire de l'emploi public, les femmes occupaient près de 58 % des emplois de la fonction publique en 2001, ce chiffre s'élevant à 74,9 % pour les postes de la seule fonction publique hospitalière.

Toutefois, comme votre commission l'avait déjà souligné l'an dernier dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2004², **les femmes n'occupent en revanche que 13 % des 3.800 emplois supérieurs de la fonction publique de l'Etat** au 31 décembre 2002 (10 % des postes d'ambassadeurs, 9 % de chefs de juridictions nationales, 6 % de préfets), représentant toutefois une augmentation de 0,5 % par rapport à 2001³.

¹ Voir le rapport de décembre 2003 de l'Observatoire de l'emploi public précité.

² Avis précité de M. Pierre Fauchon, rapporteur, au nom de la commission des Lois.

³ Chiffres issus du rapport annuel précité pour 2003 sur la fonction publique.

Les femmes dans les emplois de direction de services administratifs, d'inspections générales et de juridictions de l'État, en 2001 et 2002

	Effectif au 31/12/2001			Effectif au 31/12/2002			Nominations en 2002		
	Femmes	Total	% femmes	Femmes	Total	% femmes	Femmes	Total	% femmes
Emplois laissés à la décision du Gouvernement									
Directeurs d'administration centrale et assimilés	32	184	17	35	188	19	13	67	19
Chefs titulaires de mission ayant rang d'ambassadeur	18	179	10	17	174	10	5	53	9
Préfets	9	117	8	6	109	6	2	55	4
Recteurs	7	31	23	8	31	26	3	11	27
Sous-total	66	511	13	66	502	13	23	186	12
Autres emplois des administrations									
Chefs de service, directeurs-adjoints, sous-directeurs	166	774	21	179	785	23	57	215	27
Chefs de services d'inspection générale	2	17	12	2	17	12	0	3	0
Trésoriers payeurs généraux	7	110	6	7	107	7	0	5	0
Chefs de services déconcentrés	168	1.857	9	179	1.844	10	42	370	11
Sous-total	343	2.758	12	367	2.753	13	99	593	17
Emplois de direction de juridiction									
Dirigeants des juridictions nationales	2	33	6	3	33	9	2	9	22
Dirigeants des juridictions judiciaires territoriales	52	421	12	64	420	15	18	105	17
Présidents de TA et CAA	2	39	5	2	39	5	0	3	0
Présidents de chambres régionales des comptes	3	25	12	3	26	12	0	1	0
Sous-total	59	518	11	72	518	14	20	118	17
TOTAL	468	3.787	12	505	3.773	13	142	897	16

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

Alors que le taux de féminisation de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat progresse très lentement au cours des années (12 % en 2000), votre commission insiste sur le fait qu'il est impossible de se satisfaire de cette situation. Après les deux rapports publiés en 2002 et 2003 par le comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques¹, avançant 16 propositions dans le but d'aboutir à un égal accès aux hommes et aux femmes aux emplois de la fonction publique, elle estime que le Gouvernement devrait à son tour proposer des solutions allant dans le même sens.

¹ « Piloter l'accès des femmes aux emplois supérieurs » et « Promouvoir la logique paritaire », rapports de 2002 et 2003 du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques.

B. LA RECHERCHE D'UNE GESTION MAÎTRISÉE DES RESSOURCES HUMAINES

1. Les incidences de la loi organique relative aux lois de finances

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances précitée, de nouvelles contraintes et exigences vont exister pour les dépenses de personnels de l'Etat. En conséquence, la gestion de l'emploi public devra certainement évoluer. Lors de son audition devant votre commission¹, M. Renaud Dutreil a d'ailleurs estimé que l'absence d'évolution de la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique de l'Etat rendrait la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances difficile, ce qui pourrait conduire à un dysfonctionnement de l'Etat.

Tout d'abord, **la loi organique relative aux lois de finances** prévoit que les dépenses de personnel seront présentées dans un **titre II** qui constituera un **plafond limitatif** en terme de crédits au sein de chaque programme. En plus de ce premier plafond, il y aura pour chaque ministère aura également une **limitation de ses autorisations d'emplois**. Les emplois budgétaires pour chaque ministère seront donc clairement définis et les dépenses de personnel encadrées.

Ensuite, par cette réforme budgétaire, l'Etat est conduit à se réorganiser du fait de la redéfinition de ses missions. Dans son livre blanc « *LOLF, contraintes démographiques, contention budgétaire : quel pilotage des ressources humaines de l'Etat* » publié en 2004, le cabinet de conseil Bearing Point considère que « *pour permettre, à moyens donnés, de développer les missions et actions nouvelles qui apparaissent nécessaires, seront sans doute à envisager des transformations de l'organisation de tel ou tel service étatique ainsi qu'une externalisation vers d'autres structures* » de droit public (décentralisation) ou de droit privé. »

Enfin, la gestion des ressources humaines devrait évoluer. Il appartiendra notamment à l'Etat de développer la « *culture de la performance* » au sein de ses services. La rémunération au mérite découle directement de cette nouvelle vision de l'administration étatique.

