

Réunion du mardi 14 novembre 2006

**Commission des finances, de l'économie générale et du plan
Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration
générale de la République**

(en application de l'article 117 du Règlement)

à 9 heures 30

S E S S I O N O R D I N A I R E D E 2 0 0 6 - 2 0 0 7

Coprésidence de M. Pierre Méhaignerie

*Président de la commission des finances, de l'économie générale
et du plan*

et de M. Guy Geoffroy

*Vice-Président de la commission des lois constitutionnelles,
de la législation et de l'administration générale de la République*

Projet de loi de finances pour 2007

- . **Mission Direction de l'action du Gouvernement, programme Fonction publique**
- . **Mission Régimes sociaux et de retraite**
- . **Mission Pensions**
- . **Mission Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés**
- . **Mission Gestion du patrimoine immobilier de l'État**

Audition de M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique,
et de M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget
et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement

La séance est ouverte à 9 heures 30.

M. Guy Geoffroy, vice-président de la commission des lois – Je vous prie tout d’abord d’excuser l’absence du président Philippe Houillon, retenu à la fois par la Conférence des présidents et par la préparation de son rapport sur le projet de loi de prévention de la délinquance.

Monsieur le ministre, la commission des lois et la commission des finances ont le plaisir de vous retrouver aujourd’hui en commission élargie et de poursuivre ainsi le dialogue que la première a engagé avec vous lors de la discussion des deux projets de loi sur la modernisation de la fonction publique et sur la fonction publique territoriale. Avec ces deux textes, le gouvernement s’est engagé hardiment dans une politique de dynamisation de la gestion des agents publics, en particulier en ce qui concerne leur formation professionnelle et leurs évolutions de carrière. Je souhaite que vous nous indiquez comment les nouveaux dispositifs seront appliqués et, s’agissant des agents de l’État, comment sera organisé et financé, à partir de 2007, le droit individuel à la formation, aux niveaux central comme déconcentré.

Il serait également utile que vous fassiez le point sur le chèque emploi service universel, institué cette année dans le cadre des missions d’action sociale ayant fait l’objet du protocole d’accord du 25 janvier 2006.

M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique – Avant d’en venir au projet de budget 2007, je souhaite revenir sur les temps forts de l’année qui s’achève.

Celle-ci a tout d’abord été marquée, le 25 janvier, par l’accord sur le pouvoir d’achat signé avec trois organisations syndicales – CFDT, CFTC et UNSA Fonctionnaires. C’était une grande première puisqu’il n’y avait pas eu d’accord dans la fonction publique depuis huit ans. Cet accord comportait un volet social et un volet statutaire, et un certain nombre de mesures en ont ensuite découlé.

Nous avons par ailleurs lancé une véritable politique de gestion des ressources humaines. Pour cela, j’ai demandé à chaque ministère de faire des propositions de gestion provisionnelle des emplois et des effectifs permettant de prendre en compte les départs en retraite, les recrutements, les profils de postes, mais aussi les formations et la mobilité. Dans le même temps, sept ministères volontaires ont constitué, autour du directeur général de la fonction publique, un groupe sur la gestion des ressources humaines. Des réunions mensuelles ont permis d’aboutir à un code de bonnes pratiques et de gestion des effectifs qui pourra être généralisé dès l’an prochain.

Nous avons également souhaité rendre les carrières plus attractives et plus motivantes. Cela s’est traduit tout d’abord par une amélioration des rémunérations : la grille de traitement de la catégorie C a désormais été totalement restructurée, celle de la catégorie B a commencé à l’être, à partir du bas de la grille, celle de la catégorie A devra suivre. Afin d’offrir des déroulements de carrière plus favorables, les possibilités de promotion de la catégorie C à la catégorie B sont passées de 20 à 40 % des effectifs et celles de la catégorie B à la catégorie A de 15 à 30 %.

La mobilité a été favorisée par la création d’un répertoire interministériel des métiers composé de 230 fiches métiers, identifiées avec les partenaires sociaux, qui permettent une approche beaucoup plus concrète tant pour les fonctionnaires que pour les candidats aux concours.

Une impulsion forte a également été donnée à la fusion des corps puisque, alors que nous nous étions fixés un objectif de 10 %, nous en sommes aujourd'hui à 25 %. Si cinq corps avaient été fusionnés l'an dernier, 234 l'ont été cette année, dans un climat constructif et détendu avec les partenaires sociaux comme avec les représentants des ministères.

À ces dispositions s'ajoute l'institution systématique de la mise à disposition et du détachement dans pratiquement tous les corps de fonctionnaires, ainsi que du prêt à la mobilité, qui permet de couvrir les frais de cautionnement des loyers.

En matière de formation, outre l'application effective du droit individuel à formation, nous nous sommes engagés résolument dans la validation des acquis de l'expérience.

Les recrutements ont été diversifiés. Ainsi, pour la première fois, nous prenons en compte pour les candidats aux concours de la fonction publique, l'expérience acquise dans le privé au cours de sept années antérieures.

La suppression des limites d'âge est désormais effective.

Enfin, le PACTE – parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique d'État – a permis d'ouvrir 15 % des recrutements en catégorie C à des jeunes sans qualification qui peuvent ainsi être intégrés dans la fonction publique et jouir d'un véritable déroulement de carrière.

J'en viens au projet de budget 2007. En croissance de 25 %, le programme fonction publique est doté de 175 millions d'euros en autorisation d'engagements et de 174 millions en crédits de paiement. Les actions de formation des fonctionnaires bénéficient de 72 millions, soit une augmentation de 2,5 %, et les actions sociales de 102 millions, soit une augmentation de 50 % en CP et de 52 % en AE, qui vient après une hausse de 25 % l'an dernier. Les budgets traduisent ainsi concrètement notre engagement très fort en faveur de l'action sociale.

Celle-ci passe par différentes mesures faisant suite à l'accord du 25 janvier. Vous m'avez interrogé, Monsieur Geoffroy, sur le CESU. S'agissant de la garde des jeunes enfants, les droits sont ouverts depuis le mois de septembre et les premiers chèques ont été remis la semaine dernière à des fonctionnaires d'État des Yvelines. 18 millions d'euros sont consacrés au CESU.

Un effort important – nous passons de 2 à 9 millions d'euros – est également accompli en faveur des restaurants administratifs, dont beaucoup ne sont pas aux normes. C'est un domaine dans lequel l'État doit être exemplaire, c'est pourquoi j'ai décidé d'engager un plan quinquennal de rattrapage.

