

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

FONCTION PUBLIQUE

Par M. Pierre FAUCHON,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Charles Guené, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Jean Louis Masson, Mme Josiane Mathon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

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

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 21) (2003-2004)

Lois de finances.

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu, le 19 novembre 2003, M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, et M. Henri Plagnol, secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, la commission des Lois, réunie le mercredi 26 novembre 2003 sous la présidence de M. René Garrec, président, a procédé, sur le rapport pour avis de M. Pierre Fauchon, à **l'examen des crédits de la fonction publique** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003.

M. Pierre Fauchon a tout d'abord présenté le budget du ministère de la fonction publique qui s'élève à 223 millions d'euros pour 2004, indiquant que l'augmentation de 5,59 % par rapport à 2003 s'expliquait par la fin d'un recours massif aux reports de crédits.

Il a ensuite indiqué que les charges de personnel de l'Etat s'élevaient à 120,7 milliards d'euros et que, prise au sens large, la fonction publique employait 5 millions d'agents.

Il a émis le souhait qu'une véritable réflexion soit menée sur l'affectation des personnels dans chaque ministère en fonction de leurs tâches concrètes et compte tenu de l'évolution de celles-ci dans la dernière décennie.

Mentionnant la rétribution au mérite que M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, souhaite instaurer pour l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat, il s'est demandé s'il n'était pas difficile d'évaluer, tant en termes quantitatifs que qualitatifs, le travail fourni par ces agents.

Soutenant les efforts menés par le Gouvernement en matière de formation et de mobilité, il a souhaité que soit particulièrement encouragée la mobilité des fonctionnaires français au sein des administrations européennes.

Il a également jugé indispensable que l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes soit favorisée, indiquant que, si ces dernières demeuraient majoritaires dans la fonction publique, en représentant plus de 55 % des agents civils, elles n'occupaient que 12,5 % des emplois supérieurs de la fonction publique de l'Etat au 31 décembre 2001.

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 2004.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est comme chaque année appelé à examiner les crédits de la fonction publique. C'est toutefois la première fois que la commission des Lois s'en saisit pour avis.

Cet avis aura pour objet d'analyser, d'une part, les crédits du ministère chargé de la fonction publique, et plus spécialement ceux affectés à la fonction publique, d'autre part, les crédits des différents ministères représentant l'ensemble des charges de personnels de l'Etat.

Le montant des crédits affectés au ministère de la fonction publique s'élève à **plus de 223 millions d'euros pour 2004**, représentant une **augmentation de 5,59 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2003¹. Cependant, par souci de transparence, et dans le respect du principe de sincérité du budget, **le ministère a décidé de ne plus recourir** cette année **aux reports de crédits**, ce qui limite par conséquent l'importance d'une telle hausse du budget.

Concernant les charges de personnel de l'Etat, elles représentaient à elles seules 120,7 milliards d'euros en 2003, soit 44,1 % des dépenses du budget général.

D'importants travaux ont été menés dans le domaine de la fonction publique au cours de cette année. Deux d'entre eux ont particulièrement attiré l'attention de votre rapporteur.

En premier lieu, le Conseil d'Etat a choisi d'aborder les « *Perspectives pour la fonction publique* » dans son rapport public pour 2003².

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. Voir le B du I du présent avis.

² « *Perspectives pour la fonction publique* », in *Rapport public 2003 du Conseil d'Etat, La Documentation Française, Paris, 2003, 448 p.*

En second lieu, le comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques a également remis au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du territoire son deuxième rapport, « *Promouvoir la logique paritaire* »³, qui précise le constat qu'il avait fait lors de son premier rapport⁴ sur la « *très lente progression des femmes dans la haute fonction publique* » et propose les moyens pouvant être mis en œuvre pour aboutir à une égalité entre les hommes et les femmes dans l'encadrement supérieur.

I. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le budget du ministère de la fonction publique est présenté dans l'agrégat 21 « Fonction publique » au sein des services généraux du Premier ministre, exceptés les crédits de personnel et de fonctionnement affectés à la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Le périmètre du présent avis se limite uniquement à la fonction publique. Toutefois, dans la mesure où le fonds pour la réforme de l'Etat ne représente que 20,6 millions d'euros, il n'a pas été jugé utile de l'exclure de la présentation des crédits du ministère de la fonction publique.

A. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2003

Les crédits du ministère de la fonction publique s'élevaient en 2003 à 211,2 millions d'euros, répartis entre les dépenses ordinaires (210,2 millions d'euros) et les dépenses d'investissement (1 million d'euros) et en diminution de 2,12% par rapport à la loi de finances pour 2002.

Au 1^{er} septembre 2003, les crédits de fonctionnement étaient nettement mieux consommés que les crédits d'investissement. En effet, les **crédits de fonctionnement ont été consommés à hauteur de 138,2 millions d'euros**, représentant **62,77 %** des crédits disponibles. Les **crédits d'investissement** sont quant à eux manifestement **sous consommés** (12,5 millions d'euros), leur taux de consommation étant de **27,17 %** seulement.

³ *Rapport du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs, des fonctions publiques remis au Premier ministre, « Promouvoir la logique paritaire », La Documentation Française, Paris, 2003.*

⁴ *Rapport du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques remis au Premier ministre, « Piloter l'accès des femmes aux emplois supérieurs » la Documentation Française, Paris 2002.*

Agrégat 21 – exécution du budget 2003

Chapitre	LFI 2003	Reports de crédits	Crédits disponibles hors mises en réserve	Consommation au 01.09.03	Taux de consommation des crédits
33-94	118.979.707	-	118.979.707	61.967.300	52,08 %
Article 20	1.524.490	-	1.524.490	1.272.083	83,44 %
Article 30	115.136.132	-	115.136.132	58.376.132	50,7 %
Article 40	489.697	-	489.697	489.697	100 %
Article 60	1.829.388	-	1.829.388	1.829.388	100 %
34-94	7.917.563	3.120.000	11.037.563	5.837.685	52,8 %
Article 10	228.674	105.000	333.674	97.689	29,28 %
Article 30	208.982	335.000	543.982	75.857	13,94 %
Article 40	2.379.907	2.680.000	5.059.907	1.579.139	31,2 %
Article 50	5.100.000	-	5.100.000	4.085.000	80,1 %
36-10	63.169.521	384.171	63.553.692	47.377.141	74,54 %
Article 11	30.900.456	-	30.900.456	23.175.342	75 %
Article 13	7.735.469	76.834	7.812.303	5.801.602	74,26 %
Article 14	6.112.483	76.834	6.189.317	4.584.362	74,07 %
Article 15	6.080.216	76.834	6.157.050	4.560.162	74,06 %
Article 16	6.046.160	76.834	6.122.994	4.534.620	74,06 %
Article 17	6.294.737	76.834	6.371.571	4.721.053	74,1 %
37-04	2.057.572	900.000	2.957.572	1.411.868	47,73 %
Article 10	2.057.572	900.000	2.957.572	1.411.868	47,7 %
Article 20	-	-	-	-	
37-08	14.450.512	5.584.802	20.035.314	19.589.031	97,77 %
Article 10	4.755.171	1.221.827	5.976.998	7.782.600	130,21 %
Article 20	9.695.341	4.362.975	14.058.316	11.806.431	83,98 %
43-02	3.630.337	38.112	3.668.449	2.050.439	55,89 %
Article 10	304.898	-	304.898	-	
Article 20	2.012.327	-	2.012.327	2.012.327	100 %
Article 30	38.112	38.112	76.224	38.112	50 %
Article 40	760.000	-	760.000	-	
Article 50	515.000	-	515.000	-	
57-04	-	697.016	697.016	518.739	74,42 %
57-06	1.000.000	44.190.431	45.190.431	11.948.867	26,44 %
Total général	211.205.212	54.914.532	266.119.744	150.701.070	56,63 %

Sources : données du Ministère de la Fonction publique.

B. L'AUGMENTATION DU BUDGET POUR 2004 : LA FIN DE L'UTILISATION MASSIVE DES REPORTS DE CRÉDITS

Le projet de loi de finances pour 2004 fixe à un peu plus de **223 millions d'euros le budget du ministère de la fonction publique**, ce qui représente une **hausse de 5,59 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. **Toutefois, cette augmentation s'explique principalement par le fait que, contrairement à l'année précédente, le gouvernement ne compte pas recourir aux crédits reportés.** Les nombreux reports accumulés ces dernières années, qui s'élevaient à 59,92 millions d'euros et portaient à 266,13 millions d'euros le montant des crédits disponibles pour 2003, devraient être annulés.

La décision de ne plus recourir aux reports de crédits paraît particulièrement bénéfique dans un souci de meilleure transparence et dans le respect de la sincérité du budget octroyé au ministère chargé de la fonction publique. Votre rapporteur salue une telle initiative. Elle rend cependant très relative toute comparaison entre le présent projet de loi de finances pour 2004 et les lois de finances précédentes.

Les crédits du ministère de la fonction publique représentent **19,32 % du budget des services généraux du premier ministre.**

Il est à noter que l'agrégat 21 ne comporte pas les crédits de fonctionnement de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). De plus, depuis cette année, ces crédits se trouvent être globalisés avec l'ensemble des dépenses de personnel des services généraux du premier ministre au sein du nouveau chapitre 37-30 « *Dépenses de personnel et action sociale* » rendant impossible toute analyse de ces crédits. Cette nouvelle présentation s'expliquerait par la mise en œuvre, à titre expérimental, sur certains chapitres du budget, de la réforme issue de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Toutefois, celle-ci ne devrait pas avoir pour effet de priver les parlementaires d'informations pouvant s'avérer fort utiles.

Les crédits de la fonction publique sont ainsi répartis pour le financement des différentes dépenses :

Répartition des crédits de paiement par chapitres et articles

		Crédits de paiement	
		Dotations 2003	Total pour 2004
DÉPENSES ORDINAIRES			
Titre III		206.574.875	214.023.406
Chapitre 33-94	Action sociale interministérielle. Prestations et versements facultatifs	118.979.707	117.301.238
Chapitre 34-94	Actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique	7.917.563	8.347.563
Chapitre 36-10	Subventions de fonctionnement aux établissements publics et budget annexe	63.169.521	65.455.604
Chapitre 37-04	Etudes et communication sur la gestion publique	2.057.572	2.357.572
Chapitre 37-07	Dépenses diverses liées aux réimplantations d'administrations	-	-
Chapitre 37-08	Fonds pour la réforme de l'Etat et de la modernisation @	14.450.512	20.561.429
Titre IV		3.630.337	3.988.025
Chapitre 43-02	Subventions à des actions de formation et d'information	3.630.337	3.988.025
Totaux pour les dépenses ordinaires		210.205.212	218.011.431
DÉPENSES EN CAPITAL			
Titre V		1.000.000	5.000.000
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	1.000.000	5.000.000
Totaux pour les dépenses en capital		1.000.000	1.000.000
Totaux généraux		211.205.212	223.011.431

Source : « Bleu budgétaire » - Services généraux du Premier ministre – Projet de loi de finances pour 2004.

Les **crédits de personnel et de fonctionnement** (titre III) représentent 214 millions d'euros, parmi lesquels 190 millions d'euros, soit 88,8 %, sont directement affectés à des dépenses pour la fonction publique⁵.

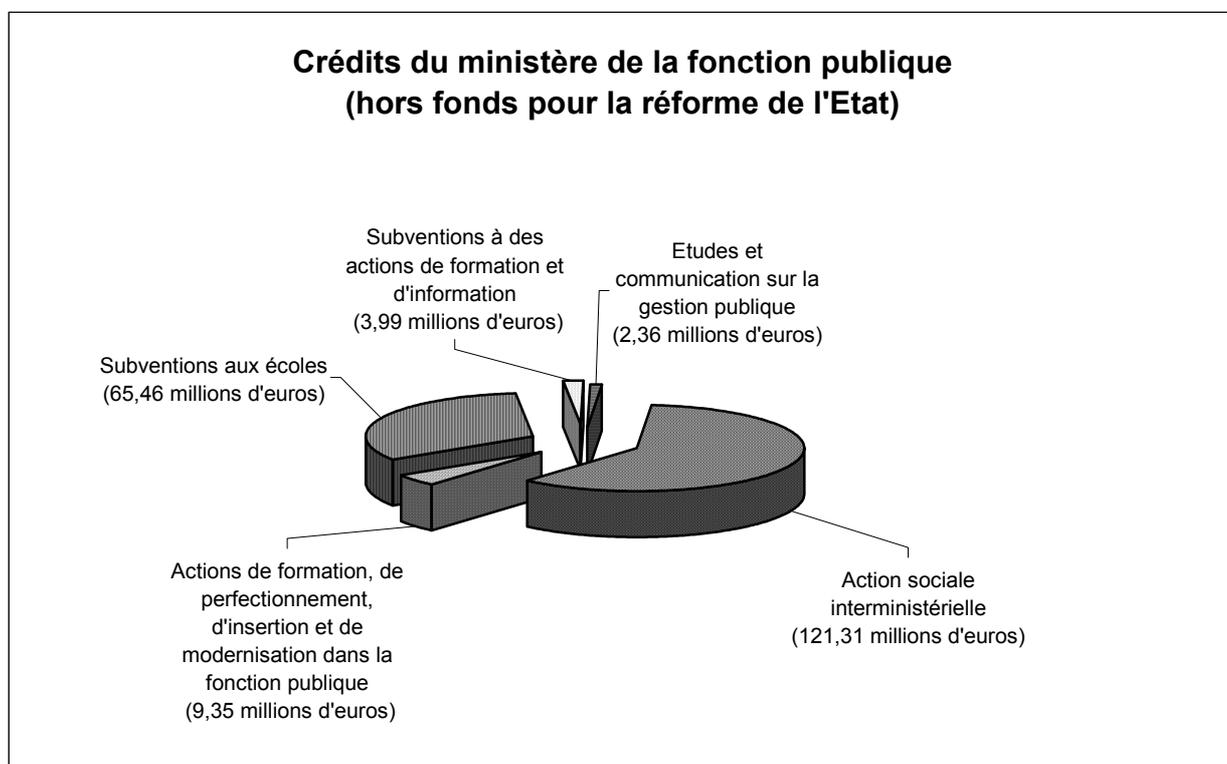
Les **crédits d'intervention** s'élèvent à près de 4 millions d'euros inscrits au chapitre 43-02 et concernent des subventions à des actions de formation et d'information.

Les **crédits d'investissements** représentent un montant d'autorisations de programme et de crédits de paiement de **5 millions d'euros** au chapitre 57-06 du titre V et répartis entre les articles 10 et 30, contre seulement 1 million d'euros en loi de finances 2003, mais auquel devaient être ajoutés d'importants reports de crédits sur lesquels pouvaient s'imputer les dépenses⁶. L'intégralité de ces crédits est affectée au chapitre 57-06, réparti entre l'action sociale interministérielle (4 millions d'euros) et le fonds

⁵ Le reste concerne le fonds pour la réforme de l'Etat.

⁶ Voir le rapport spécial n° 68 – tome III – annexe 21 (session 2002-2003) de M. Gérard Braun au nom de la commission des Finances.

interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (1 million d'euros).



Source : données du ministère de la fonction publique.

C. L'AFFECTATION DES CRÉDITS DE LA FONCTION PUBLIQUE

1. L'action sociale interministérielle

Le montant des dotations destinées à financer l'action sociale interministérielle s'élève à 221,3 millions d'euros, répartis entre le chapitre 33-94 du titre III (117,3 millions d'euros) et l'article 10 du chapitre 57-06 du titre V (4 millions d'euros), en légère hausse par rapport à l'an dernier (+1,95 %).