2. La valorisation du travail des fonctionnaires par la rémunération au mérite

La rémunération au mérite est une réflexion qui s'est engagée au sein de l'administration dans le souci d'introduire la « *culture de la performance* »

¹ Voir le bulletin précité de la semaine du 15 novembre 2004.

dans la fonction publique. Elle constitue **l'un des éléments essentiels de la réforme de l'encadrement supérieur** annoncée dans la communication du ministre chargé de la fonction publique en Conseil des ministres du 22 octobre 2003.

Visant à valoriser le travail effectué par les fonctionnaires, la rétribution au mérite s'inscrit dans la recherche d'une meilleure gestion des ressources humaines.

Avant la mise en place de ce nouveau système de rémunération, une procédure d'évaluation qui se veut claire et objective a été établie par le Gouvernement et s'est notamment traduite par la publication du décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Inspiré des conclusions du rapport « *La notation et l'évaluation des agents dans l'administration* », du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics de juillet 2001, ce décret simplifie les procédures de notation et d'avancement d'échelon tout en récompensant mieux les fonctionnaires par l'octroi de bonifications d'ancienneté conséquentes leur permettant de voir leurs carrières s'accélérer et leurs rémunérations augmenter en fonction de leurs résultats¹.

La notation s'appuie désormais sur une évaluation établie par le supérieur hiérarchique direct de l'agent et qui repose sur un entretien faisant l'objet d'un compte-rendu. Les résultats de l'agent sont analysés au regard des objectifs qui lui avaient été préalablement assignés et des conditions d'organisation et de fonctionnement de son service.

Les éléments à prendre en compte pour la mise en place d'une rémunération au mérite :

- afficher la part de la rémunération modulée (l'implication au travail des agents n'est pas uniforme mais la différenciation, équitable et légitime, qui en résulte doit porter sur une part raisonnable de la rémunération afin de ne pas compromettre la nécessaire coopération au sein des équipes de travail) et assurer une modulation effective ;
- effectuer une modulation sur la base d'objectifs clairs et de critères d'évaluation aussi objectifs que possible des performances ;
- fixer des objectifs évaluables (définition des indicateurs de performance, articulation entre performance collective et performance individuelle) ;
- tenir compte, dans l'individualisation des salaires, du niveau de responsabilités atteint et de l'autonomie dont bénéficie l'agent dans un contexte de moyens adaptés.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

¹ La procédure d'avancement d'échelon a été modifiée afin que les bonifications d'ancienneté soient données aux fonctionnaires les plus méritants.

S'agissant de l'avancement de grade, le tableau d'avancement se fonde sur la « valeur professionnelle » de l'agent au regard de ses notations, des propositions motivées des chefs de services et des comptes-rendus d'évaluation.

La rémunération au mérite a été adoptée pour les **emplois à la décision du gouvernement**.

En outre, elle fait actuellement l'objet d'une **expérimentation** débutée en 2004 pour les **directeurs d'administration centrale** de quelques ministères (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ministère de la défense, ministère de l'équipement, ministère de l'agriculture, ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat) et devrait, comme l'a rappelé M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, lors de son audition devant la commission des Lois¹, être étendue aux directeurs d'administration centrale de tous les ministères en 2005.

Les directeurs d'administration centrale voient donc une partie de leur rémunération modulée dans la limite de 20 % de leur rémunération globale de base, en fonction des résultats qu'ils ont obtenu au regard des objectifs qui leur avaient été préalablement assignés.

Un comité des rémunérations est mis en place dans chaque ministère. Il est composé de trois membres, l'un d'entre eux devant être extérieur à l'administration. Il est chargé de conseiller les ministres sur le montant de la part variable de la rémunération de leurs directeurs, laquelle doit refléter objectivement leurs performances.

Un bilan de l'application de cette rémunération devra être fait par chaque ministère et transmis à la mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur qui devrait rendre un premier avis sur la phase d'expérimentation avant la généralisation de la réforme.

La structure des régimes indemnitaires est actuellement en voie d'être simplifiée et pourrait constituer un bon support pour le développement de la rétribution au mérite au sein de la fonction publique de l'Etat.

L'objectif annoncé par le ministre est de généraliser ce système de rétribution au mérite à l'ensemble des fonctionnaires. Dans certains services, la part modulable de la rémunération devrait être fonction du mérite collectif du service tout entier. Le travail individuel de chacun peut en effet s'avérer être difficilement dissociable de celui des autres.