L'aide à l'installation des personnels, qui a été élargie par l'accord du 25 janvier, bénéficie quant à elle de 7 millions d'euros. Ainsi cette prime, passe de 609 à 700 euros pour les agents d'Île-de-France et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, régions où le coût du logement est le plus élevé, une AIP de 350 € étant créée dans les 20 autres régions, où il n'y avait rien jusqu'ici.

Par ailleurs, 2,5 millions d'euros sont consacrés au prêt mobilité qui, comme le système Locapass dans le privé, est constitué d'un prêt à 0 %, remboursable sur trois ans, pour couvrir la caution de loyer en cas de mobilité.

Enfin, les prestations interministérielles existantes, comme les chèques vacances et l'aide ménagère à domicile, sont poursuivies.

Dans un souci de transparence, il n'est plus procédé à un prélèvement sur le fond de roulement de la Mutuelle fonction publique. L'ensemble du financement étant maintenant inscrit en loi de finances, ce que vote le Parlement correspond désormais effectivement aux prestations versées.

Les crédits de formation permettront de financer les IRA et l'ENA et de poursuivre les actions de formation interministérielles.

Les dépenses en personnel, qui représentent 44 % du budget général de l'État, atteignent 119 milliards d'euros, soit une augmentation de 0,8 %. 75 milliards sont consacrés aux rémunérations, 43 milliards aux contributions sociales et un milliard aux prestations sociales et aux allocations diverses.

L'ouverture à la fonction publique du droit individuel à formation est une avancée importante. Les agents peuvent ainsi bénéficier chaque année de 20 heures, cumulables pendant six ans. La formation est rémunérée comme l'activité lorsqu'elle est effectuée sur le temps de travail et à hauteur de 50 % supplémentaires par rapport au traitement net lorsqu'elle est effectuée en dehors.

Le CESU est une déclinaison de l'accord du 25 janvier. Pour l'instant, il est réservé à la garde des enfants de zéro à trois ans, mais des discussions sont en cours en vue de l'élargissement du champ de cette mesure, comme dans le secteur privé. Je l'ai dit, les droits ont été ouverts le 1 septembre et les premiers chèques remis la semaine dernière.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances – Et le chèque transport ?

M. le Ministre de la fonction publique – Les expérimentations lancées à Lyon, à Lille et à Nantes à la suite de l'accord du 25 janvier ont donné entière satisfaction et le dispositif sera donc élargi à l'ensemble du territoire le 1^{er} janvier prochain. Ainsi, tous les agents pourront bénéficier d'une participation à hauteur de 50 % du coût des transports en commun.

M. Georges Tron, rapporteur spécial de la commission des finances pour le programme « Fonction publique » et les comptes d'affectation spéciale « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » et « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » – Je note comme vous, monsieur le ministre, l'augmentation importante des crédits consacrés au programme fonction publique, au titre tant de la formation des fonctionnaires que de l'action sociale interministérielle.

Dans la logique des budgets précédents, l'action sociale est développée de façon équilibrée, en particulier en poursuivant l'individualisation des prestations, qui répond à l'attente des agents, et en accomplissant un effort particulier en faveur des restaurants administratifs.

Le soutien à l'installation des personnels est également poursuivi avec l'ambition élevée de quintupler le nombre de dossiers, grâce au relèvement du plafond, à l'extension des zones géographiques concernées et à l'assouplissement des conditions d'octroi.

La Commission européenne a par ailleurs adressé une recommandation à la France sur les aides versées aux mutuelles. Elle a en effet estimé que les mesures en faveur des mutuelles de fonctionnaires de l'État constituaient des aides incompatibles avec le marché commun et entraînant des distorsions de concurrence. La base réglementaire du versement de subventions directes a ainsi disparu et la question des aides indirectes reste pendante. Les mutuelles nous ont fait part de leur inquiétude et je souhaiterais que vous fassiez le point sur cette situation.

En ce qui concerne la formation, les crédits consacrés aux IRA et à l'ENA augmentent de plus de 1 %. L'ENA a demandé 600 000 euros de plus afin de reprendre l'augmentation de ses effectifs pour les porter de 591 à 610 élèves. Certes, cela est lié à l'intégration du Centre des études européennes de Strasbourg et à la création d'un Centre d'expertise et de recherches administratives, mais nous avons, depuis le début de la législature, été très vigilants quant à l'attribution des crédits à l'ENA, et nous ne saurions accepter de nouvelle augmentation des crédits sans que les promesses n'aient été tenues. J'ai déjà eu l'occasion de dire que l'acquisition de l'immeuble de l'ENA par la Fondation nationale des sciences politiques m'avait montré que l'école avait parfois le sentiment d'être dans une situation dérogatoire par rapport aux règles générales de l'administration. Aujourd'hui, je souhaite savoir si cette augmentation de crédit vous paraît indispensable. Pour ma part, je l'accueille avec un certain scepticisme.

Les crédits consacrés à la formation ministérielle continue sont extrêmement importants puisqu'ils atteignent 1,9 milliard pour 6 millions de journées de formation dispensées. Quel est votre sentiment quant à la conclusion de l'accord sur la formation qui est aujourd'hui pendant ?

S'agissant de la maîtrise des dépenses en personnel, j'observe, comme les années précédentes, qu'il conviendrait que nous ayons d'une vision plus claire des rémunérations réelles des fonctionnaires : qu'il s'agisse de l'augmentation du point d'indice, du GVT, des mesures catégorielles, nous ne pouvons véritablement apprécier qui bénéficie des augmentations de rémunération et à quelle hauteur. Le GVT laisse de côté des catégories entières de fonctionnaires et il serait bon que nous disposions d'éléments plus précis. Est-il prévu de nous doter d'outils plus compatibles avec les objectifs de la LOLF ?

La rémunération moyenne des personnels en place – RMPP – prévue en 2006 étant de l'ordre de 4 %, avec l'inflation, l'augmentation du pouvoir d'achat sera de l'ordre de 2,2 %. En tenant compte des effets reports liés aux mesures prises en 2006 et à celles annoncées pour février 2007, ainsi que des mesures catégorielles déjà inscrites dans ce projet de loi de finances, la RMPP devrait progresser de 3,5 % en 2007. Cela nous donne un bon ordre d'idées de la politique salariale actuelle, même s'il conviendrait, je le répète, que nous puissions mieux apprécier les évolutions des GVT.

Comme chaque année, je me suis également penché sur l'évolution des pensions. On dénombrait au 31 décembre 2005 2,9 millions de pensionnés pour les trois fonctions publiques, dont 2,1 millions pour la seule fonction publique d'État. De 1990 à 2005, l'augmentation du nombre des pensionnés a été de 45 %.

Dans ce projet de budget, l'augmentation de 1,6 milliard des dépenses de pension représente 75 % de l'augmentation totale des dépenses à périmètre constant. On voit bien que les marges de manœuvre sont extrêmement réduites.