Le chapitre 33-94 réunit les crédits affectés au financement des prestations et versements facultatifs, en diminution de 1,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.

L'article 10 du chapitre 57-06 du titre V, qui concerne les crédits d'équipement destinés à la mise aux normes des restaurants inter-administratifs et à la réserve de logements pour les fonctionnaires, prévoit une dotation de 4 millions d'euros, alors qu'aucune dotation n'avait été prévue dans la loi de finances pour 2003, les dépenses devant être imputées sur les crédits reportés. Comme l'an dernier, aucun crédit n'est prévu pour l'article 20 relatif au logement en Ile de France.

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

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

L'action sociale interministérielle menée par le ministère de la fonction publique s'ajoutant aux actions directement conduites et prises en charges par chaque ministère, il convient de noter que le montant total des crédits consacrés à l'action sociale ne cesse de progresser (voir tableau page suivante).

Evolution par ministère des crédits consacrés à l'action sociale

(en millions d'euros)

Ministères	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Affaires étrangères	3,627	3,621	3,666	3,787	5,102	5,241	5,238	5,669
Santé et solidarité	5,560	5,680	5,558	5,920	5,793	6,796	7,711	8,690
Emploi	4,345	5,189	4,996	5,412	6,069	6,098	6,250	6,528
Agriculture et pêche	7,322	7,619	7,799	8,182	8,839	9,420	9,755	9,980
Aménagement du territoire	0,044	0,044	0,044	0,044	0,056	0,056	0,049	0,049
Anciens combattants	0,706	0,765	0,726	0,715	1,096	-	-	-
Coopération	0,581	0,582	0,604	0,584	-	-	-	-
Culture	2,743	2,945	3,073	3,531	3,531	3,663	3,740	3,815
Défense	106,380	102,007	102,865	101,927	96,592	94,058	94,470	94,448
Outre-mer	0,296	0,296	0,297	0,297	0,297	0,335	0,351	0,362
Economie, finances, industrie	98,375	100,366	94,441	94,346	114,027	116,656	119,511	119,842
Education nationale	56,524	56,964	57,763	57,763	58,034	58,797	63,370	63,331
Environnement	0,431	0,434	0,453	0,470	0,534	0,573	0,651	0,715
Equipement, logement, transport, tourisme	21,046	21,171	21,517	22,078	22,094	22,517	22,532	22,733
Industrie	2,874	3,043	3,023	2,979	-	-	-	-
Intérieur et décentralisation	23,634	24,477	24,788	30,124	32,411	32,432	32,737	31,068
Jeunesse et sports	0,509	0,509	0,532	0,532	0,532	0,532	0,532	0,578
Justice	10,322	11,466	12,213	13,280	14,417	15,829	17,141	18,284
Mer	0,236	0,239	0,178	0,188	0,189	0,183	0,177	-
Premier ministre								
-services généraux	0,515	0,518	0,527	0,527	0,527	0,802	0,008	0,818
- SGDN	0,008	0,008	0,008	0,008	0,008	0,008	0,802	0,008
- plan	0,081	0,082	0,084	0,076	0,076	0,076	0,076	0,076
Enseignement sup., recherche	0,230	0,232	0,247	0,271	-	-	-	-
Tourisme	0,136	0,136	0,137	0,137	0,137	0,140	0,140	0,140
Action sociale interministérielle (1)	99,092	92,729	97,008	137,204	137,966	118,148	130,496	128,380
Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (2)	-	-	-	-	-	2,287	2,287	4,574
TOTAL	445,616	441,123	421,037	490,381	508,329	494,647	2,287	4,574

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)

Concernant les **prestations interministérielles d'action sociale**, la loi de finances pour 2003 prévoit d'y consacrer **113,65 millions d'euros**, soit 96,89 % du total des crédits affectés pour l'action sociale interministérielle au titre III, contre 115,14 millions d'euros pour 2003.

Le ministère chargé de la fonction publique assure le suivi de différentes prestations sociales interministérielles : les aides à l'amélioration de l'habitat des retraités, les aides ménagères à domicile des personnes âgées, les prestations de service « crèche », les chèques vacances, les réservations de logement ainsi que les aides à l'installation⁷.

Evolution des résultats obtenus pour les 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	1.100	
- Aide ménagère à domicile	30.441	642	28.201	700	31.000	
Aides à l'enfance :						
- Prestations de service crèches	18.010	2.734	nc	nc	nc	nc
Aides aux vacances :						
- Chèques-vacances	134.518	212	130.156	217	140.000	211
Aides au logement des agents de l'Etat						
- Réservations de logement	nc	nc	331	20.839	146	21.301
- Aides à l'installation (AIP-PIP)	3.691	652	3.600	571	3.035	587

« Bleu budgétaire » - Services généraux du Premier ministre – Projet de loi de finances pour 2004

Accessible sous conditions de ressources, **l'aide à l'amélioration de l'habitat des fonctionnaires retraités** favorise le maintien à domicile des personnes âgées, en permettant l'exécution de travaux, afin d'améliorer les conditions d'hygiène, de salubrité et de confort de leurs logements et de les adapter lorsque ces personnes deviennent moins autonomes.

Comme le montre le tableau précédent, après une baisse de 18,7 % du nombre de ces aides entre 2001 et 2002 s'accompagnant d'une diminution des subventions versées, il semble que davantage d'aides aient été octroyées en 2003.

⁷ Les aides à l'amélioration de l'habitat des retraités et les aides ménagères à domicile des personnes âgées constituent les aides au maintien à domicile. Les réservations de logement et les aides à l'installation composent quant à elles les aides au logement des agents de l'Etat.

De plus en plus d'**aides ménagères à domicile**, dont peuvent bénéficier certaines personnes âgées de plus de 65 ans, sont accordées au fil des années. D'après le ministère, le nombre des dossiers et, par conséquent, la dépense engagée au titre des aides accordées, augmentent considérablement au cours des premiers mois de l'année 2003 (+ 6,35 % pour le coût financier).

Les **prestations de service « crèche »** constituent des aides accordées par la fonction publique pour participer aux dépenses de la caisse nationale d'allocations familiales. La loi de finances pour 2004 prévoit une augmentation de ces prestations de 7,38 millions d'euros, soit une hausse de 14,6 % par rapport à la dotation pour 2003. Il s'agit de la seule prestation d'action sociale interministérielle dont les crédits progressent.

Concernant les **chèques vacances**, après une diminution constante ces dernières années du nombre de dossiers servis, celui-ci connaît une augmentation sensible depuis le début de l'année 2003. D'après le ministère, ceci s'explique par l'adoption de plusieurs mesures particulièrement incitatives en 2002 et 2003⁸. Malgré une baisse de 1,47 % par rapport à la loi de finances pour 2003, la dotation versée pour les chèques vacances devrait permettre de couvrir les dépenses engendrées.

Enfin, le nombre des aides au logement accordées aux agents de l'Etat, tant les réservations de logement que les aides à l'installation, devrait être en baisse, selon les prévisions pour 2003.

Aux côtés de ces prestations, des crédits d'action sociale interministérielle couvrent les dépenses déconcentrées et la participation au fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Les crédits affectés aux **dépenses déconcentrées** (article 20 du chapitre 33-94) s'élèvent à **1,82 millions d'euros**, représentant une **augmentation de 19,7 %** par rapport à la loi de finances pour 2003. Cette hausse s'explique par le fait qu'une **mesure nouvelle de 300.000 euros** a été accordée afin d'assurer le financement de l'**expérimentation du titre emploi service** menée depuis cet automne en Franche-Comté et en Auvergne. Cette expérimentation a été décidée lors des travaux du comité interministériel consultatif d'action sociale et créée par circulaire. Le titre emploi service tend à permettre aux personnels de l'Etat ayant certaines difficultés personnelles ou professionnelles de bénéficier de prestations d'aides aux tâches ménagères, à la garde ou au soutien scolaire de leurs enfants.

Hormis la dotation accordée pour le financement de cette expérimentation, les crédits déconcentrés (1,52 million d'euros) sont destinés aux sections régionales interministérielles d'action sociale. Ces dernières,

⁸ 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 %.

créées par un arrêté du 7 septembre 1994 et dotées de crédits déconcentrés depuis 1998, sont installées auprès des préfets de région. Composées de douze représentants des administrations de l'Etat et douze représentants des organisations syndicales, elles participent au dialogue social et mènent des actions en matière culturelle, sportive, de logement (réservation ou création de logements), de santé publique, d'aides pour la garde d'enfants (réservations de places en crèches, guides pour l'accueil de la petite enfance) ou d'information des agents.

Comme l'an dernier, **1,83 millions d'euros** sont également destinés à la **participation au fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie**.

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

Les **crédits de fonctionnement consacrés aux actions de formation, de perfectionnement, d'insertion et de modernisation dans la fonction publique**, réunies au sein du chapitre 34-94 du titre III, **s'élèvent à 8,35 millions d'euros**, représentant une **hausse de 5,43 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Cette augmentation est uniquement due à l'octroi d'une **mesure nouvelle de 430.000 euros pour le fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique** (article 50).

Les autres dotations restent identiques à l'an dernier :

- formation et perfectionnement des personnels : 0,23 millions d'euros ;

- opérations interministérielles de formation non déconcentrées : 0,21 millions d'euros ;

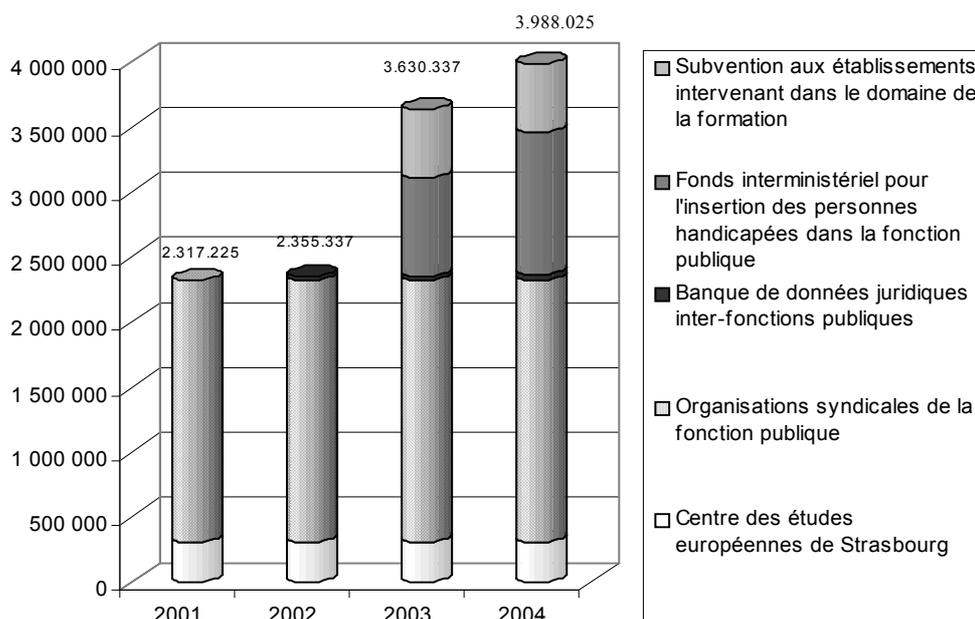
- opérations interministérielles de formation déconcentrées : 2,38 millions d'euros.

Les actions interministérielles menées en matière de formation par le ministère de la fonction publique sont essentiellement mises en œuvre au niveau déconcentré.

Le ministère de la fonction publique octroie également des **subventions à des actions de formation et d'information**, correspondant au chapitre 43-02. Une **dotation de 3,99 millions d'euros** est prévue pour 2004, en **hausse de 9,92 %**.

Ces subventions peuvent être accordées au centre des études européennes de Strasbourg⁹, aux organisations syndicales de la fonction publique, à la banque de données juridiques inter-fonctions publiques, au fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique et la subvention aux établissements intervenant dans le domaine de la formation. Elles sont en constante hausse depuis plusieurs années :

Subventions à des actions de formation et d'information



Cette année, **deux mesures nouvelles** sont prévues : 350.000 euros pour le fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique et 7.688 euros pour la banque de données juridiques inter-fonctions publiques.

Concernant les **dépenses en capital**, **1 million d'euros** est inscrit, comme l'an dernier, sur l'article 30 du chapitre 57-06 relatif au **fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique**.

Votre rapporteur espère que l'ensemble des crédits consacrés à l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique seront utilisés en 2004 et qu'ils ne feront l'objet, contrairement à 2003, d'aucun gel ni annulation.

⁹ La subvention octroyée au centre des études européennes de Strasbourg est plafonnée depuis cinq ans à son niveau actuel et ne représente que 40 % des recettes totales de cet établissement.

La politique d'insertion des travailleurs handicapés dans la fonction publique

La politique d'insertion en faveur des personnes handicapées constitue l'**un des grands chantiers lancés par le Président de la République**. De plus, **2003 fut proclamée « année européenne des personnes handicapées »**, par le Conseil de l'Union européenne.

Dans ce contexte, il convenait de **relancer la politique de recrutement des travailleurs handicapés dans la fonction publique**. En effet, alors que la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur des travailleurs handicapés oblige la fonction publique et les entreprises privées à employer des personnes handicapées à hauteur de 6 % de leur effectif total, le taux de recrutement de travailleurs handicapés par l'Etat, hors éducation nationale, n'était que de 4,33 % en 2001¹⁰.

Un protocole d'accord sur l'insertion des travailleurs handicapés dans la fonction publique avait déjà été signé le 8 octobre 2001 entre le gouvernement et cinq organisations syndicales représentatives de la fonction publique de l'Etat. Il était alors apparu que leur recrutement serait notamment facilité par un recours systématique à l'engagement contractuel et par une simplification des procédures mises en oeuvre. L'amélioration du reclassement des fonctionnaires devenus inaptes pour exercer leurs fonctions au cours de leur carrière était également apparue nécessaire.

En 2003, il est prévu que des plans triennaux d'insertion des personnes handicapées soient présentés par toutes les administrations et aboutissent au recrutement d'au moins 6 % de travailleurs handicapés dans chacune d'entre elles. Ces plans doivent être agréés par une commission nationale qui devrait se réunir avant la fin de cette année, selon le ministère de la fonction publique. En outre, ce dernier mène différentes actions en faveur d'une meilleure insertion des travailleurs handicapés. Il a par exemple signé une convention avec l'office national des anciens combattants afin de mettre en place un dispositif d'orientation, de remise à niveau, de préparation aux concours, d'accompagnement et de mobilisation des personnes handicapées, leur permettant un recrutement par contrat donnant vocation à titularisation. Il recherche également les moyens par lesquels les demandes des personnes handicapées pourraient davantage rencontrer les offres d'emploi des différents ministères.

La politique d'insertion en faveur des travailleurs handicapés dans la fonction publique nécessite l'ouverture de crédits. **La loi de finances initiale pour 2003** a doté le fonds interministériel d'insertion des personnes handicapées d'un montant de **6,86 millions d'euros**, représentant **une hausse de près de 50 % par rapport à 2002**. Ces crédits sont répartis entre les chapitres 34-94 pour les dépenses de fonctionnement (5,1 millions d'euros), 43-02 pour les dépenses d'intervention (0,76 million d'euros) et 57-06 pour les dépenses d'investissement (1 million d'euros). Ils ont permis pour l'essentiel de développer, au sein de chaque département ministériel, des actions favorisant le recrutement de travailleurs handicapés.