Il convient également de préciser que si quelques ministères ont pu envisager d'étendre à l'ensemble de leurs agents la rémunération au mérite (par exemple le ministère de l'économie et finances), certains agents de l'Etat refusent la mise en place de ces primes modulables. Ainsi, l'ensemble des

¹ Voir le bulletin précité de la semaine du 15 novembre 2004.

magistrats de Moulins présents lors d'une assemblée générale le 13 octobre 2003, ont décidé de redistribuer entre eux et à parts égales la prime modulable qui leur avait été respectivement versée afin de marquer leur opposition à la mise en place de la rémunération au mérite, instaurée pour eux par M. Dominique Perben, ministre de la justice. Ils ont en effet considéré que ces primes « *constituent une forme d'évaluation individuelle déguisée, réalisée sans critères, ni garantie, ni même d'homogénéité d'une cour d'appel à l'autre* » et qu' « *elles peuvent être utilisées ou vécues comme un levier de pouvoir entre les mains de la hiérarchie, totalement incompatible avec le statut d'indépendance de la magistrature qui demeure une des garanties fondamentales du justiciable.* »

3. Les nécessaires progrès en matière de formation

Un fonctionnaire doit pouvoir bénéficier d'une **formation efficace et adaptée au regard des exigences de ses fonctions**, tant lors de son recrutement (formation initiale) qu'au cours de sa carrière (formation continue).

La politique de formation des employeurs publics doit être développée. Elle entre parfaitement dans les objectifs fixés par la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, dans la mesure où elle améliore le niveau professionnel des fonctionnaires et contribue par là-même à mieux gérer les effectifs en permettant la réussite des mutations et des promotions au sein des services.

Les agents de l'Etat peuvent ainsi disposer des compétences professionnelles nécessaires pour s'adapter à l'évolution de l'administration et de la société.

D'après le rapport annuel de 2003 précité sur la fonction publique, l'ensemble des dépenses de formation au sein de la fonction publique de l'Etat a augmenté de 1,3 % entre 2001 et 2002. Toutefois, **si les dépenses relatives à la formation initiale ont augmenté de 8 %, en revanche celles de la formation continue ont baissé de près de 5 %**. Il est en effet constaté que « *la formation initiale poursuit son développement alors que la formation continue diminue pour la première fois depuis plusieurs années, hors éducation nationale.* »

S'agissant des types de formation continue suivis par les fonctionnaires, il s'agissait en 2002 à 72 % de stages de perfectionnement/adaptation aux fonctions, à 17 % de préparations aux examens et concours, et à 11 % de congés de formation et bilans professionnels.

Formation initiale et continue par administration

	Effectifs en formation			Nombre de jours de formation			Dépenses totales de formation		
	2001	2002	Evolution 2000-2001 en %	2001	2002	Evolution 2001-2002 en %	2001 (en millions d'euros)	2002	Evolution 2001-2002 en %
Affaires étrangères	7.278	9.821	+ 35	69.508	82.746	+ 19	17	21	+ 25
Agriculture et pêche	47.810	47.506	- 1	268.071	294.711	+ 10	86	95	+ 10
Aviation civile	24.947	21.585	- 13	268.496	273.434	+ 2	90	92	+ 2
Culture et communication (2)	34.108	30.563	- 10	107.955	101.184	- 6	30	31	+ 2
Défense	124.250	78.798	- 37	423.625	350.529	- 17	96	89	- 6
Économie, finances et industrie (1)	568.832	452.659	- 20	2.032.857	1.855.324	- 9	438	418	- 5
Écologie et développement durable	3.678	3.959	+ 8	7.913	8.594	+ 9	3	4	+ 22
Équipement (2)	262.437	173.569	- 34	661.527	601.029	- 9	164	152	- 7
Intérieur	545.362	469.314	- 14	2.464.935	2.467.285	0	475	503	+ 6
Sports	11.056	9.429	- 15	32.606	31.644	- 3	9	9	- 1
Justice	91.462	77.693	- 15	778.062	794.646	+ 2	147	152	+ 3
Outre-mer (3)	545	317	- 42	1.393	1.339	- 4	0	0	+ 15
Santé (4)	25.658	22.803	- 11	117.791	117.867	0	30	34	+ 15
Services du Premier ministre (1)	4.717	4.398	- 7	207.299	226.365	+ 9	44	50	+ 14
Tourisme	358	616	+ 72	996	1.241	+ 25	0	0	+ 28
Travail	12.567	7.293	- 42	78.091	75.261	- 4	20	19	- 3
Formation interministérielle	48.174	29.942	- 38	348.057	379.274	+ 9	68	78	+ 15
dont part imputable à l'économie et aux services du Premier ministre (7)	40.568	24.313	- 40	296.456	322.551	+ 9	60	69	+ 15
Total hors jeunesse, éducation et recherche	1.772.671	1.415.952	- 20	7.572.725	7.339.921	- 3	1.656	1.679	+ 1
Jeunesse, éducation et recherche	903.727	1.155.125	+ 28	10.813.666	12.250.850	+ 13	2.175	2.432	+ 12
Total y compris jeunesse, éducation et recherche	2.676.398	2.571.077	- 4	18.386.391	19.590.771	+ 7	3.831	4.110	+ 7
La Poste	1.032.035	604.822	- 41	858.109	662.272	- 23	245	217	- 12