Le débat sur l'application à la fonction publique de la réforme de 2003 va sans doute s'ouvrir à l'occasion des prochaines échéances électorales. Avant cette réforme, l'évolution des besoins de financement des régimes de retraite de la fonction publique était évaluée à 26,2 milliards d'euros. À la suite de la réforme, la réduction des besoins de financement a été estimée, à l'horizon 2020, à 8,3 milliards d'euros pour l'État et à 3,9 milliards pour la CNRACL. À l'horizon 2050, les projections sont de moins 19,7 milliards d'euros pour l'État et de moins 7,9 milliards pour les collectivités locales.

Je souhaite également insister sur la question des non titulaires. S'ils représentent 7 % des effectifs totaux du ministère, ils sont 137 000 sur 223 000 agents des établissements publics nationaux, soit 61 % ! Nous avons déjà observés, à l'occasion de la MEC consacré à la situation immobilière de l'État, que ces établissements étaient de véritables structures de cantonnement dans le domaine immobilier. À l'évidence, la situation est la même en ce qui concerne les effectifs. Je souhaite donc savoir comment nous pourrions nous montrer utiles en exerçant un contrôle beaucoup plus rigoureux sur les effectifs.

Je ne reviens pas sur ce que vous nous avez dit de l'important travail accompli en matière de modernisation de la fonction publique, en particulier en ce qui concerne la gestion des ressources humaines.

Je m'interroge en revanche sur les résultats obtenus en matière d'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs de la fonction publique. Alors que les femmes représentent 60 % des effectifs des trois fonctions publiques, plus les responsabilités sont importantes et plus cette proportion décroît. Elles ne sont ainsi que 42,7 % des agents de catégorie A, hors enseignement, et ne représentent que 34 % des recrutements dans les grands corps. Des efforts ont déjà été accomplis par le secrétariat général de l'administration, mais il faut aller plus loin. La direction générale de la fonction publique assure le suivi du plan pluriannuel d'amélioration de l'accès des femmes, mais ne faudrait-il pas, sans instaurer de quotas, donner une véritable orientation politique afin d'assurer une répartition beaucoup plus équitable des emplois entre les hommes et les femmes ?

Je souhaite aussi vous interroger sur les actions menées en faveur d'une plus grande diversité sociale. Vous avez évoqué le PACTE, institué par l'ordonnance d'août 2005 et grâce auquel 15 % des recrutements dans la catégorie C bénéficient aujourd'hui à des jeunes qui intègrent ainsi la fonction publique sans concours.

Au-delà, on constate que les postulants à tous les concours des catégories C et B sont largement surqualifiés, avec trois ou quatre ans d'études de plus que le diplôme demandé. C'est aussi à cause de cela que l'ascenseur social est en panne dans la fonction publique. Je suggère donc que de façon expérimentale, pour quelques concours administratifs, on n'autorise effectivement à participer que ceux qui ne disposent pas d'un diplôme supérieur à celui requis.

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis de la commission des lois pour le programme « Fonction publique » – Je veux tout d'abord remercier vos services, monsieur le ministre : même s'ils n'ont répondu dans les délais prévus par les textes qu'à la moitié du questionnaire que je leur avais adressé, pratiquement toutes les réponses nous sont ensuite parvenues.

La fonction publique est un enjeu essentiel parce qu'elle représente un emploi sur cinq et parce que les employeurs publics jouent un rôle important sur le marché de l'emploi, mais aussi parce que les perspectives obligent les pouvoirs publics à imaginer des solutions pour faire face à des départs en retraite massifs.

Au cours de mes rencontres avec les personnels, il est apparu clairement que la politique que vous conduisez n'est pas à la hauteur de ces enjeux. En effet, la réduction de l'emploi n'est pas la modernisation de la fonction publique ! Or, les 15 000 suppressions d'emplois annoncées pour 2007 font suite aux 5300 intervenues en 2006, aux 6800 de 2005 et aux 4500 de 2004. Il est temps de stopper cette hémorragie à laquelle vous ne donnez aucune justification !

Le manque d'attractivité de la fonction publique est une des causes des problèmes auxquels sont confrontés les services publics. Il tient essentiellement au fait que le pouvoir d'achat des fonctionnaires, qui a diminué de 7 % depuis 2000, n'est absolument pas garanti. J'aimerais donc savoir comment, au cours des six mois qui lui restent, le gouvernement entend répondre à ce qui constitue la première revendication des fonctionnaires. Le protocole de janvier 2006 auxquels vous avez fait référence n'apporte pas de réponse à cette question.

A ce propos, que pensez-vous de la note adressée le 25 juillet dernier par le directeur du budget aux différents contrôleurs budgétaires des ministères, aux termes de laquelle « les ministères devront réaliser un effort en gestion à travers les différents instruments dont ils disposent, notamment la limitation des recrutements, la mise en œuvre différée de certaines mesures catégorielles ministérielles non affectées ou la limitation du GVT » ? Cette circulaire ne va-t-elle pas à l'encontre de votre protocole d'accord sur la revalorisation de la catégorie C ? Celle-ci n'a d'ailleurs pas pris effet au 1^{er} novembre comme vous l'aviez annoncé, quand interviendra-t-elle ?

Vous affirmez que la diminution du pouvoir d'achat est compensée par les mesures sociales et statutaires. Si vous vous réjouissez de l'importante progression des crédits de l'action sociale, ils demeurent, avec 102 millions d'euros, bien inférieurs aux 122,8 millions d'euros qui leur étaient consacrés en 2002.

M. le Ministre de la fonction publique – Le périmètre n'est pas le même !

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis – Les chiffres figurent pages 12 et 13 de mon rapport !

L'augmentation de 50,5 % des crédits n'est qu'apparente : à périmètre constant, elle n'est que de 12,6 %, ce qui ne serait pas si mal si on ne la comparait pas aux crédits engagés en 2000...

Certes, une augmentation de 10,5 % était intervenue en 2006, mais elle faisait suite à une diminution de 12,4 millions d'euros en 2005.

Le transfert de certains crédits au niveau interministériel explique la progression enregistrée cette année. Vous nous avez dit également que vous n'aviez plus l'attention de procéder à un prélèvement sur le fonds de roulement de la Mutualité fonction publique. Heureusement, car cette dernière n'a plus qu'à moi de trésorerie d'avance... À ce propos, j'aimerais, comme Georges Tron, que nous indiquiez si des dispositions en faveur des mutuelles pourront être adoptées dans les prochains mois pour tenir compte des contraintes européennes et des observations du Conseil d'État.