Toutefois, il convient de préciser qu'au cours de l'année 2003, les crédits votés en loi de finances ont fait l'objet de gels et annulations, à hauteur de 1,01 million d'euros, réduisant d'autant la dotation de ce fonds.

Le gouvernement propose, **dans le projet de loi de finances pour 2004, une hausse de 11,37 % de la dotation accordée au fonds interministériel d'insertion des personnes handicapées**, atteignant ainsi un montant total de **7,64 millions d'euros** ainsi répartis :

- 5,53 millions d'euros sur le chapitre 34-94 ;
- 1,11 millions d'euros sur le chapitre 43-02 ;
- 1 million sur le chapitre 57-06.

¹⁰ Il convient de préciser que les statistiques actuellement disponibles ne permettent pas de juger véritablement de la politique de recrutement en faveur de cette population, dans la mesure où les fonctionnaires devenus inaptes pour exercer leurs fonctions au cours de leur carrière entrent également dans ces statistiques.

Le ministère de la fonction publique a poursuivi en 2003 sa politique interministérielle de formation et le commissariat général du plan a achevé ses travaux relatifs à l'évaluation de la formation continue des agents de l'Etat. Ce dernier a notamment recommandé que la formation continue soit mieux intégrée à la gestion des ressources humaines, ce que pourrait permettre une plus grande implication de l'encadrement. Il a également proposé une diversification des méthodes pédagogiques et la mise en place d'une évaluation de la formation continue.

De plus, une circulaire du 13 janvier 2003, co-signée par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire et le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a indiqué quels seraient les quatre axes prioritaires en matière de formation, à savoir la rénovation de la gestion publique, la gestion des ressources humaines, la sécurité publique et la gestion de crise.

3. Les subventions accordées aux écoles

Les crédits réunis sous le chapitre 36-10 concernent les **subventions de fonctionnement allouées à l'Ecole nationale d'administration ainsi qu'aux cinq Instituts régionaux d'administration**. Ils s'élèvent pour 2004 à un montant total de **65,46 millions d'euros**, soit une **hausse de 3,62 %** par rapport à 2003 et sont ainsi répartis :

	Crédits pour 2004	Dont mesures nouvelles
Ecole nationale d'administration	32,01	1,11
Institut régional d'administration de Lille	7,78	0,05
Institut régional d'administration de Lyon	6,62	0,51
Institut régional d'administration de Nantes	6,12	0,04
Institut régional d'administration de Metz	6,14	0,09
Institut régional d'administration de Bastia	6,79	0,5
Total des écoles	65,46	2,3

(En millions d'euros)

L'ENA bénéficie d'une augmentation de 3,58 % des subventions versées par le ministère de la fonction publique pour 2004, après une progression de 2,02 % en loi de finances initiale pour 2003 par rapport à 2002.

Toutefois, il convient de rappeler que la mesure d'ajustement, décidée en loi de finances 2002 et maintenue en 2003, d'un montant total de 4,57 millions d'euros, participe pour beaucoup à cette augmentation. Sans elle, la subvention accordée à l'école diminuerait en réalité de 1,41 %.

Les mesures nouvelles pour 2004 permettront principalement une revalorisation des rémunérations publiques ainsi que la réalisation de travaux d'entretien immobilier.

Les subventions accordées aux instituts régionaux d'administration représentent 94 % de leurs ressources en 2003. L'augmentation des dotations prévues pour eux s'explique principalement par un nombre plus important d'élèves dans ces écoles, visant à répondre aux besoins accrus des collectivités territoriales. Ainsi, parmi les mesures nouvelles, un ajustement des crédits affectés aux effectifs d'élèves et aux rémunérations est accordé à hauteur de 475.317 euros pour l'IRA de Lyon et 452.683 euros pour l'IRA de Bastia.

D'après les chiffres du ministère de la fonction publique, l'ensemble des charges de personnels, à savoir la rémunération des élèves en formation et des personnels en fonctions, représente plus de 80 % des dépenses des IRA.

4. Etudes et communication sur la gestion publique

Le montant total de la dotation pour études et communication sur la gestion publique (chapitre 37-04) s'élève à **2,36 millions d'euros, en hausse de 14,58 %** par rapport à la loi de finances pour 2003.

87,28 % de ces crédits couvrent les dépenses de fonctionnement en matière d'études et de communication de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (2,16 millions d'euros ; 100.000 euros en mesures nouvelles pour 2004).

Le reste des crédits est partagé entre la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat et la délégation aux usagers et aux simplifications administratives, chacune étant dotée de 100.000 euros pour 2004.

Un nouvel article a du être créé afin de permettre l'octroi de crédits à la délégation aux usagers et aux simplifications administratives. Instaurée par le décret n° 2003-141 du 21 février 2003 et placée auprès du ministre chargé de la réforme de l'Etat, elle est chargée de coordonner la politique de simplification des procédures et des formalités administratives et participe à l'effort de clarification et d'intelligibilité du langage administratif. Le délégué est également rapporteur général de la commission des simplifications administratives, créée par la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit¹¹.

¹¹ A propos de cette loi, voir le IV du I du présent avis.

D'après le ministère, les dotations en matière d'études et de communication sur la gestion publique permettront essentiellement au ministère de la fonction publique de financer :

- ses commandes d'études et enquêtes ;

- sa politique de communication externe, se matérialisant tant, d'une façon traditionnelle, par l'organisation de salons ou journées d'études et par l'élaboration de supports écrits (en particulier la revue *Service public*) que, plus récemment, par le développement de la communication électronique par le biais des nouvelles technologies.

Enfin, ces crédits devraient également offrir au ministère la possibilité de soutenir les actions menées en faveur de la modernisation de la fonction publique ainsi que la gestion de certains dossiers.

D. LA RÉFORME DE L'ÉTAT : UN ENJEU MAJEUR POUR LA FONCTION PUBLIQUE

Le gouvernement a souhaité relancer la politique de réforme de l'Etat. Outre la poursuite de la modernisation de la gestion publique, le ministère de la fonction publique a lancé plusieurs chantiers.

Ainsi, la loi précitée du 2 juillet 2003 vise à permettre au gouvernement de prendre, par voie d'ordonnances, des mesures de simplification dans des domaines législatifs particulièrement variés. Elle prévoit également une relance de la codification, à droit constant et non constant. La plupart des ordonnances devraient être prises avant la fin de l'année 2003 ou au courant du premier trimestre 2004. Cinq d'entre elles ont déjà été adoptées :

- ordonnance n° 2003-719 du 1^{er} août 2003 relative à la simplification de la validation du permis de chasser ;

- ordonnance n° 2003-902 du 19 septembre 2003 portant suppression de procédures administratives de concertation applicables à certains projets de travaux, d'aménagements et d'ouvrages de l'Etat et de ses établissements publics, ainsi que des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics en relevant ;

- ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation ;

- ordonnance n° 2003-1059 du 6 novembre 2003 relative aux mesures de simplification pour les emplois du spectacle et modifiant le code du travail ;

- ordonnance n° 2003-1067 du 12 novembre 2003 relative à l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie, à la prorogation des mandats des délégués consulaires et modifiant le code de commerce.

Le développement de l'administration électronique constitue également l'un des principaux chantiers lancés dans le domaine de la réforme de l'Etat.

Lors de son audition devant la commission des Lois¹², M. Henri Plagnol, Secrétaire d'Etat à la Réforme de l'Etat, a indiqué que la France était au septième rang mondial et au deuxième rang européen, derrière le Royaume-Uni, dans le domaine de l'administration électronique. En effet, 90 % des documents administratifs sont disponibles par voie électronique et le site internet « *service-public.fr* » reçoit chaque mois plus de deux millions de visites.

Enfin, le ministère de la fonction publique travaille sur l'organisation d'une déconcentration de certains services de l'Etat qui devrait accompagner la décentralisation¹³.

Afin d'accompagner ces différentes actions, **le montant des crédits inscrits au chapitre 37-08 « Fonds pour la réforme de l'Etat et de la modernisation @ » s'élève à 20,56 millions d'euros**, en hausse de 43,56 % par rapport à la loi de finances pour 2002. Au sein de ce chapitre, une mesure nouvelle de 2,56 millions d'euros n'est pas affectée au fonds pour la réforme de l'Etat mais doit couvrir les dépenses d'informatique et de télécommunication des ministères¹⁴.

L'ensemble des mesures prises dans le cadre de la réforme de l'Etat a des **incidences sur la fonction publique**, en ce qu'elles modifient le travail des agents et peut entraîner une nouvelle organisation de certains services. Il convient également de former les personnels qui sont amenés à employer de nouvelles procédures et de nouveaux outils.

La simplification, voire la suppression des procédures administratives trop complexes, devrait également, à terme, offrir aux agents la possibilité de se consacrer davantage à l'analyse des dossiers qu'ils doivent traiter.

Il convient également de rappeler la prochaine mise en œuvre de la loi organique précitée du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui devrait

¹² *Bulletin des Commissions n°8 du 22 novembre 2003, p. 2094.*

¹³ *Voir le B du III de cet avis.*

¹⁴ *Cette mesure nouvelle explique la modification de l'intitulé du chapitre 37-08, autrefois intitulé « Fonds pour la réforme de l'Etat » ainsi que la création d'un nouvel article 30 dans ce chapitre.*

aboutir à une réorganisation et à une plus grande efficacité de certains services ministériels. La loi entrera en vigueur le premier janvier 2005 et sera donc appliquée pour la première fois lors du vote de la loi de finances pour 2006.

Au regard de la nouvelle nomenclature, l'ensemble des services du Premier ministre, excepté le budget annexe des Journaux officiels, formeraient une mission, au sein de laquelle quatre programmes seraient créés¹⁵. **Le budget du ministère de la fonction publique devrait être présenté au sein du programme « Direction de l'action du Gouvernement », dans lequel il constituerait l'action « fonction publique ».**

II. LA NÉCESSAIRE MAÎTRISE DES EFFECTIFS

A. LA DIFFICILE CONNAISSANCE DE L'EMPLOI PUBLIC

Depuis quelques années, la connaissance de l'emploi public progresse. De nouveaux outils ont été développés par la Cour des Comptes puis par l'Observatoire de l'emploi public et permettent d'établir de véritables statistiques relatives à la fonction publique.

Afin de connaître les effectifs, il convient tout d'abord de distinguer les résultats obtenus en fonction d'une conception stricte ou large de l'emploi public.

Reprenant l'analyse de l'Observatoire de l'emploi public, le rapport annuel 2002 relatif à la fonction publique de l'État, du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire indique que **« la fonction publique, dans son acception organique la plus étroite, réunit l'ensemble des agents travaillant dans des organismes de droit administratif (critère employeur) dont le droit public est le statut normal de recrutement (critère agent) ».**

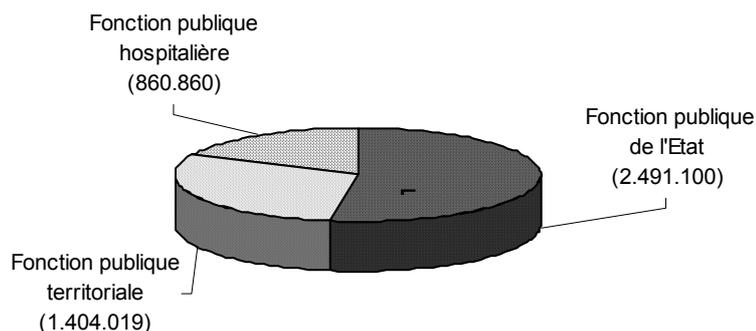
Ainsi, d'après cette définition, la fonction publique employait **4,76 millions de personnes au 31 décembre 2001**, soit un salarié français sur cinq, hors bénéficiaires d'emplois aidés¹⁶.

¹⁵ Les quatre programmes seraient : la direction de l'action du gouvernement, l'aménagement du territoire, la communication et l'audiovisuel, la sécurité et la défense.

¹⁶ Il s'agit des emplois-jeunes, des agents recrutés par un contrat emploi solidarité (CES), un contrat emploi consolidé (CEC) ou un contrat emploi de ville (CEV).

Ils sont ainsi répartis au sein des trois fonctions publiques :

Répartition des effectifs entre les trois fonctions publiques



Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

En revanche, au sens large, la fonction publique peut également comprendre des agents « appartenant à d'autres types d'organismes de droit public, voire à des organismes de droit privé », tels que des personnels d'établissements publics à caractère administratif ayant un recrutement de droit privé, d'établissements publics à caractère industriel et commercial ou de groupements d'intérêt public. Cela porte alors l'effectif de la fonction publique à 4,94 millions de personnes.

**Effectifs de la fonction publique de l'Etat, territoriale et hospitalière
au 31 décembre 2001 (emplois principaux) (1)**

		Fonction publique au sens large								
		Fonction publique au sens strict				EPA à recrutement de droit privé (3)	EPIC hors entreprises publiques	GIP et autres organismes (4)	Total	%
		Ministères, collectivités territoriales	EPA à recrutement de droit public (2)	Total	%					
Fonction publique d'Etat (FPE) (5)	Titulaires	1.715.573	77.164	1.792.737	72,0	79	8.213	173	1.801.202	70,3
	Militaires	321.397	77	321.474	12,9	0	47	1	321.522	12,6
	Ouvriers d'Etat	58.185	1.553	59.738	2,4	0	17	0	59.755	2,3
	Non-titulaires	199.623	117.528	317.151	12,7	14.603	43.345	3.598	378.697	14,8
	Total FPE	2.294.778	196.322	2.491.100	100,0	14.682	51.622	3.772	2.561.176	100,0
Fonction publique territoriale (FPT)	Titulaires	847.532	218.020	1.065.552	75,9	0	7.386	2.913	1.075.851	71,0
	Non-titulaires	207.191	74.702	281.893	20,1	0	30.311	69.206	381.410	25,2
	Assistantes maternelles	51.032	5.542	56.574	4,0	0	0	607	57.181	3,8
	Total FPT	1.105.755	298.264	1.404.019	100,0	0	37.697	72.726	1.514.442	100,0
Fonction publique hospitalière (FPH) (6)	Titulaires		722.072	722.072	83,9				722.072	83,9
	Non-titulaires		49.922	49.922	5,8				49.922	5,8
	Médecins		88.866	88.866	10,3				88.866	10,3
	Total FPH		860.860	860.860	100,0				860.560	100,0
FPE + FPT + FPH	Titulaires et militaires	2.884.502	1.017.333	3.901.835	82,0	79	15.646	3.087	3.920.647	79,4
	Non-titulaires	406.814	242.152	648.966	13,6	14.603	73.656	72.804	810.029	16,4
	Ouvriers d'Etat	58.185	1.553	59.738	1,3	0	17	0	59.755	1,2
	Assistantes maternelles	51.032	5.542	56.574	1,2	0	0	607	57.181	1,2
	Médecins	0	88.866	88.866	1,9	0	0	0	88.866	1,8
	Total	3.400.533	1.355.446	4.755.979	100,0	14.682	89.319	76.498	4.936.478	100,0

Sources : Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

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

FPE (fonction publique de l'Etat) : métropole, DOM-TOM, étranger, FPT (fonction publique territoriale) : métropole, DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon, FPH (fonction publique hospitalière) : 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.