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

Source : enquêtes auprès des directions de personnel.

(1) Y compris les résultats portant sur la formation interministérielle.

(2) Certaines données 2001 ont été corrigées.

(3) Les agents en fonction dans les DOM-TOM ne sont pas pris en compte.

(4) Les dépenses hors rémunération des stagiaires en formation à l'École nationale de la santé publique n'ont pas été recensées en 2001.

(5) Ces résultats sont déjà inclus dans les bilans de l'Économie et des services du Premier ministre. Ils ne sont donc pas comptés dans les totaux hors et y compris Éducation.

La formation, initiale et continue, de l'encadrement supérieur fait actuellement l'objet d'une importante réflexion. Le ministère de la fonction publique a indiqué, dans une communication du 22 octobre 2003 devant le Conseil des ministres, qu'il convenait de « *mobiliser l'encadrement supérieur autour de la réforme* », dans laquelle les fonctionnaires doivent « *s'engager dans une perspective managériale* » et être « *guidés par l'efficacité et l'exemplarité* », et de **renforcer l'attractivité de la haute fonction publique** afin d' « *attirer et rechercher le professionnalisme dont la fonction publique a besoin* ».

S'agissant de **l'Ecole nationale d'administration (ENA)**, la commission présidée par M. Yves-Thibault de Silguy et chargée par le ministre de la fonction publique de « *proposer les axes d'une réforme ambitieuse de l'Ecole nationale d'administration* » a présenté diverses voies de réforme possible pour cette école dans son rapport rendu en avril 2002¹.

Après avoir envisagé puis écarté la suppression totale de l'ENA, la commission a proposé deux hypothèses d'évolution de l'école :

- soit l'adoption d'un système éducatif concurrentiel selon le schéma « licence-mastère-doctorat », les élèves entrant à l'ENA à bac+3 et se voyant délivrer un mastère d'administration publique au bout de deux ans pour être recrutés par un concours interministériel auquel pourraient également se présenter des fonctionnaires ou des cadres du secteur privé. Le recrutement serait effectué à partir d'une négociation entre l'employeur et l'élève qui suivrait ensuite une formation organisée par chaque administration d'accueil ;

- soit le maintien du système actuel, avec une plus grande ouverture de l'école sur l'international, une formation plus individualisée par la création de « dominantes », la suppression du classement de sortie, un recrutement par les administrations identique à la précédente hypothèse, reposant sur une négociation entre les élèves et les employeurs, et la fusion de l'ENA avec l'Institut national des études territoriales (INET). Cette hypothèse était préférée par la commission.

A partir des indications de cette commission, M. Jean-Paul Delevoye, alors ministre de la fonction publique, de la réforme et de l'Etat et de l'aménagement du territoire, a **dégagé trois orientations pour la réforme de l'ENA**, dans sa communication précitée du 22 octobre 2003 en Conseil des ministres : recentrage de l'ENA sur sa vocation première d'école d'application, ouverture sur l'administration des territoires et de l'Europe, création en son sein d'un centre d'expertise pour la réforme de l'Etat.

¹ Rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, « Moderniser l'Etat : le cas de l'ENA », présenté par la commission sur la réforme de l'ENA et la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques, présidée par M. Yves-Thibault de Silguy.

En 2004, plusieurs mesures ont été adoptées en ce sens.

Tout d'abord, une nouvelle scolarité a été élaborée dans le souci de proposer une articulation cohérente et efficace entre la formation théorique et la formation pratique et sera mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2006. Elle sera organisée autour de trois modules de formation, à savoir l'Europe, l'administration des territoires et la réforme de l'Etat. S'agissant de l'affectation des élèves à la sortie de l'école, l'employeur aura davantage de poids dans la décision.

Ensuite, l'ENA devrait davantage s'ouvrir, d'une part, aux territoires, du fait de son rapprochement avec l'INET et, d'autre part, à l'Europe, avec l'adossement du Centre d'études européennes de Strasbourg (CEES) et la possibilité pour les ressortissants communautaires d'intégrer l'ENA par concours à partir de 2004.