Je veux aussi exprimer une nouvelle fois mes craintes quant à la remise en cause progressive des garanties du statut de la fonction publique. Le PACTE représente certes une ouverture non négligeable pour les jeunes, mais il remet en cause les règles d'accès à la fonction publique, en particulier le concours, garantie de neutralité du recrutement et protection contre le clientélisme. En outre, le statut des tuteurs de ces jeunes n'est pas pour l'instant défini de manière satisfaisante.

Par ailleurs, le CDI que vous avez institué par la loi du 26 juillet 2005 au prétexte fallacieux de la nécessité de transposer une directive européenne, ouvre une voie parallèle de recrutement qui risque d'entraîner des abus et qui ne saurait satisfaire ceux qui sont attachés à la neutralité de la fonction publique. Qui plus est, les fonctionnaires contractuels qui bénéficieraient de ce CDI n'auraient aucune perspective d'évolution de carrière.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, l'indicateur 1-1 « transparence de l'emploi public pour les administrations de l'État » se traduit par un indice peu transparent censé évaluer le niveau de connaissances de leurs effectifs par les ministères en fonction des résultats d'une enquête de l'Observatoire de l'emploi public. Compte tenu du nombre de départs en retraite et des recrutements qui seront nécessaires, une connaissance précise des effectifs et des missions exercées est indispensable au contrôle parlementaire et, ainsi, à l'information des citoyens. Je souhaite donc que l'on élabore un indicateur plus clair permettant d'apprécier la gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances – Je suis moi aussi fort attaché à la fonction publique mais nous avons, monsieur Derosier, un devoir de vérité dans les comparaisons européennes.

S'agissant des réductions d'emploi, je rappelle que l'interpénétration des fonctions publiques territoriales et des fonctions publiques d'État entraîne une progression de 130 000 emplois publics, sans parler de la fonction publique hospitalière. Quel autre pays européen peut se targuer d'une telle avancée ?

Par ailleurs, même si nous devons améliorer le pouvoir d'achat des fonctionnaires, je ne pense pas que la fonction publique manque d'attractivité aux yeux de nos compatriotes.

En revanche, l'empilement des structures et la complexité des procédures rend illisible à beaucoup de nos compatriotes l'action publique.

M. Georges Tron, rapporteur spécial – Il ressort de mes rencontres avec les syndicats de fonctionnaires que ces derniers sont beaucoup plus intéressés par la question du pouvoir d'achat que par celle des effectifs.

Entre 1990 et 2005, les effectifs de l'État, malgré la décentralisation, ont augmenté de 9% – plus 6% dans les ministères, et plus 62% dans les établissements publics administratifs.

Sur la même période, les effectifs de la fonction publique territoriale ont cru de 33% - 90% dans les établissements publics rattachés aux collectivités.

En revanche, entre 2003 et 2004, 58 000 personnes supplémentaires sont venues enrichir les effectifs des trois fonctions publiques, hors emplois aidés, soit une augmentation de plus de 1,2%.

Sur cette courte période, les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté de 3,4%, tandis que ceux de la fonction publique d'État ont baissé de 0,7%.

Je partage par conséquent les réserves du président et je m'inquiète de l'inflation des effectifs dans les établissements publics administratifs.

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis – Au moins sommes-nous d'accord sur la nécessité de se pencher sur le pouvoir d'achat des fonctionnaires. Espérons que le Gouvernement nous entende.

Pour ce qui est des effectifs, c'est vrai que l'État a transféré des personnels aux collectivités territoriales, mais en nombre insuffisant. Vous n'exercez plus de responsabilité première dans votre département, Monsieur Méhaignerie, mais informez-vous auprès de votre successeur.

Ce débat est révélateur des divergences entre la majorité et l'opposition sur le rôle de la fonction publique dans un État moderne.

M. le Ministre de la fonction publique – S'agissant des mutuelles de fonctionnaires, suite aux recommandations de la Commission européenne en juillet 2005 et à un arrêt du Conseil d'État en septembre 2005, j'ai mis en place un groupe de travail avec les partenaires sociaux début février, et les dispositions antérieures contestées ont été abrogées en juin dernier.

Nous avons pris des dispositions législatives dans le cadre du projet de loi sur la modernisation de la fonction publique afin de donner une assise juridique à une aide des employeurs publics, et valider ainsi cette aide qui avait posé problème à la Commission et au Conseil d'État sur la forme, mais non sur le principe.

Les mutuelles se sont parallèlement engagées dans une comptabilité analytique précise pour répondre aux inquiétudes de la Commission et du Conseil d'État.

Par ailleurs, les projets de décret et de cahier des charges seront soumis aux partenaires sociaux dès cette semaine.

Nous nous sommes attachés à travailler dans la plus grande transparence, les partenaires sociaux et les représentants des mutuelles ayant été témoins de nos rendez-vous avec la Commission.

M. Georges Tron, rapporteur spécial – Que comptez-vous faire pour les mutuelles contre lesquelles sont engagées des procédures de remboursement qui fragilisent grandement leur situation financière ?

M. le Ministre de la fonction publique – Le prochain cadre juridique devrait régler les problèmes de trésorerie auxquels sont confrontées certaines mutuelles. En dehors de quelques situations particulières, il n'y a pas de problème, mais nous examinerons tout de même individuellement chaque cas, car nous devons maintenir le système de garantie de la protection sociale complémentaire des fonctionnaires, conformément à l'engagement du président de la République.

Par ailleurs, l'ENA compte 22 élèves supplémentaires cette année, ce qui nous a forcément conduit à augmenter le budget, mais nous serons attentifs aux demandes de la représentation nationale et nous examinerons la situation de plus près.

Concernant l'accord sur la formation, nous sommes en discussion avec les partenaires sociaux – je rappelle que le dernier accord sur le même thème a été signé en 1996. Nous sommes aujourd'hui en négociation sur les différents outils de formation existants, car nous souhaitons favoriser le déroulement de carrière et renforcer l'attractivité de la fonction publique. Il importe alors de déterminer ce qui relève de la formation initiale, de la formation professionnelle, voire de la formation personnelle. La mise en application du droit individuel à la formation est, dans ce cadre, un élément important. Nous sommes partis sur une possibilité de cumul de six ans, ce qui porterait à 120 heures le temps de formation. Six ans sont-ils nécessaires pour en bénéficier ? Peut-on anticiper ? Nous réfléchissons à toutes ces questions.

Ce volet formation est essentiel, car parallèlement à la mise en œuvre du DIF, nous favorisons les déroulements de carrière et les promotions.