A ces chiffres doivent également être ajoutés les 331.200 bénéficiaires d'emplois aidés, comprenant 184.800 agents recrutés avec des contrats emploi solidarité, des contrats emploi consolidé ou des contrats emploi de ville, et 146.400 emplois jeunes.

La connaissance de l'emploi public se heurte également à l'importante **différence existant entre les emplois budgétaires et les effectifs réels**. En effet, si les effectifs réels décomptent 2,29 millions d'agents travaillant dans les services civils et militaires de l'Etat au 31 décembre 2001, seuls 2,14 millions d'emplois étaient inscrits au budget de l'Etat dans la loi de finances initiale pour 2001, ce qui constitue une différence de 150.000 agents.

Afin de distinguer les emplois budgétaires des effectifs réels, la Cour des Comptes a mis au point une méthodologie en ce sens dès 1995. Ensuite, à partir de ces travaux, l'Observatoire de l'emploi public, créé par un décret n° 2000-663 du 13 juillet 2000, a élaboré des matrices de passage entre emplois budgétaires et effectifs réels pour chaque ministère¹⁷. Ces dernières sont désormais toutes disponibles¹⁸.

Dans son rapport annuel pour 2002, l'Observatoire de l'emploi public décrit les motifs pouvant expliquer cette différence :

**Les raisons des 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.

¹⁷ *Rapports annuels 2001 et 2002 de l'Observatoire de l'emploi public, publiés à la documentation française.*

¹⁸ *Le rapport annuel de 2001 de l'Observatoire de l'emploi public avait uniquement présenté les matrices pour les ministères de l'éducation nationale, de l'emploi et de la solidarité ainsi que de la jeunesse et des sports.*

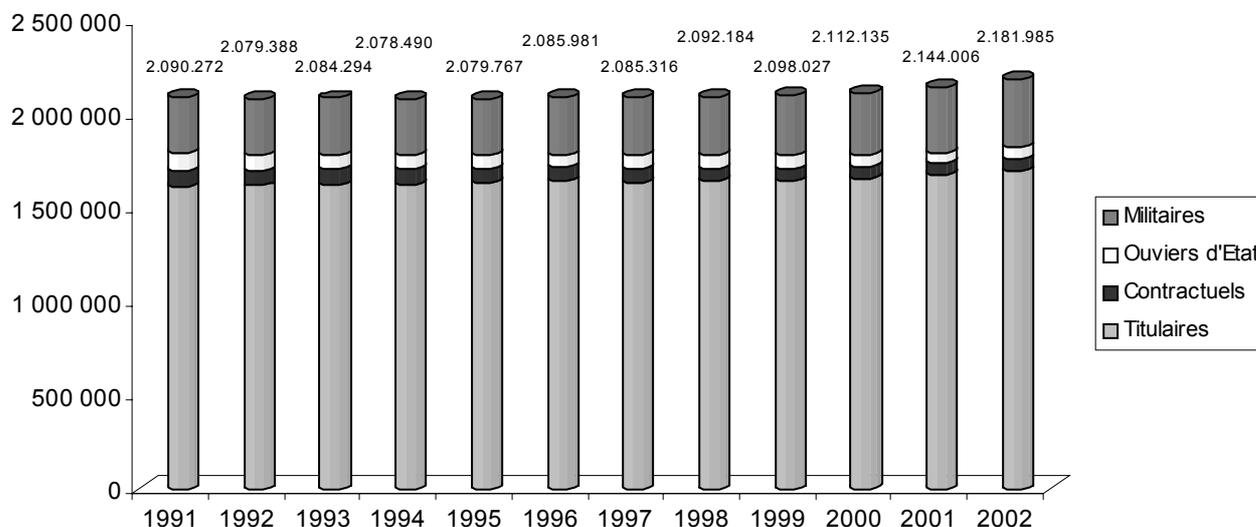
Votre rapporteur salue les efforts effectués dans le sens d'une meilleure connaissance de l'emploi public, tout en comprenant la nécessité d'un minimum de souplesse dans ce domaine.

Cette connaissance apparaît d'autant plus utile que les charges de personnel de l'Etat représentaient **120,7 milliards d'euros en 2003**, soit **44,1 % des dépenses du budget général**.

Du point de vue de la comptabilité nationale, l'ensemble des dépenses de personnel des administrations publiques, à savoir les organismes divers d'administration centrale, les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales représentaient 13,7 % du produit intérieur brut en 2002.

De plus, entre 1991 et 2002, **le nombre d'emplois budgétaires inscrit au budget de l'Etat en loi de finances initiale n'a cessé d'augmenter**, passant de 2,09 millions à 2,18 millions d'emplois et connaissant ainsi une augmentation de 4,39 %.

Emplois budgétaires



Source : données du ministère de la fonction publique.

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit un solde de variation des emplois budgétaires de - 4.561 postes¹⁹.

Le projet de loi de finances pour 2004 traduit les efforts d'organisation interne et d'amélioration de l'efficacité des services de l'Etat et prévoit une augmentation des emplois budgétaires dans les domaines jugés

¹⁹ Ce résultat est obtenu par la différence entre les emplois budgétaires supprimés (9.739) et ceux créés par chaque ministère (5178).

prioritaires par le gouvernement. Ils devraient ainsi augmenter pour le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (+ 739 unités), le ministère de la justice (+ 2.199 unités) et le ministère de la défense (+ 425 unités), alors que, pour les autres ministères, un certain nombre de départs à la retraite ne seront pas remplacés²⁰.

Au ministère de l'éducation nationale, tenant compte de l'augmentation prévisible des effectifs dans les écoles primaires et à leur diminution dans le secondaire, 1.500 emplois de professeurs des écoles seront créés alors que 4.000 emplois de professeurs du second degré et 1.050 emplois de personnels techniques, ouvriers et de services ne devraient pas être reconduits.

Malgré ces suppressions, le nombre total d'emplois budgétaires pour 2004 s'élève à 2.224.257, en augmentation de 2,02 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Ceci s'explique principalement par le fait que, par souci de transparence, le gouvernement a choisi de **régulariser**, en transformant des emplois sur crédits en emplois budgétaires, **48.796 emplois d'assistants d'éducation, de maîtres auxiliaires et de professeurs contractuels**.

La connaissance de l'emploi public permet non seulement de maîtriser les effectifs, mais également de rechercher une affectation optimale des personnels. Votre rapporteur s'interroge notamment sur la pertinence du maintien d'un nombre important d'emplois budgétaires dans certains ministères.

Par exemple, même si le projet de loi de finances pour 2004 prévoit une réduction de 326 postes pour le ministère de l'agriculture, votre rapporteur s'interroge sur la nécessité que le ministère de l'agriculture dispose toujours en 2002 de 31.202 emplois budgétaires, parmi lesquels 2.022 au niveau de l'administration centrale, malgré le développement de la politique agricole commune qui a engendré un important transfert de compétence de l'Etat vers la communauté européenne.

En outre, selon l'estimation de la commission des Finances, la rémunération des personnels du Secrétariat d'Etat aux anciens combattants représenterait 107,65 millions d'euros en 2004²¹. Malgré une baisse bienvenue de ces crédits de rémunération à hauteur de 4 % par rapport à 2003, il n'est pas certain que ce Secrétariat d'Etat doive être conservé.

²⁰ Ainsi, 2.047 départs ne seront pas remplacés au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 1.021 au ministère de l'équipement...

²¹ Il s'agit simplement d'une estimation dans la mesure où les crédits de rémunération et de fonctionnement du ministère de la défense et du secrétariat d'Etat aux anciens combattants sont désormais globalisés.

Enfin, la connaissance des effectifs est indispensable afin d'anticiper sur l'avenir. Cela s'avère d'autant plus nécessaire que, tant le rapport d'octobre 2002 de l'Observatoire de l'emploi public, dont la mission est d'« *observer l'emploi public pour anticiper son évolution* », que le rapport du Conseil d'Etat de 2002 sur les « *perspectives pour la fonction publique* », mettent 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. Elle devra ainsi devenir beaucoup plus attractive²².

Votre rapporteur espère pouvoir disposer à l'avenir d'études comparatives entre les personnels de l'Etat français et ceux des autres pays européens.

B. LA PLACE DES AGENTS NON TITULAIRES

1. Les effectifs d'agents non titulaires

Au 31 décembre 2001, les agents non titulaires représentent 8,7 % des personnels de l'Etat, soit environ 200.000 personnes. Le pourcentage monte à 10,2 % pour les seuls agents des ministères civils de l'Etat.

Les agents non-titulaires appartiennent à 42 % à la catégorie A, à 36 % à la catégorie B et à 22 % à la catégorie C. Plus des trois-quart des non-titulaires de catégorie B sont des maîtres d'internat ou des surveillants d'externat.

Le recours aux agents non-titulaires doit demeurer une exception. En effet, l'article 3 de la loi n° 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que les emplois civils permanents de l'Etat doivent être occupés par des fonctionnaires²³.

Par conséquent, des contractuels peuvent uniquement être recrutés dans certains cas particuliers, en vertu des articles 3 à 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, des articles 3 à 6 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ainsi que

²² Voir le C du III de cet avis.

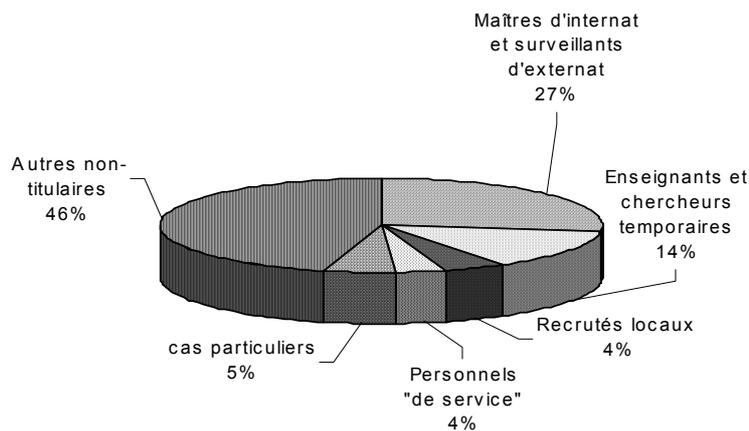
²³ « Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, occupés, soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut. »

des articles 3 et 9 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Une **typologie des non-titulaires de l'Etat**, issue des travaux menés par l'Observatoire de l'emploi public en croisant les définitions juridiques et les données statistiques de l'INSEE, permet d'en distinguer deux grands ensembles : les catégories spécifiques (54 % des non-titulaires) et les autres non-titulaires (46 % des non-titulaires).

- Les catégories spécifiques de non titulaires regroupent les contractuels employés pour exercer des fonctions ne pouvant l'être par des titulaires, soit en raison du caractère particulier des missions accomplies, soit du fait de leur caractère non permanent. D'après le rapport annuel précité de 2002 relatif à la fonction publique de l'Etat, les maîtres d'internat et surveillants d'externat, les enseignants ou chercheurs temporaires, les recrutés locaux, les personnels « de service » et certains agents qui entrent dans des cas particuliers correspondant à des situations plus ponctuelles d'emploi précaire ou particulier appartiennent à ces catégories spécifiques de non-titulaires. Ils sont principalement employés au ministère de l'éducation nationale, les maîtres d'internat et surveillant d'externat représentant 27 % des agents non-titulaires de l'Etat, au ministère des Affaires étrangères pour les recrutés locaux et aux ministères de l'équipement et de l'intérieur pour les personnels « de service ».

Typologie des non-titulaires de la fonction publique de l'Etat au 31 décembre 2001



Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

- Les autres agents non-titulaires de l'Etat, soit 46 % de l'ensemble, peuvent être recrutés :

- lorsque, soit aucun corps de fonctionnaires n'est susceptible d'assurer les fonctions correspondantes, soit la nature des fonctions ou les

besoins des services le justifient pour des emplois de catégorie A ou d'autres catégories pour les représentations de l'Etat à l'étranger (article 4 de la loi précitée du 11 janvier 1984) ;

- lorsque les fonctions correspondent à un besoin permanent impliquant un service à temps incomplet ou à un besoin saisonnier ou occasionnel et ne peuvent être assurées par des fonctionnaires titulaires (article 6 de la loi précitée du 11 janvier 1984).

Ces recrutements de contractuels offrent à l'administration une souplesse dans la gestion de leurs ressources humaines. Ces agents sont rémunérés pour le quart d'entre eux sur emploi budgétaire de contractuel, et pour le reste sur emploi vacant de titulaire bloqué ou sur crédit de personnel ou de fonctionnement.

Cette catégorie d'« autres non-titulaires » est particulièrement employée par le ministère de l'éducation nationale (73.000 agents dont 13.000 pour l'enseignement supérieur), le ministère de l'équipement (7.100 agents) ou le ministère de l'agriculture (6.700). Ces agents peuvent également représenter une proportion importante des effectifs de certains ministères. Par exemple, ils correspondent à 16,8 % des agents du ministère de l'agriculture et 36 % des personnels des services du Premier ministre.

**Effectifs réels des agents non titulaires de l'Etat
par ministère et par statut au 31 décembre 2001**

	Non-titulaires	dont catégories spécifiques de non titulaires (2)	dont autres non titulaires	Autres non titulaires/Tot al des agents de l'Etat en %	Tous non titulaires/Total des agents de l'Etat en %
Affaires étrangères	8.247	5.701	2.546	13,9	45,0
Agriculture	10.129	3.356	6.773	16,8	25,1
Culture	2.089	21	2.068	14,1	14,2
Défense	7.455	1.349	6.106	1,5	1,8
Economie, finances et industrie	11.423	5.885	5.538	2,8	5,7
Education nationale	104.576	58.957	45.619	4,3	9,8
Emploi et solidarité	4.223	691	3.532	12,8	15,3
Enseignement supérieur	18.260	13.072	5.188	3,7	13,2
Equipement	9.436	2.349	7.087	6,1	8,2
Intérieur	4.853	2.465	2.388	1,4	2,9
Jeunesse et sports	2.484	1.239	1.245	14,0	27,8
Justice	4.698	2.572	2.126	3,1	6,9
Outre-mer	441	364	77	3,4	19,6
Recherche (1)	10.144	10.140	4	0,0	99,7
Services du Premier ministre	1.165	28	1.137	36,0	36,9
Total	199.623	108.189	91.434	4,0	8,7

Sources : données de la DGAFP et de l'INSEE.

(1) Allocataires de recherche

(2) Hors emplois aidés du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice (respectivement 15.000 et 1.600)

2. La résorption de l'emploi précaire.

Un protocole d'accord a été signé entre le ministère de la fonction publique et plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires le 10 juillet 2000, établissant pour une durée de cinq ans un plan tendant à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique. Puis, la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, dite « loi Sapin », a prévu plusieurs dispositifs tendant à permettre une titularisation d'agents contractuels de droit public remplissant certaines conditions.

Les décrets relatifs à l'organisation des concours réservés et à la reconnaissance professionnelle ont été pris pour les trois fonctions publiques.

Une partie des non-titulaires de l'Etat est éligible au dispositif de la « loi Sapin » et le nombre des bénéficiaires ne cesse de progresser chaque année.

A la fin de l'année 2001, 5.400 contractuels avaient été titularisés par concours ou par examen professionnel dans le cadre de ce dispositif et 5.098 pour la seule année 2002.