Les activités de formation de l'ENA devraient également être regroupées à Strasbourg.

Enfin, le conseil d'administration a été modifié afin de réduire le nombre de ses membres et de modifier sa composition afin de tenir compte des nouvelles orientations de l'école. Un conseil d'orientation pédagogique a également été instauré.

S'agissant toujours de l'encadrement supérieur au sein de la fonction publique, la communication précitée du ministre chargé de la fonction publique du 22 octobre 2003 a également décidé que tout nouveau directeur d'administration centrale recevrait une formation dans les six mois suivant sa nomination. Deux sessions de formation se sont déjà déroulées en avril et octobre 2004.

La réforme de l'ENA devrait en partie être mise en œuvre en 2005.

D'après les informations fournies par le ministère de la fonction publique, **une réflexion est également en cours sur les perspectives d'amélioration de la formation dispensée par les instituts régionaux d'administration (IRA)**. Elle devrait notamment conduire à une nouvelle étape de la professionnalisation de la formation offerte aux élèves de ces instituts afin de tenir compte des nouvelles modalités de gestion des ressources humaines. La formation des futurs attachés devra en outre s'adapter aux évolutions issues des processus de décentralisation et de déconcentration.

Il convient également de préciser que les IRA devraient mettre en place des cycles interministériels de formation pour environ 6.000 agents de France Telecom qui devraient intégrer la fonction publique de l'Etat du fait de la restructuration de leur entreprise. Ces cycles de formation sont prévus par le décret n° 2004-738 du 26 juillet 2004 en application de l'article 29-3 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications. Ils devraient donner à ces agents des

informations générales sur l'administration (outils, problématiques) afin de réussir au mieux leur intégration dans chaque ministère d'accueil.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique a engagé une **réforme de la politique de formation continue**. Elle travaille notamment sur les possibilités d'adaptation à la fonction publique des nouvelles règles juridiques établies dans le secteur privé en matière de formation professionnelle, en application de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 et de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Elle examine également les propositions faites par l'instance d'évaluation près du commissariat général du plan dans son rapport sur la formation continue des agents de l'Etat remis en septembre 2003.

Le ministère de la fonction publique poursuit également des actions en matière de formation interministérielle. Ainsi, la circulaire du 23 décembre 2003, signée par le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, détermine quatre axes de formation prioritaires : les techniques de gestion publique à adopter pour la mise en œuvre de la loi organique précitée relative aux lois de finances, la gestion des ressources humaines et plus particulièrement la professionnalisation de la fonction d'accueil, la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable et la formation des agents publics à la conduite du changement et à l'évolution des systèmes d'information.

Si elle estime que la formation continue des agents doit encore être améliorée, votre commission salue toutefois les efforts consentis par le ministère de la fonction publique dans ce domaine.

4. Encourager et favoriser la mobilité des fonctionnaires

a) Une mobilité encore trop faible des fonctionnaires

La mobilité est un **droit statutaire** dont dispose en principe l'ensemble des fonctionnaires. Elle **contribue à la qualité de la fonction publique** du fait de l'enrichissement qu'elle procure **dans le cadre du parcours professionnel d'un agent qui voit de ce fait ses compétences s'accroître et se diversifier**. Elle **favorise également l'attractivité** de la fonction publique dans la mesure où elle propose aux éventuels candidats à un emploi public d'intéressantes perspectives de carrière.

Pourtant, les cas de mobilité, fonctionnelle ou géographique, ne sont toujours pas assez développés dans la fonction publique, tant au sein de chaque fonction publique qu'entre elles trois ou vers l'extérieur (secteur privé ou étranger).

Ainsi, d'après l'analyse de l'Observatoire de l'emploi public dans son rapport précité de décembre 2003, le **taux de mobilité annuelle** dans la fonction publique est de **10 %**, deux tiers de ces mouvements étant internes, c'est-à-dire qu'ils correspondent à des agents allant dans un autre établissement de la fonction publique.

67 % des agents ayant changé d'établissement dans la fonction publique entre 1999 et 2001 étaient âgés de moins de quarante ans et 30 % d'entre eux étaient des cadres.

Taux de mobilité annuelle interne ou externe selon l'employeur

	Taux de mobilité annuelle			
	Interne	Externe emploi-emploi	Externe emploi-chômage	Ensemble
État et collectivités locales	6,3	1,3	2,1	9,7
Entreprises privées de plus de 500 salariés	2,0	4,5	3,1	9,6
Entreprises privées de 50 à 499 salariés	1,2	5,6	3,9	10,7
Entreprises privées de 1 à 49 salariés	1,0	8,0	6,2	15,2
Ensemble	2,8	5,9	4,3	13,0

Lecture : chaque année, 6,3 % des salariés de l'Etat et des collectivités locales changent d'établissement sans changer d'employeur, c'est-à-dire en restant dans la fonction publique (moyenne établie sur 1991-2002).