Concernant les rémunérations, ce Gouvernement est le premier depuis huit ans à boucler un accord sur le pouvoir d'achat, signé par trois partenaires sociaux – la CFDT, la CFTEC et l'UNSA-Fonctionnaires. Nous pourrions ainsi refondre la grille des catégories C. Le salaire d'un fonctionnaire de catégorie C en pied de grille pourra augmenter jusqu'à 18 euros par mois, et en haut de grille, jusqu'à 100 euros. Celui des catégories B de pied de grille pourra augmenter jusqu'à 72 euros par mois, et une prime de 400 euros sera versée en décembre aux agents qui plafonnaient depuis plus de cinq ans au dernier échelon du dernier grade. Cette même prime s'élèvera à 700 euros pour les fonctionnaires des catégories A, avec une augmentation de salaire jusqu'à 72 euros par mois pour ceux du bas de grille.

Sur l'action sociale, à périmètre constant, nous passons de 85 à 102 millions, et nous avons pris des mesures concrètes – ainsi, un agent qui paiera les frais de garde de ses enfants en CESU pourra bénéficier d'une réduction de 40 à 60%.

De même, nous instaurons une AIP de 350 euros dans les 20% de départements qui n'en bénéficiaient pas encore, et nous la réévaluons là où elle existait déjà.

Nous avons pris des mesures significatives en matière d'action sociale, et l'ensemble des agents a su le reconnaître.

Pour ce qui est des outils de gestion des ressources humaines, nous disposons aujourd'hui d'un état très précis des effectifs, y compris sur les départs à la retraite et les recrutements.

Concernant les retraites, je partage les propos de M. Tron.

S'agissant des établissements publics administratifs, la forte augmentation des effectifs est essentiellement due – pour 97 000 sur 130 000 – au transfert des assistants d'éducation du budget de l'éducation nationale à celui des établissements publics locaux d'enseignement. En dehors de ces établissements publics locaux d'enseignement, les effectifs des établissements publics administratifs baissent.

Pour ce qui est de la parité, le Premier ministre a créé un poste de secrétaire général de l'administration pour veiller aux affectations aux postes à haute responsabilité, en étroite collaboration avec la DGAFP. Cela étant, le problème est plus profond. A qualification égale, il arrive que, du fait de l'existence de contraintes familiales, certaines promotions soient plus ouvertes aux hommes qu'aux femmes, ce qui bloque ainsi ces femmes dans leur accès aux plus hauts postes. Nous devons améliorer notre politique familiale. Nous allons travailler en priorité sur cette question.

S'agissant des candidats surdiplômés, je suis ouvert à toute expérimentation, mais le PACTE me semble une bonne piste qu'il conviendrait d'approfondir. C'est vrai, 65% des agents de catégorie C sont surdiplômés, mais prenons garde que la fermeture des concours de catégorie C ne décourage les gens de faire des études, de peur de ne pouvoir ensuite entrer dans la fonction publique, voire les . Les mesures incitatives me semblent préférables.

Monsieur Derosier, le pouvoir d'achat des fonctionnaires a augmenté de 0,5 point au 1^{er} janvier, d'un point au 1^{er} novembre, et augmentera de 0,5 point au 1^{er} février prochain.

Vous avez par ailleurs affirmé que la réduction des postes n'était pas synonyme de modernisation de la fonction publique. J'ajoute que l'augmentation du nombre de postes n'en est pas davantage synonyme.

Nous devons modifier notre approche du service, et améliorer le ratio service attendu/service rendu. Il est des cas où nous pouvons rendre un service de même qualité avec moins d'effectif – télédéclaration d'impôt par exemple -, d'autres où nous devons renforcer le personnel – Justice, sécurité...

La fonction publique est jugée sur la performance de ses services. L'objectif n'est pas d'augmenter ou de réduire les effectifs, mais d'améliorer la qualité du service.

Vous avez également dit que la fonction publique manquerait d'attractivité, alors même que nous avons doublé les promotions de catégorie C en catégorie B et de catégorie B en catégorie A, sans parler de la refonte de la grille des agents de catégorie C. Ces mesures sont effectives depuis le 1^{er} novembre, et les décrets qui ne sont pas encore sortis seront rétroactifs.

Par ailleurs, la transposition de la directive sur les CDI ne saurait être un acte fallacieux.

Concernant enfin l'indicateur 1-1, je reconnais qu'il n'est pas d'une clarté aveuglante... Je reste à votre disposition pour l'affiner. Nous pouvons évoluer sur cette question avec les partenaires sociaux.

M. Charles de Courson, secrétaire de la commission des finances, remplace M. Pierre Méhaignerie à la présidence.

M. Jacques-Alain Bénisti – Je rappelle que le projet de loi sur la modernisation de la fonction publique répond d'abord aux revendications des fonctionnaires, et à la nécessité de réformer la fonction publique.

Avez-vous à nouveau consulté les syndicats suite à l'évolution du texte sur la fonction publique en faveur de l'action sociale et du pouvoir d'achat des fonctionnaires, ces mesures répondant aux revendications de l'ensemble des syndicats ?

Où en est le plan de redéploiement des effectifs dans les différents ministères ?

Vous venez de nous confirmer que les décrets seront rétroactifs, et je rappelle que les mesures en matière de restructuration des grilles ou de promotion étaient réclamées par les syndicats.

Concernant la fusion des corps, je suis heureux qu'un quart soit déjà réalisé, et je salue les mesures en faveur de la mobilité et de la formation.

Enfin, je rappelle que sur les 130 000 emplois supplémentaires dans la fonction territoriale, 30 000 sont dus à la création des communautés d'agglomération par les socialistes, le reste résultant du plan de redéploiement de la fonction publique d'État vers la fonction publique territoriale.

M. Jean-Pierre Dufau – Monsieur le ministre, nous connaissons votre attachement à la fonction publique, et personne ne doute de votre pugnacité, mais permettez-moi de clarifier certains points.

L'accord minoritaire dont vous vous targuez comporte un volet social et un volet statutaire qui ont forcément des incidences financières, et vous ne pouvez le qualifier d'accord salarial. Les mots doivent avoir un sens.

Par ailleurs, les trois syndicats qui ont voté cet accord minoritaire représentent un tiers des fonctionnaires. Comment se prennent les accords dans la fonction publique ? La notion d'accord majoritaire ne serait-elle pas plus démocratique ? Pendant la Révolution française, le grand débat portait sur le vote par ordre ou par tête... Nous n'avons guère évolué.

Quant à la progression du point d'indice et, partant, du pouvoir d'achat, le compte n'y est pas plus cette année que les années précédentes. Pourrions-nous disposer d'un tableau sur l'évolution de l'indice des prix et du point d'indice depuis 2002 ?

Par ailleurs, comment les dépenses d'énergie ont-elles été comptabilisées dans l'évaluation du pouvoir d'achat ?