Les recrutements ouverts pour 2003 sont les plus importants depuis la parution de la loi. En effet, pour les huit premiers mois de 2003, 6.515 emplois ont été ouverts aux fins de titularisation de contractuels susceptibles de bénéficier des dispositions de la loi, parmi lesquels 1.750 enseignants, 260 administratifs et 3.587 personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) du ministère de l'Education nationale.

Votre rapporteur salue les efforts fournis par les différents ministères en faveur de la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique de l'Etat. Il est particulièrement attentif au fait que pour 2002 et 2003, d'autres catégories d'emplois que les enseignants ont pu être ouvertes pour l'application du dispositif de la « loi Sapin ».

III. LES NOMBREUX DEFIS À RELEVER POUR LA FONCTION PUBLIQUE

A. L'ENJEU ESSENTIEL DES RÉMUNÉRATIONS

Les rémunérations constituent un **défi important** pour la fonction publique, **tant du fait qu'elles représentent un poids financier considérable dans les charges de l'Etat que du fait qu'elles jouent un rôle essentiel dans l'attractivité de la fonction publique.**

Les **charges de personnel** de l'Etat représentaient en 2002 et 2003 environ **44 % des dépenses du budget général**.

Quant aux seules dépenses de fonction publique, elles devraient, selon le ministère des finances, s'élever à 109,87 milliards d'euros, en baisse de 1,6 % par rapport à 2003. Toutefois, il convient de signaler que ce montant ne constitue qu'une simple estimation, dans la mesure où certains crédits de personnel ne sont pas identifiables en 2004, du fait des expérimentations de globalisation effectuées dans le cadre de la mise en place de la réforme budgétaire²⁴. Votre rapporteur estime fort regrettable que cette globalisation des crédits ne rende pas disponible l'intégralité des dépenses de personnel dans la loi de finances pour 2004.

En 2002, les dépenses de rémunérations composaient à elles seules **53,4 % des dépenses induites de personnels**²⁵, équivalant à un montant de 65,2 milliards d'euros. Les seules primes et indemnités représentaient environ 9 % des dépenses induites de personnel en 2003.

Le poids de ces dépenses est considérable. Lors de son audition devant votre commission²⁶, M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire a indiqué qu'à indice zéro la masse salariale de l'Etat et des collectivités territoriales avait mécaniquement augmenté.

D'après le rapport sur les comptes de la Nation de 2000, les dépenses de personnel des administrations publiques telles que retracées par la comptabilité nationale représentaient 13,6 % du produit intérieur brut, augmentant de 2,5 % par an en moyenne entre 1991 et 2000²⁷.

Selon le rapport de 2002 précité, relatif à la fonction publique de l'Etat, les salaires ont augmenté de plus de 2 % en 2002, « *sous l'effet des mesures de revalorisations générales de la valeur du point (+ 0,6 %) auxquelles s'ajoute l'effet report sur 2002 des mesures intervenues en 2001 (+ 0,7 %)* » ainsi que de « *l'effet report de l'attribution des points d'indice pour les bas salaires et la poursuite des plans catégoriels (+ 0,7 %)* ». De plus, le salaire moyen brut mensuel s'élèverait en 2001 à 1.985 euros, les compléments de rémunération et les prélèvements pour charges sociales représentant respectivement 15 % et 16 % de ce montant.

²⁴ Ces crédits ont en effet été globalisés avec d'autres dépenses de fonctionnement.

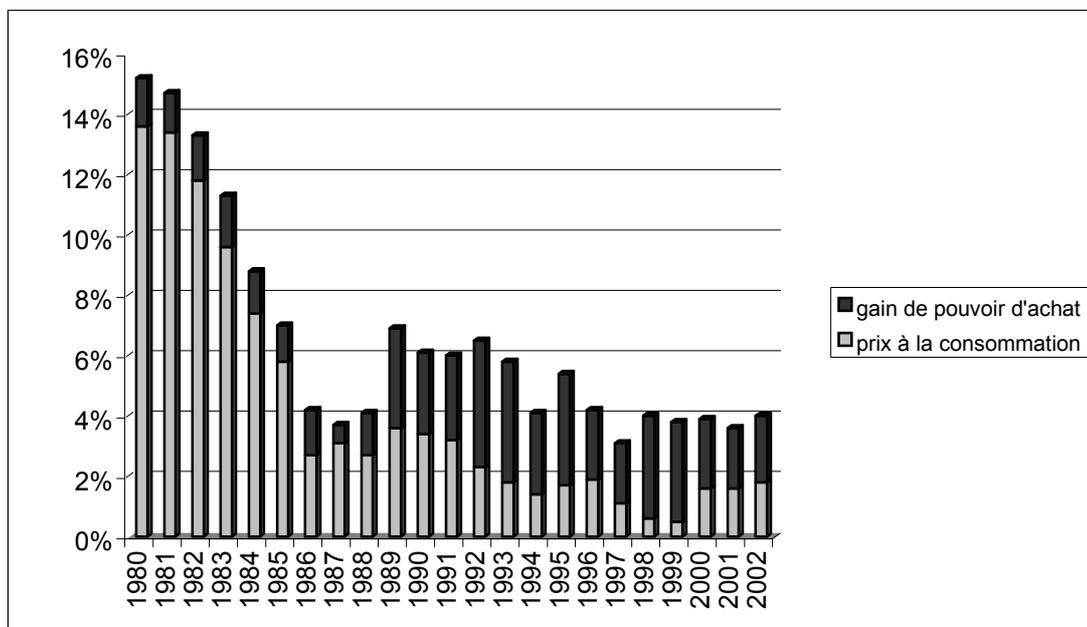
²⁵ Outre les dépenses de rémunérations, les charges de personnels se composent à 25,4 % de pensions civiles et militaires de retraite (30,9 milliards d'euros), à 11,1 % de cotisations et prestations sociales à la charge de l'Etat (13,5 milliards d'euros), à 5,3 % de subventions aux établissements d'enseignement privé, à 2,6 % de pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre (3,2 milliards d'euros) et à 2,2 % de dépenses diverses.

²⁶ Bulletin des Commissions n °8 du 22 novembre 2003, p. 2094.

²⁷ En euros constants.

La rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) devrait progresser de 4 % en 2003 et de 1 % en 2004.

Evolution de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) et de l'évolution de son pouvoir d'achat



Source : ministère de la fonction publique

Les rémunérations représentent l'un des principaux éléments constituant l'attractivité de la fonction publique et doivent par conséquent faire l'objet d'une attention toute particulière dans la mesure où le recrutement de nouveaux fonctionnaires devrait être, au cours des prochaines années, à la fois plus important, du fait d'un grand nombre de départs à la retraite, et plus difficile, avec la diminution de la population active²⁸.

Concernant la politique salariale du Gouvernement, M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, lors de son audition devant la commission²⁹, a souhaité qu'à partir de 2005, les négociations salariales se déroulent chaque année. Il a également indiqué qu'il était favorable au fait de prendre en compte l'état de la croissance dans le cadre de ces négociations salariales.

Dans un souci de meilleure connaissance des rémunérations dans la fonction publique, un Observatoire des salaires de la fonction publique devrait prochainement être installé et serait ouvert aux syndicats. Il devrait exploiter puis diffuser les informations collectées sur les rémunérations des agents de l'Etat.

²⁸ Voir les indications fournies précédemment dans cet avis au sujet du recrutement.

²⁹ Bulletin des Commissions n° 8 du 22 novembre 2003, p. 2094.

Le ministre de la fonction publique a également installé un collège des employeurs publics le 14 octobre dernier. Il comprend l'ensemble des employeurs des trois fonctions publiques et devra être réuni avant chaque rencontre salariale avec les organisations syndicales.

Enfin, il convient de préciser que le gouvernement entend développer la « rémunération au mérite » au sein de la fonction publique de l'Etat. Par souci d'exemplarité, cette mesure n'est actuellement prévue que pour l'encadrement supérieur³⁰.

B. LA RÉFORME DES RETRAITES MENÉE À BIEN : LE SAUVETAGE DU SYSTÈME PAR RÉPARTITION

1. Le contexte : la nécessité de réformer le régime de retraite des fonctionnaires

La réforme du système de retraite des fonctionnaires **était indispensable, tant au regard des perspectives démographiques de la France**, plus particulièrement alarmantes pour la fonction publique que pour les entreprises privées, **qu'au regard des difficultés de financement attendues** des régimes de retraite des fonctionnaires.

D'un point de vue démographique, le nombre de retraités devrait significativement augmenter ces prochaines années, passant de 12 millions de personnes de plus de 60 ans à ce jour à plus de 22 millions en 2040.

Concernant plus particulièrement la fonction publique, le flux annuel des départs à la retraite ne devrait cesser d'augmenter.

En 2008, 95.000 départs sont attendus parmi les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat (82.000 fonctionnaires civils, y compris les fonctionnaires de la Poste et de France Telecom, et 13.000 militaires). Ainsi, d'après le ministère de la fonction publique, près de la moitié des fonctionnaires de l'Etat actuellement en poste devrait être partie en retraite d'ici 2016.

Concernant les fonctions publiques territoriale et hospitalière, le nombre de départs à la retraite devrait fortement croître jusqu'en 2015, pour atteindre à cette date plus de 60.000 départs et se stabiliser à ce niveau jusqu'en 2020.

³⁰ Voir l'analyse particulière qui est faite de l'encadrement supérieur de la fonction publique dans le D du III du présent avis.

Toutes ces données démographiques ne sont pas sans incidences sur l'équilibre financier des **régimes de retraite de la fonction publique** qui **risqueraient de subir un lourd déficit**.

Le poids des pensions de retraite au sein du budget de l'Etat est déjà très important. En effet, ces dernières représentent **26 % des dépenses induites par la fonction publique**. Au regard de l'évolution démographique précédemment exposée et en faisant l'hypothèse d'une stabilisation en volume de la masse salariale³¹, les pensions de retraite devraient représenter 34 % des dépenses induites de personnel de la fonction publique en 2006.

En maintenant le système de retraite actuel, la charge brute des pensions des fonctionnaires de l'Etat s'élèverait à environ 44 milliards d'euros en 2010, représentant une augmentation de près de 30 % par rapport à la situation actuelle. La caisse de retraites des agents des collectivités locales, qui gère également les retraites des agents de la fonction publique hospitalière, devrait quant à elle connaître un déficit de 1,5 milliard d'euros en 2010.

2. Les principaux apports de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites

La réforme des retraites repose sur la **volonté de sauvegarder le système par répartition**. L'article premier de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites *« réaffirme solennellement, dans le domaine de la retraite, le choix de la répartition, au cœur du pacte social qui unit les générations. »*

La loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2004 pour la plupart de ses dispositions³² et prévoit un dispositif d'application progressive de la réforme.

Les régimes de retraite des fonctionnaires sont modifiés par le titre III de la loi³³.

Tout d'abord, la réforme des retraites avait pour objectif de **maintenir le taux de liquidation** existant actuellement pour un fonctionnaire ayant exercé une carrière complète. En **contrepartie, la durée de cotisation a été allongée**, dans le but d'opérer un partage des gains d'espérance de vie entre activité et retraite.

La loi prévoit un allongement progressif de la durée de cotisation des fonctionnaires, cette dernière, désormais exprimée en trimestres, devant passer de 150 à 160 trimestres d'ici 2009.

³¹ Conformément au programme de stabilité pour 2004 à 2006.

³² Certains mécanismes ne seront mis en œuvre qu'à partir du 1^{er} janvier 2006.

³³ Les dispositions générales du titre I sont également applicables aux fonctionnaires.

En outre, le dispositif mis en place par la loi offre aux agents la **possibilité de décider de la date de leur départ, par le système de décote-surcote, et de compléter leurs droits à la retraite.**

Concernant les **mécanismes de surcote et de décote**, qui n'existaient jusqu'à présent pas pour la fonction publique, des coefficients de minoration et de majoration ont été mis en place, sur le fondement de la durée d'assurance des fonctionnaires, tous régimes confondus, et en fonction de leur âge de départ à la retraite.

La décote pour la fonction publique sera instituée au 1^{er} janvier 2006. Son taux sera progressivement élevé pour finalement atteindre 5 %, comme celui prévu pour les employés relevant du régime général. La décote consiste à minorer la pension de retraite liquidée de 1,25 % par trimestre manquant pour atteindre, soit la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux maximum de liquidation, soit la limite d'âge, dans la limite de 20 trimestres.

Le coefficient de minoration ne s'applique plus lorsque le fonctionnaire a atteint le nombre de trimestres ou la limite d'âge de son corps nécessaires pour bénéficier de son droit à la retraite. L'ensemble des trimestres acquis par le fonctionnaire du fait de son activité dans tout régime de base est pris en compte.

Quant à la **surcote**, elle **vis**e à **inciter les fonctionnaires à prolonger ou à reprendre leur activité professionnelle**. En effet, le montant de la pension de retraite d'un fonctionnaire peut être majoré de 0,75 % par trimestre supplémentaire de travail au delà de 60 ans et de la durée de services nécessaire pour obtenir le taux plein de liquidation, dans la même limite que pour la décote de 20 trimestres.

Les fonctionnaires peuvent également compléter leurs droits à la retraite en vertu d'autres dispositifs.

Tout d'abord, **la durée d'activité des fonctionnaires pourra être allongée et la limite d'âge dépassée**. En effet, tout fonctionnaire pourra être maintenu en position d'activité après avoir atteint sa limite d'âge, sous réserve de l'intérêt du service ou lorsqu'il ne peut bénéficier du taux maximum de liquidation de sa pension, du fait qu'il n'a pas atteint la durée de liquidation nécessaire.

Ensuite, en vertu du principe communautaire d'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, la loi portant réforme des retraites prévoit que **l'ensemble des dispositions jusqu'ici réservées aux femmes en matière d'avantages familiaux** (bonifications pour enfants, départ anticipé lorsque le fonctionnaire lui-même ou son conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le plaçant dans l'impossibilité

d'exercer une profession quelconque ou versement d'une pension de réversion) **pourraient désormais également bénéficier aux hommes.**

Les fonctionnaires pourront également **racheter**, dans la limite de trois années, **leurs années d'études accomplies dans l'enseignement supérieur**, sanctionnées par un diplôme nécessaire pour se présenter à un concours de la fonction publique.

En outre, la loi précitée portant réforme des retraites, a opéré une **simplification souhaitable en matière de cumul d'un emploi et d'une retraite**. Le régime autonome instauré en faveur des fonctionnaires autorise le cumul d'une retraite de la fonction publique avec un emploi dans le secteur privé. Lorsque le cumul s'effectuera entre une pension de retraite et un emploi dans la fonction publique, le revenu d'activité ne pourra être supérieure au tiers du montant de la pension. Cette dernière subit alors un abattement équivalent à 50 % du minimum garanti.

Votre rapporteur salue l'adoption de ce nouveau régime de cumul qui permet de **favoriser les fonctionnaires titulaires de petites pensions** pour lesquelles un cumul proportionnellement plus rémunérateur est possible.

Les fonctionnaires travaillant à temps partiel peuvent également verser une retenue pour pension majorée afin d'augmenter la durée des services pris en compte pour la liquidation de leurs pensions. Cette cotisation majorée serait équivalente à celle versée pour un service à temps plein. Ce dispositif ne peut augmenter de plus d'un an la durée des services.