Champ : salariés un an avant la date d'enquête, actifs au sens du BIT à la date de l'enquête.

Source : « Enquêtes emploi 1991-2002 », Insee, étude T. Amossé, Insee première n° 921, repris dans le rapport annuel de décembre 2003 de l'Observatoire de l'emploi public.

La grande majorité des mobilités est effectuée par des fonctionnaires de l'Etat qui représentent 82 % des mouvements ayant eu lieu entre 1990 et 2001 (en proportion, la fonction publique de l'Etat ne correspond qu'à 52 % du nombre total des fonctionnaires).

S'agissant de la mobilité externe, le départ de fonctionnaires dans le secteur privé est rare (moins de 1,5 % en moyenne entre 1990 et 2001).

Dans le souci de développer et de faciliter la mobilité fonctionnelle et géographique des fonctionnaires, plusieurs mesures ont été prises ces dernières années :

Mesures destinées à favoriser la mobilité des agents de la fonction publique :

1) **Rendre la mobilité moins risquée pour les fonctionnaires de l'Etat**, dont les conditions de réintégration à l'issue de leur mobilité sont notamment améliorées moyennant le respect d'un délai de prévenance de trois mois avant le terme de la mobilité ; le fonctionnaire en détachement est réintégré immédiatement, au besoin en surnombre, dans son corps d'origine, le fonctionnaire en disponibilité de droit pour raisons familiales à la première vacance dans le grade dont il relève, le fonctionnaire en disponibilité pour tout autre motif à l'une des trois premières vacances dans son grade ;

2) **Favoriser la promotion interne dans les corps accueillant des fonctionnaires en détachement** : le décret du 2 mai 2002 prévoit que les détachements sont considérés comme des recrutements par concours pour le calcul de l'assiette des promotions dans le corps d'accueil. D'autres propositions ont été avancées : permettre une intégration après détachement dans un délai d'un ou deux ans, contre deux à cinq ans actuellement, ou encore alléger les procédures consultatives en matière de mobilité volontaire, pour accélérer la procédure d'accès direct ou de détachement dès lors que le fonctionnaire demandeur et l'employeur seraient d'accord ;

3) **Elargir le champ d'application de la position hors cadres** : désormais, les fonctionnaires pourront être placés en position hors cadres pour servir auprès d'un groupement d'intérêt public ou d'une collectivité territoriale dans un emploi de contractuel ;

4) **Clarifier les dispositifs permettant une mobilité dans le secteur privé** : les modalités de la disponibilité ont été simplifiées par la suppression de la disponibilité d'intérêt public et l'allongement de six à dix ans de la disponibilité pour convenances personnelles. Désormais, c'est au terme de dix ans que le fonctionnaire devra faire le choix entre sa carrière dans la fonction publique ou un départ définitif dans le secteur privé ;

5) **Fusionner les corps** : le grand nombre de corps à statuts particuliers spécifiques est un réel frein à la mobilité. Près de quatre-vingts corps ont toutefois été supprimés entre 1996 et 2001. Il convient de poursuivre le chantier de la fusion des corps, notamment ceux de l'administration centrale et de services déconcentrés au sein d'un même département ministériel. Le Premier ministre a souhaité que soit relancé ce mouvement de fusions des corps dans une optique de gestion plus simple et de qualité et privilégiant les mobilités entre corps ;

6) **Favoriser la mobilité européenne et internationale des fonctionnaires** : afin de développer davantage la mobilité des fonctionnaires de l'Etat au sein des Etats de la Communauté européenne ou des Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen, le décret du 2 mai 2002 permet le détachement des fonctionnaires de l'Etat auprès de l'administration d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen. Cette mobilité communautaire est assortie d'une garantie de réintégration si l'administration d'accueil met fin à leur détachement pour une cause autre qu'une faute commise dans l'exercice des fonctions. Réciproquement, le texte permet d'accueillir dans la fonction publique de l'Etat des fonctionnaires relevant des autres Etats européens, par la voie du détachement, sans possibilité d'intégration. **Cette mesure a été étendue aux fonctions publiques territoriale et hospitalière dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires de l'Etat.**

Source : Rapport annuel de décembre 2003 de l'Observatoire de l'emploi public.