S'agissant de l'outil de gestion prévisionnelle des effectifs, je reconnais qu'il serait intéressant si nous connaissions clairement la gestion des missions et du travail à faire. Les effectifs n'ont d'intérêt que par rapport à une mission. Nous pourrions également résoudre le débat sur la réduction du nombre de fonctionnaires. Alors que le ministre déclare que la réduction des effectifs n'est pas une fin en soi, M. Méhaignerie les juge pléthoriques par rapport à ceux de nos voisins européens – ne doit-on pas en déduire que leur diminution deviendrait un but ?

Nous ne pouvons comparer les effectifs de la fonction publique d'un pays à l'autre qu'à condition de comparer également les missions de la fonction publique. Au-delà, il est évident que la fonction publique doit être la plus performante possible.

Monsieur le ministre, je ne méconnais pas les mesures que vous avez prises en matière sociale, mais il faudra persévérer dans cette voie.

Concernant les formations, nous devons nous pencher sur la carrière des agents de catégorie C, et ne pas nous intéresser exclusivement aux cadres A. Quant à la validation des acquis de l'expérience, je suis heureux que cette loi élaborée par Nicole Péry commence à prendre place dans le paysage français.

Bernard Derosier a insisté sur l'importance du recrutement dans le privé. Cet aspect de l'évolution de la fonction publique n'est pas forcément un progrès.

Quant aux non-titulaires, quelles mesures allez-vous prendre pour en diminuer le nombre ? Nous devons respecter ces personnes qui servent l'État pendant des années sans le statut et la garantie auxquelles elles peuvent prétendre.

M. Charles de Courson, secrétaire de la commission des finances – Je constate tout d’abord qu’il n’a pas été répondu à l’indicateur 1-1 en 2004, non plus qu’en 2005, et que l’on espère que 60% des administrations répondront en 2007. Avez-vous une idée du nombre de fonctionnaires et de non-fonctionnaires qui travaillent pour l’État et les établissements qui en dépendent ? Ce nombre augmente-t-il ou diminue-t-il ?

Par ailleurs, les majorations de pensions des fonctionnaires qui prennent leur retraite dans les DOM-TOM coûtent plus de 370 millions. Envisagez-vous d’évoluer sur cette disposition d’un texte de 1962 complètement obsolète ?

Enfin, pourriez-vous faire le point sur le rachat par les fonctionnaires de leurs années d’étude ?

M. Gilbert Meyer – Les fonctionnaires territoriaux recrutés après concours ou bénéficiant d’une promotion au sein de leur collectivité ou établissement public doivent suivre un stage. La pertinence de ces stages pour les fonctionnaires lauréats de concours ou les jeunes diplômés n’ayant jamais travaillé dans la fonction publique territoriale n’est pas contestée. Il en va différemment de celui imposé aux nouveaux promus en interne. Cette promotion traduit en effet la reconnaissance par l’employeur des compétences et de l’expérience professionnelle de ces personnes. Le stage se révèle donc superfluetoire en la matière, d’autant plus que neuf fois sur dix, ces agents sont déjà opérationnels dans le grade promu. Pourquoi leur imposer un stage qui coûte du temps et de l’argent ?

Quant aux non-titulaires recrutés faute de titulaires candidats à un poste vacant, la collectivité ne peut les employer plus d’un an. Au bout de cette échéance, la collectivité doit à nouveau publier une offre d’emploi sur le marché. Pour échapper à cette contrainte d’un an, les collectivités font appel au centre de gestion. Ne pourrait-on mettre en œuvre un dispositif moins hypocrite ?

M. le Ministre de la fonction publique – Outre le fait que trois syndicats aient signé l’accord sur le pouvoir d’achat, tous les autres se montrent pressés que ses dispositions entrent en application, ce qui semble indiquer qu’ils en sont plutôt satisfaits. Quant au calendrier, il sera respecté à la semaine près. Je recevrai toutes les organisations syndicales pour faire avec elles un tour d’horizon de toutes les questions.

Le nombre de départs à la retraite non remplacés est de 19 000, soit une diminution de 15 000 compte tenu de 4 000 créations de postes. La question des effectifs doit être envisagée avec pragmatisme, sans tabous, poste par poste, avec le souci de rendre le meilleur service. Cette démarche est d’ailleurs bien acceptée par l’opinion comme par les agents, même si elle est plus délicate à faire admettre aux syndicats.

Que M. Dufau ne m’en veuille pas de cette boutade, mais nous ne sommes plus à l’ère socialiste : nous disposons désormais d’éléments très précis sur tous les points qu’il a évoqués, notamment à la page 207 du document budgétaire. Mais je reste à sa disposition pour toute demande d’informations complémentaires.

M. Jean-Pierre Dufau – Les données remontent-elles jusqu’à 2002 ?

M. le Ministre de la fonction publique – Jusqu’à 1995.

S'agissant du pouvoir d'achat, j'ai l'impression, monsieur Dufau, que cela vous fait mal au cœur qu'un accord ait pu être signé, car il n'y en avait eu aucun en huit ans... Les trois organisations signataires sont tout à fait représentatives, et je souligne que je n'ai jamais parlé d'accord salarial, mais d'accord sur le pouvoir d'achat : cet accord, en effet, ne se limite pas à la question salariale, mais couvre aussi la question des promotions et celle de l'action sociale, laquelle est très appréciée des fonctionnaires, ainsi que je le constate semaine après semaine au fil de mes rencontres. S'agissant du calcul de l'indice des prix, je vous renverrai, sans vouloir dégager en touche, à mon collègue Thierry Breton.

Je vous rejoins tout à fait, par ailleurs, sur la nécessité de développer la formation pour les personnels de catégorie C.

Quelque 37 000 titularisations ont pu être opérées dans le cadre de la loi de 2001, et la REP comme la VAE favorisent, en outre, l'accès des non-titulaires à la fonction publique par les concours internes.

Je renvoie M. de Courson aux pages 9 et 23 du document budgétaire pour les effectifs des trois fonctions publiques et des établissements publics administratifs...

M. Charles de Courson, secrétaire de la commission des finances – Certes, mais le problème est qu'il n'existe pas à ce jour d'indicateur faisant consensus sur les effectifs de la fonction publique de l'État et de ses innombrables organismes périphériques. Or, d'aucuns affirment que la légère baisse du nombre des fonctionnaires titulaires est compensée, et même au-delà, par les embauches dans lesdits organismes. Est-ce vrai ou non ?

M. le Ministre de la fonction publique – C'est pour répondre à ces questions que l'Observatoire de l'emploi public a été créé.

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis – Par la gauche !