Un **régime de retraite additionnel obligatoire pour tous les fonctionnaires a également été créé afin d'améliorer le niveau de leurs pensions**. En effet, si leur rémunération se compose, d'une part, d'un traitement de base et, d'autre part, de primes ou d'indemnités, seul le premier entrait dans l'assiette de calcul de la pension de retraite. Une partie importante du revenu d'activité des fonctionnaires n'étaient par conséquent pas pris en compte. La loi précitée portant réforme des retraites a donc instauré un régime additionnel par répartition dont l'assiette des cotisations repose sur les primes et indemnités. Un établissement public à caractère administratif gère ce nouveau régime de retraite complémentaire.

Concernant le montant de la pension liquidée, le minimum garanti sera fixé à terme à 993 euros, en hausse de 5 % par rapport à son niveau actuel.

De plus, le régime d'indexation a également été modifié par la loi précitée portant réforme des retraites. Désormais, les pensions seront indexées en fonction de l'évolution de l'indice des prix et non plus de l'ensemble des revalorisations dont font l'objet les revenus des actifs.

Enfin, la réforme des retraites a instauré un **nouveau régime de cessation progressive d'activité**. La principale nouveauté sera que les fonctionnaires bénéficiant de ce régime ne seront plus obligés d'en sortir à l'âge de 60 ans.

Les fonctionnaires âgés de 57 ans, dont la limite d'âge est fixée à 65 ans, comptant au moins 33 années de cotisation, tous régimes de retraite confondus, et 25 années de services civils ou militaires effectifs pourront bénéficier du régime de cessation progressive d'activité et choisir entre plusieurs formules de travail à temps partiel.

Les services effectués sous ce régime sont pris en compte, d'une part, comme des services à temps plein pour l'acquisition du droit à pension et le calcul des coefficients de majoration et de minoration et, d'autre part, au prorata du temps de travail effectif pour la liquidation de la pension.

Votre commission estime que cette réforme a permis de réduire significativement les écarts entre le régime de retraite du secteur privé et celui du secteur public. Il salue particulièrement les dispositions ayant offert aux fonctionnaires la possibilité d'adapter leur fin de carrière et leur mise à la retraite en fonction de leurs parcours antérieurs, de leurs souhaits et de leurs contraintes propres.

3. Les incidences attendues de cette réforme sur l'équilibre financier des régimes de retraite

En 2020, les besoins de financement des deux régimes de retraite de la fonction publique devraient atteindre 28 milliards d'euros.

D'après les projections effectuées par le gouvernement, tenant compte de la mise en place de l'ensemble des dispositions prévues par la réforme, ces dernières permettraient de financer 40 à 45 % de ces besoins de financement, l'allongement de la durée d'activité finançant à lui seul 9 milliards d'euros.

Situation attendue des régimes de la fonction publique en 2020

(en millions d'euros)

Besoin de financement initial	- 28.000
Allongement durée assurance pour le taux plein, de la durée de cotisation, création de la décote et de la surcote	9.300
Indexation sur les prix	4.500
Création du régime additionnel	- 800
Solde des mesures	+ 13.000
Solde après mesures	- 15.000
Effort supplémentaire des employeurs publics	+ 15.000
SOLDE FINAL	0

Source : site internet www.retraites.gouv.fr

C. LES EFFETS DE LA DECENTRALISATION

1. Le second acte de la décentralisation...

Présenté en Conseil des ministres le 1^{er} octobre 2003, le projet de loi relatif aux responsabilités locales a été adopté en première lecture par le Sénat le 16 novembre 2003.

Acte II de la décentralisation, il prévoit d'importants transferts de compétences dans les domaines du développement économique, de la formation professionnelle, du tourisme, des infrastructures, de l'environnement, de l'action sociale, de la santé, de l'éducation et de la culture.

Les transferts de personnels accompagnant ces transferts de compétences devraient concerner plus de 130.000 agents parmi lesquels 95.000 agents techniciens, ouvriers et de service relevant du ministère de l'éducation nationale.

En outre, environ **35.000 agents du ministère de l'équipement** devraient également être concernés, du fait des transferts des routes nationales et de grands équipements, tels que les ports ou les aéroports. Il s'agit principalement de personnels de la filière exploitation du ministère de l'équipement, relevant des corps d'agents et chefs d'équipe d'exploitation, de contrôleurs et ingénieurs des travaux publics de l'Etat.

Les transferts en matière d'action économique, de formation professionnelle, d'action sociale et de tourisme devraient conduire au transfert de près de **2.500 agents**, essentiellement des cadres administratifs et des personnels d'inspection issus **des ministères de l'économie et des finances, de l'emploi et de la solidarité, des affaires sociales et de l'équipement**.

Le titre V du projet de loi précité relatif aux responsabilités locales prévoit les conditions dans lesquelles les services ou parties de services seraient mis à disposition puis transférés à la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités territoriales bénéficiaire des transferts de compétences correspondants.

Dans un premier temps, les fonctionnaires de l'Etat, ainsi que tous les autres agents des services transférés, seraient **de plein droit mis à disposition** de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales exerçant la nouvelle compétence. Tout en restant membres de leurs corps d'origine, ils seraient alors placés sous l'autorité fonctionnelle du chef de l'exécutif local, à l'exception de ceux placés sous l'autorité du chef de l'établissement public local d'enseignement en vertu de l'article L. 421-23 du code de l'éducation.

Dans un second temps, pendant un délai de deux ans à compter de la publication du décret en Conseil d'Etat fixant la partition des services, un **droit d'option** serait ouvert aux fonctionnaires transférés. Ces derniers pourraient décider, soit de **conserver leur statut antérieur**, auquel cas ils seraient placés en position de détachement sans limitation de durée, soit **d'intégrer la fonction publique territoriale**.

Tout fonctionnaire n'exerçant pas son droit d'option serait automatiquement placé en position de détachement illimité.

A part l'absence de limitation de la durée et l'exercice du pouvoir disciplinaire par l'autorité territoriale, le détachement illimité serait soumis au droit commun du détachement.

L'arrivée massive des personnels transférés au sein des collectivités territoriales et de leurs groupements pourrait rendre nécessaire certains aménagements et évolutions dans la gestion des agents de ces collectivités et groupements. Par exemple, les régions devraient accueillir plus de 43.000 personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS), ce qui devrait engendrer d'importants besoins en matière de gestion des ressources humaines. Il est d'ailleurs prévu qu'une partie des agents chargés de la gestion administrative de ces personnels soit transférée aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

Les premières lois de décentralisation se sont accompagnées de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui constitue le fondement du statut des fonctionnaires territoriaux. En effet, l'adoption de cette loi était apparue indispensable afin que les moyens en personnels octroyés aux collectivités territoriales soient suffisants pour exercer les nouvelles compétences qui leur étaient conférées. De même, **une prochaine évolution des règles statutaires applicables à la fonction publique territoriale, et plus généralement au recrutement et à la gestion des agents territoriaux, serait souhaitable**.

Lors du colloque « *Quelle fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation ?* »³⁴, organisé au Sénat le 13 décembre 2000 à l'initiative du Président du Sénat, M. Christian Poncelet, de nombreuses pistes de réflexion avaient été avancées.

Il semble nécessaire de faire évoluer le statut des fonctionnaires territoriaux afin de diversifier le recrutement et améliorer l'attractivité de la fonction publique territoriale.

Le projet de loi annoncé relatif à la fonction publique pourrait être l'occasion de moderniser les règles de la fonction publique territoriale. M. Bernard Dreyfus, directeur à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, qui avait été chargé par M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, d'une mission de mise en place d'un dispositif législatif sur la

³⁴ Les actes de ce colloque ont été publiés.

fonction publique territoriale, a très récemment rendu son rapport, qui devrait permettre d'enrichir la réflexion du Gouvernement à ce sujet.

Votre rapporteur insiste sur la nécessité de réformer la fonction publique territoriale.

2. ... doit s'accompagner d'une déconcentration des services de l'Etat

Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales conduisent nécessairement à une nouvelle organisation territoriale des services de l'Etat.

Les premières lois de décentralisation se sont accompagnées d'une déconcentration de certains services administratifs de l'Etat. Toutefois, celle-ci n'a eu que des effets très relatifs. C'est pourquoi furent adoptés en 1992 la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

Dans son rapport de novembre 2003, ayant pour sujet « *La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat* », la Cour des comptes dresse « *un bilan mitigé de la politique de déconcentration engagée il y a onze ans* », même si elle affirme qu'elle a permis une « *modernisation des structures et des modes de gestion des administrations de l'Etat* ».

La déconcentration des services de l'Etat n'est pas sans effet sur la situation des fonctionnaires. En effet, elle engendre une nouvelle répartition des personnels devant exercer leurs fonctions dans ces services.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes a mis en évidence la difficulté d'allouer équitablement les personnels aux services déconcentrés. Il indique que « *les effectifs réels sont souvent mal connus et leur corrélation avec les missions assumées insuffisamment explicitée* ».

Elle estime également souvent insuffisantes la déconcentration des actes de gestion des personnels ainsi que les politiques interministérielles locales des personnels.

Le second acte de la décentralisation doit de nouveau conduire à déconcentrer certains services de l'Etat.

Le Premier ministre a décidé la mise en place d'un groupe de travail ayant pour mission, en vertu de la circulaire du Premier ministre du 12 mars 2003, de définir les grandes lignes d'une réforme de l'administration territoriale³⁵. Trois sous-groupes de travail ont été formés³⁶.

³⁵ D'après cette circulaire, le groupe de travail doit formuler des propositions permettant de conduire « *une modernisation en profondeur de l'organisation et du fonctionnement de l'administration territoriale, dans une double perspective d'accompagnement de la décentralisation et de plus grande efficacité de l'action déconcentrée.* »

D'après le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, les orientations principales de la réforme de l'administration territoriale ont déjà été définies.

Les grandes lignes de la réforme de l'administration territoriale

- Recherche d'un meilleur pilotage stratégique de l'action territoriale de l'Etat en l'appuyant sur une organisation du niveau régional autour de huit pôles (au lieu d'une quarantaine actuellement), qui épousent pour l'essentiel le contour des grands ministères civils et dont la constitution vise à regrouper les services de l'Etat, ce qui devrait entraîner une meilleure synergie d'ensemble, une économie de moyens, mais également une simplification et une clarification pour l'usager. Le préfet de région serait ainsi amené notamment, avec ses chefs de pôles et le secrétaire général pour les affaires régionales, dans le cadre d'un Comité exécutif régional à effectif réduit qui se substituerait à la Conférence administrative régionale (qui regroupe plus de 20 services régionaux), à jouer -dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances- un rôle plus important dans la préparation de la loi de finances, en intervenant en amont sur la répartition des crédits au sein des budgets opérationnels de programmes.

- Renforcement des outils de la déconcentration, et en particulier du projet territorial de l'Etat (PTE), dont la nouvelle génération devrait entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2004 sous le nom de PASE (projet d'action stratégique de l'Etat). Le PASE se caractérisera par des objectifs prioritaires, plus limités, mieux ciblés, avec un caractère plus opérationnel et plus contraignant. Il s'imposera au niveau départemental, mais aussi aux administrations centrales, dès lors qu'il aura été validé, en privilégiant des logiques d'objectifs et la mesure de la performance.

- Capacité donnée au préfet de mener de véritables actions interministérielles en mettant en place, à côté des programmes ministériels de la loi organique relative aux lois de finances, un programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE), dont le nombre d'actions sera limité et regroupera sous une responsabilité ministérielle unique des actions dont la nature territoriale et interministérielle impose une approche budgétaire particulière.

- Intégration de ces démarches dans une réflexion de tous les ministères relative à leurs stratégies ministérielles de réforme (SMR), les premières propositions des ministères devant être effectives pour le 1^{er} octobre prochain pour être ensuite présentées au Parlement.

- Traduction réglementaire (modification des décrets relatifs aux pouvoirs des préfets, du 10 mai 1982) d'ici la fin de l'année.

Dans le domaine des ressources humaines, il est apparu nécessaire au sous-groupe de travail thématique d'établir, en préalable à toute proposition d'évolution de l'organisation territoriale de l'Etat, un bilan précis de la réalité de la déconcentration des actes de gestion des personnels, notamment au regard du dispositif réglementaire sur la base duquel elle s'organise, et d'identifier les motifs pour lesquels cette déconcentration, théoriquement autorisée par décret, n'a pas connu de mise en œuvre ou pour le moins partielle.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

³⁶ Ils avaient pour thème : l'organisation de l'Etat en région et le projet territorial de l'Etat, la déconcentration et la mutualisation des outils de gestion / loi organique relative aux lois de finances et la déconcentration de la gestion des personnels.

Conformément aux recommandations du sous-groupe de travail ayant pour thème la déconcentration de la gestion des personnels, M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, a demandé à l'ensemble des ministères d'établir un bilan précis de la déconcentration des actes de gestion des personnels. Il a également engagé une réflexion sur la possibilité de réduire le nombre de corps dans les ministères en les fusionnant ainsi que sur une éventuelle mutualisation des moyens.

Les recommandations de la Cour des comptes dans son rapport pourront également permettre au Gouvernement de mener à bien cette déconcentration qui doit être accompagnée des moyens en personnel nécessaires.

D. UNE MEILLEURE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La recherche d'une meilleure gestion des ressources humaines vise à permettre à la fonction publique d'être **plus attractive** et à **valoriser davantage le travail des fonctionnaires**.

1. La recherche d'un recrutement efficace

Le **concours** constitue la **voie de recrutement privilégiée** pour la fonction publique. Il est en effet le garant de l'égal accès aux emplois publics. Si ce principe ne doit pas être remis en cause, il est indispensable que les modalités de recrutement évoluent.

En effet, aux vues des **perspectives démographiques**, la fonction publique sera confrontée à un départ massif de fonctionnaires à la retraite³⁷ alors que la population active devrait au cours de la même période diminuer³⁸. Le rapport du Conseil d'Etat précité, ayant pour thème les « *Perspectives pour la fonction publique* », estime que ce défi démographique constitue un des « *principaux enjeux auxquels se trouve confrontée la fonction publique* ».

De plus, le recrutement doit **s'adapter aux besoins de l'Etat**, en tenant compte de l'évolution de ses missions et des modes de fonctionnement de son administration.

³⁷ Voir les données chiffrées concernant les départs à la retraite dans la fonction publique au A du III du présent avis.

³⁸ Selon le scénario établi par l'INSEE, la population active devrait continuer d'augmenter jusqu'en 2006, date à laquelle il y aurait 500.000 actifs, pour ensuite décroître et diminuer de 30.000 personnes par an.

Pour ces raisons, il convient de **rendre la fonction publique plus attractive**. Le **recrutement** doit quant à lui être **modernisé et diversifié**.

Plusieurs mesures ont d'ores et déjà été prises par l'Etat afin de tenter de pallier ces difficultés. Il convient d'en développer l'usage.

Ainsi, **la loi précitée n° 2001-2 du 3 janvier 2001** a créé plusieurs dispositifs permettant une modernisation des voies de recrutement dans la fonction publique.

Elle a tout d'abord instauré le troisième concours et le concours sur titres.

Le **troisième concours**, créé dans les fonctions publiques de l'Etat et territoriale selon le modèle de la troisième voie d'accès à l'Ecole nationale d'administration, est prévu pour le recrutement dans certains corps et ouvert aux personnes ayant une expérience professionnelle, élective ou associative.

Le **concours sur titres** est organisé lorsque les emplois en cause nécessitent une expérience ou une formation préalable. Il permet d'adapter le recrutement au profil recherché pour le poste concerné, notamment lorsque les qualifications requises sont particulièrement spécialisées.