Dans sa communication précitée du 22 octobre 2003 en Conseil des ministres, le ministre chargé de la fonction publique a notamment fixé comme orientation principale de la réforme de l'encadrement supérieur l'amélioration de l'expérience professionnelle et le développement de la mobilité au sein de la fonction publique, vers le secteur privé ou vers des administrations étrangères.

b) Un enjeu particulier : la mobilité des agents publics au sein de l'Union européenne

En vertu du **principe de libre circulation** des travailleurs dans les Etats membres de l'Union européenne (article 39 du Traité instituant la Communauté européenne), une **large ouverture de la fonction publique française doit être opérée** afin de permettre aux ressortissants communautaires d'accéder aux emplois publics. Elle s'étend également aux ressortissants des Etats parties à l'Espace économique européen.

Si l'article 39-4 du traité exclut toutefois du champ de la libre circulation les « *emplois dans l'administration publique* », la Cour de justice des Communautés européennes a considéré que cette exception s'appliquait uniquement pour les « *emplois qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités territoriales.* » De plus, la Cour a ensuite poursuivi l'ouverture des emplois publics de chaque Etat aux ressortissants communautaires en décidant que le refus d'accès d'un emploi nécessitait que les prérogatives de puissance publique qu'il comporte soient exercées effectivement, de façon habituelle et n'occupant pas une place réduite parmi les activités le constituant. Cette jurisprudence est renforcée par la politique de la Commission européenne qui, dans une communication du 13 décembre 2002, affirme l'exigence d'ouverture de secteurs régaliens et des concours administratifs dès lors que la totalité des postes à pourvoir ne doivent pas être réservés à des nationaux.

Du fait de cette jurisprudence, les Etats membres de l'Union européenne ou parties à l'Espace économique européen sont amenés à ouvrir de plus en plus leurs emplois publics à l'ensemble des ressortissants communautaires. Ainsi en fut-il pour de nombreux corps de la fonction publique française depuis l'adoption de la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 qui a posé le principe de l'accès aux emplois publics des ressortissants communautaires à l'article 5 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. De nombreux décrets ont depuis ouverts certains corps et cadres d'emplois de la fonction publique aux ressortissants communautaires (par exemple le décret n° 2003-20 du 6 janvier 2003 ouvrant l'accès à plus de 150 corps de fonctionnaires de catégorie, B, C ou emplois assimilables à la catégorie B, d'administration centrale, des services déconcentrés et d'établissements publics).

Certains textes réglementaires ont également élargi le champ des emplois ouverts en fixant les dispositions relatives à la situation et aux modalités de classement des ressortissants communautaires nommés dans un corps de fonctionnaires de l'Etat (décret n° 2002-1294 du 24 octobre 2002) ou de la fonction publique hospitalière (décret n° 2004-448 du 24 mai 2004), ou encore dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale (décret n° 2003-673 du 22 juillet 2003). Ceux-ci sont régis par les dispositions statutaires du corps ou du cadre d'emploi qu'ils intègrent, identiques à celles applicables aux fonctionnaires français. Toutefois, leur avancement de grade, leur promotion de corps ou de cadre d'emploi ou leur nomination dans un emploi est subordonné au fait qu'ils ne peuvent occuper un poste dans lequel les attributions ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté ou comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique. Un arrêté du 14 juin 2004 prévoit la mise en place d'une commission d'équivalence qui doit systématiquement être consultée pour la détermination du classement du candidat dans le corps ou le cadre d'emploi d'accueil.

Les fonctionnaires d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'Espace économique européen peuvent intégrer un corps de la fonction publique française par la voie du détachement, dont les modalités sont fixées par les décrets n°s 2002-759 du 2 mai 2002 (fonction publique de l'Etat), 2003-672 du 22 juillet 2003 (fonction publique territoriale) et 2004-449 du 4 mai 2004 (fonction publique hospitalière).

Le dispositif prévoit que le détachement ne peut excéder cinq ans et que l'expérience antérieure des fonctionnaires dans d'autres fonctions publiques en Europe doit être prise en compte pour la détermination de l'emploi auxquels ils seront affectés.

S'agissant des **fonctionnaires français**, ils peuvent également être **détachés au sein de l'administration d'autres Etats membres de la Communauté européenne ou parties à l'Espace économique européen** (article 45 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat). Pendant cette période, ils sont régis par les règles applicables à l'emploi de l'administration qui les accueille. Une convention est passée entre l'administration d'origine et l'administration d'accueil définissant la nature et le niveau des activités confiées au fonctionnaire, ses conditions d'emploi et de rémunération ainsi que les modalités du contrôle et de l'évaluation desdites activités.

En outre, un **dispositif de reconnaissance des diplômes** a été instauré entre les Etats membres de l'Union européenne et parties à l'Espace économique européen. Il favorise également la mobilité des ressortissants communautaires, notamment au sein des différentes administrations étatiques.

Les écoles d'administration en France **s'ouvrent aussi aux ressortissants communautaires**. Ainsi, depuis le concours d'entrée organisé en 2004, les ressortissants communautaires peuvent intégrer l'ENA.