M. le Ministre de la fonction publique – Et amélioré depuis, car nous veillons à perfectionner l'outil d'année en année, et nous sommes d'ailleurs ouverts à toute suggestion provenant des destinataires du document annuel de l'Observatoire, qu'il s'agisse des partenaires sociaux, des représentants des collectivités employeurs ou, naturellement, des parlementaires.

Entre 1984 et 2004, la population française a crû de 10 %, les effectifs de la fonction publique de l'État de 11 %, ceux de la fonction publique hospitalière de 26 %, ceux de la fonction publique territoriale de 43 %. S'agissant de cette dernière, l'augmentation ne s'explique pas uniquement par les transferts de compétences et de personnels, mais aussi par l'émergence de besoins nouveaux, entre autres dans le secteur de l'aide à la petite enfance et, plus généralement, des services à la personne. J'observe au passage que ce sont les mairies, niveau d'administration dont la cote de popularité est la plus élevée dans l'opinion, qui ont le plus embauché. Cela montre que le problème est moins que celui des effectifs que celui de la qualité du service rendu.

La question des retraités vivant dans les DOM est actuellement étudiée par M. Baroin, qui a notamment fait appel à l'INSEE et à la DGAFP. C'est donc lui qu'il vous faudra interroger, car je ne dispose pas de tous les éléments.

Pour ce qui est des rachats de cotisations, j'ai dit que nous étions prêts à aménager le dispositif à la marge, mais que, pour des modifications plus substantielles, il faudrait attendre le rendez-vous de 2008.

Enfin, la loi relative à la fonction publique territoriale, monsieur Meyer, prévoit l'assouplissement de la formation imposée aux fonctionnaires reçus aux concours internes avant leur prise de poste, car il est dommage de les voir s'absenter juste au moment où on a besoin d'eux. La REP, en outre, permettra d'alléger ces formations. De façon plus générale, la suppression des quotas va changer beaucoup de choses, en permettant, par exemple, de nommer un agent en place.

M. Guy Geoffroy, vice-président de la commission des lois – Monsieur le ministre, nous vous remercions.

M. Charles de Courson, secrétaire de la commission des finances – Nous abordons maintenant la partie de la réunion qui concerne le ministre délégué au budget.

M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement – L'action du Gouvernement en matière de gestion immobilière constitue, cela a été souligné, une rupture par rapport au passé. Elle illustre la collaboration efficace entre l'exécutif et le législatif, puisque nous avons largement suivi les recommandations du rapport élaboré par M. Tron au nom de la MEC.

Où en étions-nous il y a quatre ans ? La méconnaissance par l'État de l'étendue de son propre parc était totale ; les cessions étaient rares ; personne ne défendait les intérêts patrimoniaux de l'État.

Dès 2003, les choses ont changé. Le Gouvernement s'est fixé des objectifs annuels de cession et a entrepris le recensement de son patrimoine immobilier, évalué à ce jour à 38 milliards d'euros – sans compter, bien entendu, les monuments historiques comme le palais de Versailles. En 2004, toutefois, les recettes de cession n'ont atteint que 170 millions d'euros, mais à l'été 2005, suite au dépôt du rapport de la MEC, qui comportait des propositions très concrètes, les conditions ont été réunies pour accélérer le mouvement.

La première priorité a été d'intensifier les ventes. Celles-ci se sont élevées à 634 millions d'euros en 2005, soit plus que les 600 millions prévus, et l'objectif de 480 millions fixé pour 2006 devrait être atteint. Les 500 millions attendus en 2007 constituent donc un but réaliste. La vente, attendue depuis dix ans, des hôtels Kinski et Vigny-Croisilles, sera conclue avant la fin de cette année.

Ces opérations ont conduit les gestionnaires de l'immobilier de l'État à se professionnaliser, en opérant les cessions aux conditions du marché et en engageant la modernisation du parc. C'est ainsi qu'a été vendu, pour 165 millions d'euros, le siège des Douanes, rue du Bac, et que celles-ci sont transférées à Montreuil, occasionnant une économie totale de 30 %.

La deuxième priorité était de donner à l'État les instruments d'une gestion performante. Le compte d'affectation spéciale « Gestion immobilière de l'État », créé par la loi de finances pour 2006, retrace, en recettes, les opérations de cessions, et garantit, en dépenses, que 15 % au moins des produits sont affectés au désendettement, les ministères pouvant utiliser le reste pour reloger les services et moderniser leur parc.

Le cadre juridique a été rénové grâce au code général de la propriété des personnes publiques, attendu depuis des années et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Il s'agit d'une part d'assister et de professionnaliser les gestionnaires d'immobilier public, et d'autre part de lever une série de verrous juridiques.

France Domaine, nouveau nom de l'ancien service des Domaines, est devenu un opérateur performant et moderne, capable de donner et de solliciter des conseils en commercialisation et de faire du *benchmarking*, comme cela se pratique dans certains pays étrangers, exemples dont on gagne toujours à s'inspirer lorsqu'ils sont concluants. En 2007, nous franchissons encore une étape nouvelle, qu'a annoncée le Président de la République le 6 janvier 2006 à Metz, lors de ses vœux aux agents de l'État : France Domaine exercera désormais la fonction d'un véritable propriétaire.

L'occupation des immeubles de l'État sera inscrite dans le cadre d'un contrat analogue à un bail privé, rompant avec l'idée ancienne selon laquelle les ministères sont propriétaires de leurs murs. Ils paieront désormais des loyers pour les biens de l'État qu'ils occupent. L'expérimentation menée en 2006 a sur dix-sept immeubles sera étendue en 2007 à toutes les administrations centrales, soit 257 immeubles et la moitié du parc de bureaux de l'État en valeur, puis, en 2008, à une partie des services déconcentrés. Le montant de ces loyers évoluera, conformément à vos recommandations, vers des niveaux analogues à ceux du secteur privé, afin d'inciter les ministères à procéder à des arbitrages en fonction d'une vision réaliste des coûts.

Par ailleurs – et c'est là l'aspect le plus délicat –, l'État devra prendre ses responsabilités de propriétaire en matière d'entretien. Dès 2007, des expérimentations seront menées, comportant le recours à des prestataires de service, comme c'est déjà le cas pour les prisons. Dans la présentation du budget 2008, un dispositif permettra de retracer l'ensemble des dépenses d'entretien du patrimoine de l'État, ministère par ministère. Je souligne au passage que les prestigieux hôtels Kinski et Vigny-Croisilles étaient à peine entretenus, que l'on y grelottait l'hiver et y étouffait l'été, et que leurs occupants, qui s'inquiétaient de devoir les abandonner, travailleront bien plus confortablement dans des locaux modernes et fonctionnels.