La loi précitée du 3 janvier 2001 a également établi un dispositif de **validation de l'expérience professionnelle en équivalence de diplôme**. Les candidats qui disposent d'une expérience professionnelle conduisant à une qualification équivalente à celle sanctionnée par le diplôme requis peuvent ainsi être admis à concourir en externe.

Toutes ces mesures visent à diversifier les « *viviers de recrutement* » de la fonction publique, en axant également la recherche de nouveaux fonctionnaires parmi les actifs ayant déjà une certaine expérience professionnelle ou des qualifications particulières.

La même loi a également autorisé la mise en place de **recrutement sans concours** dans la fonction publique de l'Etat, pour des emplois dans les corps de fonctionnaires de catégorie C dont le grade de début est doté de l'échelle de rémunération la moins élevée de cette catégorie.

Au regard des informations fournies par le ministère de la fonction publique, il semble que ces dispositions législatives soient pleinement appliquées par l'administration qui instaure des troisième concours et des concours sur titres pour le recrutement dans un grand nombre de corps.

Dans le souci d'améliorer les procédures de recrutement, **la déconcentration des concours a été développée et les conditions de recours aux listes complémentaires des concours ont été assouplies**. De plus, la direction générale de l'administration et de la fonction publique entend poursuivre les efforts engagés en ce sens. A son initiative, un groupe de travail a été constitué afin de réfléchir sur les possibilités de simplification des procédures de recrutement.

Si ces mesures peuvent être considérées comme insuffisantes pour répondre aux défis que devra relever la fonction publique dans un avenir proche, votre rapporteur estime qu'elles ont le mérite d'exister. Il espère qu'elles seront utilement appliquées et estime particulièrement nécessaire de développer le recours au troisième concours et au concours sur titres.

Le rapport du Conseil d'Etat précité insiste notamment sur la nécessité de développer à l'avenir des *« recrutements prenant en compte divers paramètres trop négligés par le passé, comme la capacité d'adaptation à un métier différent de certaines catégories de personnes en deuxième ou troisième tiers de vie professionnelle, un minimum de « politiques des âges » étant indispensable pour éviter la répétition à terme du phénomène pernicieux rencontré aujourd'hui »*.

2. Encourager la formation des fonctionnaires

La formation dans la fonction publique est essentielle. Elle permet aux fonctionnaires de s'adapter aux nouvelles missions de l'Etat et sert l'évolution de leurs carrières. De façon plus générale, elle peut également favoriser la promotion sociale au sein de la fonction publique.

Pour toutes ces raisons, il convient de développer la politique de formation, initiale ou continue, de l'Etat. Cela paraît d'autant plus nécessaire que l'administration voit ses missions et ses modes de fonctionnement évoluer considérablement.

Le ministère de la fonction publique mène différentes actions, déjà évoquées dans le présent avis, dans le domaine de la formation³⁹. Les travaux récemment achevés du Commissariat général du plan sur l'évaluation de la formation continue devraient permettre d'améliorer l'offre et l'organisation de formations proposées aux fonctionnaires.

³⁹ Voir le C du I du présent avis.

M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire a annoncé que l'une de ses ambitions pour la fonction publique était d'améliorer le niveau professionnel des agents de l'Etat. Il vise ainsi, non pas à accroître le niveau de qualification des agents, qui s'avère déjà élevé au sein de la fonction publique, mais à permettre une meilleure adéquation entre leurs compétences professionnelles et les grands défis que l'administration doit relever.

La formation doit constituer un outil de gestion des ressources humaines. Le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 prévoit qu'une discussion sur les besoins en formation de l'agent doit s'engager entre lui et son supérieur hiérarchique lors de son entretien d'évaluation. Les formations obligatoires devraient également être étendues à l'avenir.

Comme l'indique le rapport annuel 2002 précité du ministère de la fonction publique, relatif à la fonction publique de l'Etat, l'effort de formation des administrations a augmenté en 2000 et 2001. En effet, les dépenses sont en hausse de 9 % et le nombre d'agents partis en formation au cours de l'année l'est également de 16 %.

La plupart des ministères ont effectivement développé la formation continue de leurs fonctionnaires (voir tableau page suivante).

Toutefois, il convient de préciser que cette augmentation s'explique en partie par la préparation du passage à l'euro.

Concernant la **formation initiale**, la réflexion actuellement engagée porte principalement sur l'encadrement supérieur de la fonction publique qui fait l'objet d'une étude particulière dans le présent avis⁴⁰.

⁴⁰ Voir le D du III du présent avis.

Formation initiale et continue par administration

	Effectifs en formation			Nombre de jours de formation			Dépenses totales de formation		
	2000	2001	Evolution 2000-2001 en %	2000	2001	Evolution 2000-2001 en %	2000	2001	Evolution 2000-2001 en %
Affaires étrangères (1)	7.584	7.278	- 4	55.567	69.508	25	101	112	11
Agriculture et pêche	40.666	47.810	18	198.704	268.071	35	428	565	32
Aviation civile	21.248	24.947	17	247.329	268.496	9	513	592	15
Culture et communication	29.961	34.108	14	117.649	107.955	- 8	207	164	- 21
Défense	69.111	124.250	80	535.534	432.625	- 21	755	627	- 17
Économie, finances et industrie (2)	486.981	568.832	17	1.784.114	2.032.857	14	2.577	2.873	11
Écologie et développement durable	2.766	3.678	33	6.798	7.913	16	16	21	32
Équipement (3)	256.938	302.229	18	584.766	607.632	4	1.248	1.016	- 19
Intérieur	474.460	545.362	15	2.464.704	2.464.935	0	2.758	3.116	13
Sports	10.532	11.056	5	38.147	32.606	- 15	64	60	- 7
Justice	76.141	91.462	20	771.815	778.062	1	933	963	3
Mer (4)	688	-	-	6.605	-	-	7	-	-
Outre-mer (5)	363	545	50	891	1.393	56	2	2	9
Santé (6)	27.302	25.658	-	69.926	117.791	-	132	194	-
dont école nationale de la santé publique	-	2.074	-	-	49.337	-	-	49	-
Services du Premier ministre (2)	5.184	4.717	- 9	206.013	207.299	1	310	287	- 7
Tourisme	406	358	- 12	1.170	996	- 15	2	2	- 12
Travail	14.025	12.567	- 10	71.913	78.091	9	119	131	10
Formation interministérielle	34.372	48.174	40	340.418	348.057	2	451	444	- 2
dont part imputable à l'économie et aux services du Premier ministre (7)	29.945	40.568	35	280.156	296.456	6	402	396	- 2
Total hors jeunesse, éducation et recherche	1.528.783	1.812.463	19	7.221.907	7.518.830	4	10.220	10.733	5
Jeunesse, éducation et recherche	809.365	903.727	11	9.835.515	10.813.66	10	12.778	14.268	12
Total y compris jeunesse, éducation et recherche	2.338.148	2.716.190	16	17.057.422	18.332.496	7	22.999	25.041	9

Sources : DGAFP

(1) Les résultats de la Coopération sont comptés avec les Affaires étrangères.

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

(3) Les effectifs 2000 de l'Équipement ont été recalculés par la DGAFP.

(4) En 2001, les résultats de la Mer sont comptés avec l'Équipement.

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

(6) En 2000, les actions de formation de l'École nationale de la santé publique n'ont pas été recensées.

(7) 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.

3. Améliorer la mobilité

La mobilité, tant fonctionnelle que géographique doit être développée et constituer une priorité dans la gestion des ressources humaines. Elle peut en particulier permettre d'améliorer le niveau professionnel des fonctionnaires.

Une grande mobilité doit être garantie aux agents, non seulement au sein de la fonction publique à laquelle ils appartiennent, mais également entre les trois fonctions publiques. Un certain nombre de mesures ont été récemment prises en ce sens par le ministère de la fonction publique.

Tout d'abord, la situation du fonctionnaire décidant d'effectuer une mobilité se trouve améliorée. L'article 2 du décret n° 2002-684 du 30 avril 2002 a notamment supprimé certains contreseings auparavant nécessaires pour des arrêtés de détachement, ce qui simplifie considérablement la procédure. Ainsi, les détachements prononcés auprès d'une collectivité territoriale ne sont désormais plus soumis aux contreseings du Premier ministre et du ministre chargé du budget. Le même décret a également rénové les dispositions relatives à la position hors cadres, permettant ainsi d'accroître les possibilités de mobilité entre les trois fonctions publiques. Enfin, à l'issue de la mobilité, il est parfois difficile pour le fonctionnaire de réintégrer son corps d'origine. C'est pourquoi les modalités de réintégration du fonctionnaire de l'Etat ont été améliorées. La mesure principale concerne le fonctionnaire détaché, qui devra désormais, s'il respecte le délai de prévenance, être réintégré immédiatement, au besoin en surnombre, dans son corps d'origine.

Ensuite, un dispositif a été prévu à l'article 4 du décret précité du 30 avril 2002 afin d'éviter que le détachement n'entrave le déroulement de carrière des fonctionnaires appartenant au corps dans lequel s'exerce le détachement.

Votre rapporteur estime qu'il est indispensable que la mobilité ait également une dimension internationale.

Il convient en particulier de favoriser la mobilité des fonctionnaires français au sein de l'administration européenne. En effet, si cette mobilité est autorisée, elle ne semble pas aisée à exercer. De plus, il est fréquent que le fonctionnaire parti travailler pour une institution européenne soit par la suite pénalisé dans le déroulement de sa carrière.

Compte-tenu de ces difficultés, votre rapporteur se demande si une incitation financière ne pourrait être prévue afin d'encourager le départ de fonctionnaires français au sein de l'administration d'institutions ou pays européens.

Concernant 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, il a été rendu possible par le décret n° 2002-759 du 2 mai 2002. Cette faculté a également été étendue aux fonctionnaires territoriaux par le décret n° 2003-672 du 22 juillet 2003.

Plus généralement, la mobilité internationale doit être favorisée. Les dispositions des articles 46, 46 *bis* et 46 *ter* de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale ont modifié le régime des pensions pour les fonctionnaires détachés dans une administration ou un organisme implanté sur le territoire d'un Etat étranger ou auprès d'organismes internationaux, lesquels peuvent désormais choisir d'opter pour une affiliation au régime spécial de retraite français et/ou au régime de retraite de l'emploi de détachement.

Enfin, les fonctionnaires sont autorisés à partir travailler dans le secteur privé. M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, a indiqué son intention de favoriser cette forme de mobilité qui n'est actuellement pas très développée au sein de la fonction publique.

Le projet de loi annoncé sur la fonction publique pourrait comprendre des dispositions améliorant encore davantage les conditions de mobilité des fonctionnaires. Votre rapporteur juge nécessaire d'améliorer la mobilité des fonctionnaires territoriaux qui peuvent connaître d'importantes difficultés pour obtenir un détachement, principalement dans la fonction publique de l'Etat.

E. UN DÉFI PLUS PARTICULIER : LA GESTION DE L'ENCADREMENT SUPÉRIEUR DE L'ÉTAT.

1. L'annonce d'une réforme attendue favorisant la valorisation du fonctionnaire de l'encadrement supérieur

Une importante réflexion est actuellement engagée au sein du gouvernement sur l'encadrement supérieur de l'Etat. Le 22 octobre 2003, M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, a d'ores et déjà présenté en Conseil des ministres une communication sur la réforme de la gestion de l'encadrement supérieur de l'Etat.

D'après la communication du 22 octobre 2003 du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, les objectifs affichés sont, d'une part de « *mobiliser l'encadrement supérieur autour de la réforme* », les hauts fonctionnaires devant « *s'y engager dans une perspective managériale* » et « *être guidés par l'efficacité et l'exemplarité* » et, d'autre part, d'« *attirer et rechercher le professionnalisme dont la fonction publique a besoin* ».

Il s'agit donc principalement de renforcer l'attractivité de la haute fonction publique et d'user de l'« *exemplarité* » pour réformer l'Etat, en modifiant d'abord les règles applicables à l'encadrement supérieur.

Les principales orientations de la réforme sont les suivantes.

Tout d'abord, la réforme prévoit de **diversifier le recrutement**. Il s'agit ainsi de rendre la haute fonction plus attractive afin d'attirer les meilleures compétences professionnelles. L'Etat devra favoriser la **promotion interne**, en améliorant notamment les conditions de préparation aux concours internes, et réserver davantage d'emplois à des **fonctionnaires nommés au tour extérieur**. De plus, le recrutement de cadres supérieurs du secteur privé devra être facilité pour l'exercice de missions déterminées.

Ensuite, afin **d'améliorer l'expérience professionnelle** de l'encadrement supérieur, la mobilité des hauts fonctionnaires sera encouragée, y compris dans le secteur privé, par une simplification et une amélioration des règles statutaires applicables. De plus, si la mobilité est exercée dans l'intérêt du service, elle pourra permettre au fonctionnaire de partir travailler au sein d'une administration étrangère, dans une entreprise ou une association. Les départs dans le secteur privé étant facilités, le « *contrôle déontologique* » effectué sur le haut fonctionnaire exerçant une telle mobilité sera modifié et, en contrepartie, étendu à l'ensemble des situations. Enfin, chaque ministère devra également développer les compétences professionnelles de son encadrement dans le sens d'une plus grande ouverture sur l'Europe.

La réforme prévoit surtout **l'introduction de la « culture de la performance » au sein de l'encadrement supérieur**. Les missions et les objectifs de chaque haut fonctionnaire devront être définis par un responsable de la gestion des cadres supérieurs qui sera directement rattaché au ministre concerné. **Les résultats seront ensuite évalués selon des critères prédéfinis et en fonction des objectifs préalablement fixés**. De plus, la **rétribution au mérite** devrait être instaurée dès 2004 dans les ministères volontaires. Le salaire des cadres supérieurs variera alors en fonction des résultats qu'ils ont obtenus. Selon les informations fournies par le ministère de la fonction publique, une modulation de 15 à 20 % de la rémunération totale sera permise et la mise en œuvre du dispositif s'effectuera à moyens constants, afin qu'elle

n'implique ainsi aucune augmentation des dépenses de rémunérations de personnels.

S'il est plutôt favorable à la rémunération au mérite, votre rapporteur se demande toutefois si les critères d'évaluation des hauts fonctionnaires ne risquent pas d'être très difficiles à établir. Il s'agira en effet de mesurer des résultats, non seulement sur un plan quantitatif, mais également et surtout sur un plan qualitatif. Lors de son audition devant votre commission⁴¹, le ministre de la fonction publique a indiqué que ces critères devront, en tout état de cause, être fixés par chaque ministère.

Enfin, la **réforme de l'Ecole nationale d'administration** (ENA) est également prévue.

Une commission, présidée par M. Yves-Thibault de Silguy, avait déjà été chargée par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire de « *proposer les axes d'une réforme ambitieuse de l'Ecole nationale d'administration* ». Elle a rendu son rapport en avril 2003⁴².

⁴¹ *Bulletin des Commissions n °8 du 22 novembre 2003, p. 2094.*

⁴² *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-Thibaud de Silguy.*

Les principales propositions de la commission sur la réforme de l'ENA

Après avoir analysé les « *compétences attendues d'un administrateur public* » et fait le constat de l' « *insuffisante réponse apportée par l'ENA* », la commission présente ensuite **trois voies de réforme** pour cette école.

Tout d'abord, la commission envisage la **suppression totale de l'ENA** pour finalement l'écarter.