Actuellement, plus de 80 % de la fonction publique française est ouverte aux ressortissants de l'Union européenne. Pourtant, la **mobilité des fonctionnaires en Europe demeurent soumise à de nombreuses difficultés et le nombre de ressortissants ayant franchi le pas est assez limité**.

En effet, il semblerait que les **modalités de détachement** s'avèrent parfois complexes, par exemple en ce qui concerne le versement des cotisations à la sécurité sociale ou à un régime de retraite, et que certains fonctionnaires ayant fait le choix d'une mobilité en Europe se soient par la suite retrouvés lésés dans l'évolution de leurs carrières.

L'importance de ce sujet mériterait qu'une étude plus approfondie soit menée. En effet, alors que la mobilité en Europe des fonctionnaires français ne semble pas encore suffisamment développée et favorisée, votre commission estime au contraire qu'elle devrait être encouragée et facilitée.

Plus généralement, votre commission considère que d'importants enjeux pour l'avenir de la fonction publique sont directement issus de l'application du droit communautaire, qui pourrait notamment avoir des incidences importantes sur l'évolution des règles applicables pour le recours aux contractuels au sein de la fonction publique. Un rapport sur « *l'adaptation de la fonction publique française au droit communautaire* » a d'ailleurs été remis en avril 2003 au ministre chargé de la fonction publique par M. Jean-Michel Lemoyne de Forges.

C. LA MODERNISATION ATTENDUE DU STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE

Comme cela a déjà pu être mis en évidence au cours de cet avis, **le statut de la fonction publique devrait être amené à évoluer**. En effet, il doit **être modernisé et s'adapter aux nouvelles exigences et contraintes** entourant la fonction publique.

Lors de son audition par votre commission des Lois¹, M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a annoncé qu'un projet de loi relatif à la fonction publique territoriale était en cours d'élaboration et qu'il serait soumis en premier lieu au Sénat, un grand texte de modernisation de la fonction publique paraissant difficile à concevoir dans un délai raisonnable.

Ce projet de loi devrait permettre de faire évoluer le statut de la fonction publique territoriale, notamment au regard des travaux menés par le

¹ *Bulletin précité de la semaine du 15 novembre 2004.*

groupe de travail initié par M. Christian Poncelet, président du Sénat, et présidé par M. Jean-Jacques Hyst et ayant abouti à l'adoption d'un rapport en 2003, « *Refonder le statut de la fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation* ».

Le ministre chargé de la fonction publique a également indiqué que devrait être créé un « *parcours d'accès aux carrières territoriale, de l'hospitalière et de l'Etat* » (PACTE) qui permettraient à des personnes d'alterner pendant deux ans entre formation et qualification et d'intégrer ensuite la fonction publique par la voie d'un examen professionnel.

Ce dispositif devrait par conséquent aboutir à l'octroi d'un emploi pour tous ceux qui auront suivi ce « *parcours* ». Il vise à permettre une diversité plus importante des personnes recrutées au sein de la fonction publique, en particulier dans les catégories C, alors qu'il est de plus en plus souvent constaté que les postes ouverts par concours sont de plus souvent occupés par des personnes surdiplômées. En effet, malgré les efforts de professionnalisation des épreuves des concours, les candidats plus diplômés gardent un avantage décisif.

Il devrait ainsi être instauré un « *PACTE junior* », destiné aux jeunes de 16 à 26 ans, sortis sans diplôme du système scolaire et universitaire ou sans qualification professionnelle reconnue ou chômeur de longue durée, et un « *PACTE senior* » pour les personnes âgées de plus de 50 ans au chômage de longue durée.

Prévue par le programme annexé au projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, la création de ces PACTE pourrait également être incluse dans le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale¹.

En outre, le coût évalué de la prise en charge de cette nouvelle forme d'accès à la fonction publique est pris en compte dans le projet de loi de finances pour 2005 au sein du budget de l'emploi et du travail.

Votre commission considère que des mesures devraient également être prises afin de faire évoluer les dispositions statutaires régissant les trois fonctions publiques ainsi que celles uniquement applicables à la fonction publique de l'Etat. Elle estime notamment indispensable de parvenir à terme à réduire le nombre de corps existants dans la fonction publique de l'Etat².

*

Votre commission des Lois a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la fonction publique.

¹ Lors de son audition devant la commission des Lois, le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat n'a en effet pas exclu que certaines mesures relatives aux trois fonctions publiques soient incluses dans le futur projet de loi relatif à la fonction publique territoriale.

² Il existe actuellement plus de 1.400 corps de fonctionnaires de l'Etat, dont 900 qui continuent de recruter.