Ensuite, elle évoque la possibilité de **maintenir le système actuel, tout en l'aménageant**. Elle prévoit ainsi une plus grande ouverture de l'école sur le monde, une individualisation de la formation avec la création de « *dominantes* », la suppression du classement de sortie et une meilleure adéquation entre la formation des élèves et les postes qu'ils sont susceptibles d'occuper. De plus, elle propose que le recrutement par les corps et les administrations repose sur une négociation entre les élèves et les employeurs ainsi qu'une fusion de l'ENA avec l'Institut national des études territoriales (INET).

Enfin, la troisième voie de réforme consiste à **faire entrer l'ENA dans un système éducatif concurrentiel selon le schéma international « 3-5-8 »**, c'est-à-dire « licence-mastère-doctorat ». Ainsi, les étudiants entreraient à l'ENA à bac + 3. Il leur serait délivré un mastère d'administration publique au bout de deux ans. Puis, le recrutement dans les emplois supérieurs de la fonction publique s'effectuerait au niveau bac + 5, par un concours interministériel, auquel peuvent se présenter les « *candidats étudiants* » de l'école ainsi que les fonctionnaires ou les cadres du secteur privé. Une fois l'affectation des postes effectuée, selon le principe de négociations entre élèves et employeurs déjà prévu dans la seconde hypothèse, une formation serait organisée par chaque administration d'accueil.

La préférence de la commission se porte sur la deuxième voie de réforme proposée. Toutefois, quel que soit le choix opéré par le gouvernement, elle indique quels devront être les changements pour que la réforme réussisse :

- proposer une nouvelle organisation administrative et géographique de l'ENA, en prévoyant principalement l'unification du site de l'école à Strasbourg ;
- faire que l'ENA offre une formation permanente à l'encadrement supérieur de l'Etat ;
- développer l'action internationale de l'école ;
- mieux gérer les carrières de l'encadrement supérieur de la fonction publique.

A partir de l'analyse et des recommandations faites par cette commission, le gouvernement va proposer une réforme de l'ENA. Les grandes lignes en ont été dévoilées lors de la communication en Conseil des ministres déjà mentionnée de M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire.

Il est prévu de « recentrer l'ENA sur sa vocation première d'école d'application ». La formation sera construite à partir de trois stages qui se feront dans l'administration et le secteur privé et seront consacrés à l'« administration des territoires », à l'Europe et à la gestion publique. En complément, l'élève pourra choisir une « dominante » qui lui permettra d'orienter sa formation en fonction de son projet professionnel. Toutefois, le classement de sortie, « gage d'objectivité et de neutralité », continuera d'exister. En fonction de sa position, l'élève pourra alors choisir son corps d'affectation et non plus son poste.

Concernant l'organisation de l'ENA en elle-même, la réforme tend notamment à renforcer son rôle dans la formation permanente des hauts fonctionnaires, et à ouvrir davantage l'école sur « l'administration des territoires et l'Europe » en prévoyant principalement :

- une proposition de formation commune à l'ENA et l'INET ;
- le regroupement de l'essentiel des activités de l'école à Strasbourg ;
- la possibilité pour les ressortissants communautaires de passer les concours de l'ENA.

Votre rapporteur salue les efforts consentis par le gouvernement pour mener à bien cette réforme de l'encadrement supérieur. Il espère que, malgré les obstacles qui continueront certainement à se présenter devant lui, il parviendra à la mener à bien.

2. La nécessité de favoriser l'égalité professionnelle entre hommes et femmes dans la fonction publique

Votre rapporteur tient à rappeler que l'évolution de l'encadrement supérieur de l'Etat doit également se faire dans le sens d'une meilleure égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. En effet, les statistiques issues de différentes études rendent incontestable l'affirmation selon laquelle les femmes demeurent sous-représentées dans les emplois de direction et d'inspection de la fonction publique de l'Etat. C'est le constat que fait principalement le Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des

hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques⁴³ dans son premier rapport, « *Piloter l'accès des femmes aux emplois supérieurs* », ainsi que dans son deuxième rapport « *Promouvoir la logique paritaire* », respectivement publiés en 2002 et 2003.

Alors que les femmes demeurent majoritaires dans la fonction publique, en représentant plus de 55 % des agents civils, elles n'occupent que 12,5 % des 3.800 emplois supérieurs de la fonction publique de l'Etat au 31 décembre 2001.

Même si le taux de féminisation de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat progresse légèrement par rapport aux années précédentes (12 % en 2000), il demeure insuffisant. Par comparaison, la part des femmes dans l'encadrement des entreprises du secteur privé s'élève à 26 % en 2002.

Les femmes représentent 13 % des emplois laissés à la décision du gouvernement, 12 % pour les autres emplois supérieurs (chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs, chefs de services d'inspection générale, trésoriers payeurs généraux, chefs de services déconcentrés) et 11 % des emplois de direction de juridiction :

⁴³ Le comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques fut créé auprès du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat par un arrêté du 10 novembre 2000.

En vertu de l'article 2 de cet arrêté, il « est chargé :

- de recueillir les données existantes concernant la formation, le recrutement et l'avancement lors de l'accès des femmes à la fonction publique ou lors du déroulement de leur carrière ;
- de rechercher l'ensemble des causes de discriminations préjudiciables aux femmes dans l'accès aux emplois supérieurs des fonctions publiques ;
- de faire des recommandations pour remédier aux inégalités constatées ;
- d'évaluer les effets de mesures prises selon la méthodologie et avec le soutien du Conseil national d'évaluation ;
- d'assurer le suivi de la mise en œuvre de ses recommandations et des expérimentations engagées dans ce cadre et diffuser leurs résultats. »

**Les femmes dans les emplois de direction de services administratifs,
d'inspections générales et de juridictions de l'État, en 2000 et 2001**

	Effectif au 31/12/2000			Effectif au 31/12/2001			Nominations en 2001		
	Femmes	Total	% femmes	Femmes	Total	% femmes	Femmes	Total	% femmes
Emplois laissés à la décision du Gouvernement									
Directeurs d'administration centrale et assimilés	37	182	20	32	184	17	6	34	18
Chefs titulaires de mission ayant rang d'ambassadeur	14	167	8	18	179	10	4	24	17
Préfets	7	116	6	9	117	8	4	39	10
Recteurs	7	30	23	7	31	23	2	4	ns
Sous-total	65	4.954	13	66	511	13	16	101	16
Autres emplois des administrations									
Chefs de service, directeurs-adjoints, sous-directeurs	140	725	19	166	774	21	34	137	25
Chefs de services d'inspection générales	2	17	12	2	17	12	1	5	ns
Trésoriers payeurs généraux	6	113	5	7	110	6	2	19	11
Chefs de services déconcentrés	168	1.838	9	168	1.857	9	39	312	13
Sous-total	316	2.693	12	343	2.758	12	76	473	16
Emplois de direction de juridiction									
Dirigeants des juridictions nationales	3	35	9	2	33	6	0	7	ns
Dirigeants des juridictions judiciaires territoriales	56	438	13	52	421	12	14	81	17
Présidents de TA et CAA	3	38	8	2	39	5	1	5	ns
Présidents de chambres régionales des comptes	3	26	12	3	25	12	0	5	ns
Sous-total	65	537	12	59	518	11	15	98	15
TOTAL	446	3.725	12	468	3.787	12	107	672	16

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

Le pourcentage de femmes est parmi les plus faibles pour les emplois d'ambassadeurs (10 %), de préfets (8 %), de présidents de tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel (5 %) et de chefs de juridictions nationales (6 %).

Certaines proportions ont progressé en faveur des femmes. Ainsi en est-il pour les emplois supérieurs à la décision du gouvernement, qui sont passé de 31 à 66 femmes en cinq ans.

Le deuxième rapport précité du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques

indique également que « *bien que les femmes représentent environ 55 % des effectifs universitaires et 40 % de ceux de la recherche publique, 43 % des hommes enseignants-chercheurs ont un statut de professeur, contre 18 % seulement pour les femmes.* »

Concernant le « *vivier des grandes écoles* », les femmes se trouvent également sous-représentées alors qu'elles ont généralement de bons résultats au cours de leur scolarité. Par exemple, si elles représentaient en 2000 52,4 % des diplômés de l'Institut d'études politiques de Paris, elles ne représentaient que 44 % des diplômés de l'ancienne section service public de cette école et 30 % des élèves de l'ENA.

Les deux rapports du Comité de pilotage précité ont dégagé plusieurs causes principales de l'inégal accès des femmes et des hommes aux emplois de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat.

Tout d'abord, les femmes entrant dans la fonction publique subissent des **discriminations dont les causes sont plus généralement liées à la société**. De lourds stéréotypes continuent d'inscrire la femme dans des **représentations particulières** et lui assignent des **fonctions différentes** de celles des hommes. Le Comité de pilotage a également mis en évidence le fait que les femmes se trouvent « *piégées* » par l'affirmation selon laquelle elles détiendraient de prétendus « *talents spécifiques* », lesquels constituent en réalité une entrave à l'obtention de certains emplois. Enfin, les « *obstacles généraux à la vie professionnelle* » des femmes sont généralement : la détermination de leur rôle social et familial dès l'enfance, les inégalités scolaires dont elles font l'objet ainsi que l'organisation du temps de travail (« *présentéisme et réunions tardives* ») qui les pénalise « *en les confrontant à des dilemmes impossibles à résoudre* ».

Ensuite, les femmes subissent également **des discriminations spécifiques à la fonction publique, tant lors du recrutement que dans le déroulement de leurs carrières**.

L'étude par le Comité de pilotage sur les voies d'accès aux emplois supérieurs, commencée dans son premier rapport et approfondie dans le second, met en évidence le fait que les femmes sont pénalisées par certains principes de recrutement. Par exemple, concernant l'accès à l'Ecole polytechnique et l'ENA, « *les femmes se trouvent triplement pénalisées, d'abord et avant tout par les parcours scolaires en amont de ces écoles, puis par les concours eux-mêmes qui renforcent les inégalités existantes, enfin par les modes de classement de sortie qui déterminent l'accès aux emplois supérieurs.* »

Les critères généralement retenus pour les déroulements de carrière (les mécanismes de nomination, l'âge, l'ancienneté, la mobilité...) sont également discriminatoires pour les femmes.

Votre rapporteur se demande si la recherche des critères expliquant la sous-représentation des femmes dans certains emplois de l'encadrement supérieur de l'Etat ne pourrait pas également porter sur les raisons pour lesquelles certains postes n'attirent absolument pas les femmes.

A partir de son constat, le Comité de pilotage avance un certain nombre de propositions. Dans son second rapport, il estime qu'une « *certaine forme de contrainte est nécessaire* » et suggère de « *promouvoir la logique paritaire* », considérant que la progression de la part des femmes dans l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat est trop lente.

Votre rapporteur partage ce point de vue, étant persuadé que seules des normes précises permettront de sortir de la situation actuelle liée à des phénomènes difficilement modifiables.

Votre rapporteur s'étonne d'ailleurs de ce que le précédent gouvernement, qui a su imposer la parité dans le domaine électoral en dépit de l'incidence qu'elle pouvait avoir sur le libre choix des électeurs, n'ait pas remédié à une situation dans laquelle l'égalité entre hommes et femmes n'est que trop manifestement bafouée.

Dès lors, les propositions du Comité de pilotage dans son deuxième rapport visent à la fois à « *constater les inégalités* », « *développer une stratégie globale de mise en œuvre de la logique paritaire* », « *stimuler la prise en compte de la logique paritaire dans l'action administrative* » et « *suivre l'application des mesures et évaluer leur efficacité* ».

Les 16 propositions du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques dans son deuxième rapport, « *Promouvoir la logique paritaire* »

1. Etablir des « *tableaux de bord statistiques* » pour la fonction publique de l'Etat, la fonction publique territoriale, la fonction publique hospitalière, l'enseignement-recherche, la fonction publique judiciaire et la fonction publique militaire ;

2. Prendre en compte « *la logique paritaire* » dans la réforme de l'Etat et la décentralisation » ;

3. Prévoir l' « *adaptation des textes statutaires et des statuts particuliers pour favoriser la promotion des femmes* » (en particulier représentation minimum de femmes dans les jurys, comité de sélection, organismes consultatifs...)

4. Etendre le « *champ couvert par les plans pluriannuels d'amélioration de l'accès des femmes aux emplois et postes d'encadrement supérieur* », les coordonner et les harmoniser.

5. Prendre en compte, dans les nominations aux emplois supérieurs, les « déséquilibres entre sexes » et les « situations particulières ayant pu avoir des conséquences défavorables sur la carrière des agents, en raison de sujétions liées à l'éducation des enfants ou à l'organisation de la vie familiale » ;

6. Construire des « équivalences de carrière entre les hommes et les femmes, par l'intégration de ces situations particulières » ;

7. Affichage par le gouvernement de « quotas de nomination de femmes sur une période déterminée, pour les emplois supérieurs laissés à sa décision » ;

8. Prévoir une « circulaire du Premier ministre imposant l'usage du féminin dans la désignation des noms de métiers, fonctions, grades ou titres dans les textes publiés au Journal Officiel et les documents émanant de l'administration » ;

9. Prévoir « une circulaire du ministre chargé de la fonction publique relative à l'organisation du travail » permettant que cette organisation ne pénalise pas les femmes ;

10. Valoriser le rôle des coordonnateurs « chargés dans les différentes administrations de suivre les questions relatives à la place des femmes » ;

11. Mettre en place des « formations spécifiques à l'égalité par l'intégration de modules sur ce thème dans les différentes catégories de formations, notamment celles s'adressant aux représentants de l'administration dans les jurys, les comités de sélection et les organismes paritaires, ainsi qu'aux responsables des ressources humaines et aux autorités ayant pouvoir de nomination. » ;

12. Prendre en compte « la dimension égalité à l'occasion de l'important renouvellement des cadres dans la prochaine décennie, en prenant appui sur l'ensemble des propositions » avancées dans le rapport, « en développant la promotion interne pour l'accès aux potentiels promouvables, en encourageant le système dit de la « double carrière », en améliorant la prise en compte des sujétions sociales dans la politique de mobilité géographique et professionnelle. »

13. Rendre effective l'appréciation et l'évaluation des mesures prises par les conseils supérieurs des fonctions publiques et permettre « un plein exercice des comités techniques paritaires dans la promotion de l'égalité professionnelle. »

14. Poursuivre « la réflexion sur les déterminants des orientations des jeunes préparant des concours de catégorie A des fonctions publiques, ainsi que sur l'évolution de la féminisation dans les grandes écoles et dans les corps. »

15. Permettre une « contribution active des fonctions publiques à l'amélioration générale des conditions de vie et de travail, en particulier par la participation aux actions entreprises pour développer des services publics de qualité de garde des enfants, pour développer des activités extra-scolaires, pour inciter les pères de famille à recourir davantage au congé parental. »

16. Prévoir des actions auprès de l'Office national d'information sur l'enseignement et les professions (ONISEP) et du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) afin d'améliorer l'attrait pour les femmes des emplois supérieurs des fonctions publiques.

A partir de ce constat et en tenant compte ou non des propositions du Comité de pilotage, votre rapporteur espère que le gouvernement, envisagera d'améliorer l'accès des femmes aux emplois de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat.

D'après les informations fournies par le ministère de la fonction publique, M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, entendrait conduire prochainement une réflexion générale sur cette question en liaison avec Mme Nicole Ameline, ministre déléguée à la parité et à l'égalité professionnelle.

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