Mais la démarche de modernisation doit également porter sur le parc immobilier des opérateurs de l'État. Le recensement et la valorisation de leurs immeubles seront achevés pour les 50 opérateurs les plus importants, sur un total de 800, dès la fin de cette année, et pour 200 autres en 2007. Afin de les intégrer à la gestion patrimoniale de l'État, je vous propose d'étendre le champ du compte d'affectation spéciale aux immeubles qui lui appartiennent, mais qu'il a mis à la disposition d'un établissement public. Enfin, grâce au succès de l'expérience de la société de valorisation foncière et immobilière chargée du patrimoine de Réseau ferré de France, l'État dispose désormais d'un instrument efficace pour mobiliser, selon les besoins, ses actifs propres et ceux de ses opérateurs.

C'est dans ce contexte rénové que le Gouvernement a fixé les lignes directrices, qui se veulent innovantes, de la stratégie immobilière de l'État. Il s'agit d'abord de fixer un cadre, élaboré par France Domaine, avec des critères inspirés des pratiques du privé. Il s'agit ensuite d'adopter des schémas pluriannuels de stratégie ministérielle. Il s'agit en outre de rendre, au niveau local, les préfets responsables de la stratégie de l'État.

Il a enfin été créé, sur vos recommandations, un Conseil de l'immobilier de l'État, que préside – à tout seigneur tout honneur – M. Tron, et dont je suis de très près les travaux. Je souhaite, en conclusion, que cette question importante fasse l'objet d'un consensus, même en cette période où l'une et l'autre fourbissent leurs armes. Il n'y a pas d'un côté les « gentils » dépensiers et de l'autre les « méchants » économes : la LOLF, en effet, a fait de l'État une maison de verre, où l'on ne peut plus cacher les choses sous le tapis.

M. Georges Tron, rapporteur spécial – Je n’aborderai que l’immobilier et serai relativement bref, étant en osmose quasi parfaite avec le ministre, qui a déjà tout dit. Le rapport que j’avais rédigé au nom de la MEC était le fruit d’un travail collectif, pour lequel majorité et opposition ont très étroitement coopéré. Je formulerai néanmoins quelques observations et poserai deux questions.

S’agissant du produit attendu, il faut à la fois se montrer prudent et maintenir un niveau élevé de cessions. Le fait que les objectifs fixés aient été atteints tant en 2005 et 2006 laisse à penser qu’il en ira de même de celui de 2007, qui est du même ordre.

L’extension du compte d’affectation spéciale aux fonds de concours et aux immeubles occupés par des établissements publics administratifs répond à notre préoccupation. J’ai déjà dit tout à l’heure, s’agissant de la fonction publique, qu’il convenait d’être attentif à la question du cantonnement des personnels dans ces structures ; la même remarque vaut pour les locaux. Aussi devons-nous nous réjouir que soit annoncée pour l’an prochain une estimation du parc immobilier de l’État occupé par des établissements publics.

Les règles de fonctionnement du compte d’affectation spéciale prévoient que 15 % du produit des cessions sera affecté au désendettement, et le reste aux ministères occupants. On doit toutefois noter certaines dérogations au profit de divers ministères, et je voudrais mettre le Gouvernement en garde contre leur multiplication. Je suis un peu moins optimiste, par ailleurs, que le ministre – solidarité gouvernementale oblige – sur la disposition du ministère de la culture à coopérer...

Si la partie « diagnostic » des schémas pluriannuels de stratégie immobilière est tout à fait précise, c’est un peu moins vrai, a-t-il semblé aux membres du Conseil pour l’immobilier de l’État, de leur partie prospective.

Concernant la fixation des loyers, nous avons émis le souhait que l’État ne s’octroie pas à lui-même, comme sur d’autres sujets, des règles dérogatoires. Nous avons donc fait des calculs très compliqués, avant de considérer qu’il valait mieux, somme toute, s’aligner sur les conditions du marché, et nous nous félicitons que ce conseil ait été suivi. Reste la question du coût de l’entretien, pour laquelle nous esquisserons quelques pistes d’ici la fin de l’année. En tout état de cause, je suis absolument convaincu que la pratique des loyers budgétaires est d’une importance capitale, car elle aura pour effet de responsabiliser les gestionnaires publics.

Je suis quelque peu sceptique quant au bien-fondé du passage des Domaines de la direction générale des douanes à celle de la comptabilité publique. N’aurait-il pas été préférable de les rattacher directement au ministre ?

Enfin, l’idée, avancée un temps, de s’entourer de compétences venues du secteur privé, est-elle toujours d’actualité ? Le directeur de France Domaines nous a laissé entendre que l’on s’orientait vers d’autres solutions.

En conclusion, je vous félicite, monsieur le ministre, d’avoir pris à bras-le-corps cette question de l’immobilier de l’état, et je me réjouis que tout le monde avance, en la matière, d’un même pas.

M. Tony Dreyfus, rapporteur pour avis de la commission des lois pour la mission « Régimes sociaux et de retraite » et pour le compte d’affectation spéciale « Pensions » – Le rapport que je suis amené à vous présenter concerne les crédits affectés aux régimes sociaux et de retraite, et aux pensions des fonctionnaires. Certains régimes spéciaux seront donc ici abordés, et principalement ceux de la SNCF et de la RATP. Deux éléments serviront de fil directeur à mon analyse.

Trois ans après la loi du 21 août 2003, dont l'objectif principal était l'allongement de la durée effective de cotisation des fonctionnaires, peut-on dresser un premier bilan de cette réforme ?

En second lieu, l'application des nouvelles normes comptables européennes, qui va conduire les entreprises à évaluer et provisionner leurs engagements au titre des retraites, explique les réformes en cours ou envisagées de certains régimes spéciaux, qui prévoient à terme leur adossement au régime général.

S'agissant de la mission « Régimes sociaux et de retraite », Les régimes concernés ont pour point commun d'être des régimes de cessation anticipée d'activité ou des régimes spéciaux en rapide déclin démographique, voire quasiment éteints pour certains. Cette situation conduit l'État à verser des subventions d'équilibre à ces régimes, en contrepartie des efforts d'efficacité qui sont demandés aux organismes tiers gestionnaires.

Les régimes sociaux et de retraite des transports terrestres regroupent 66 % des crédits de la mission, soit 3,29 milliards d'euros pour 2007.

Avec 165 000 cotisants pour 306 000 pensionnés en 2005, le régime de retraite de la SNCF bénéficie d'une subvention d'équilibre versée par l'État, qui progresse de 12,7 % et s'établira à 2,77 milliards d'euros en 2007. Or, avec l'application des normes comptables européennes, la société pourrait être amenée à provisionner 9 milliards d'euros au titre des retraites ! Pour éviter la faillite virtuelle de l'entreprise en 2007, une issue doit donc être trouvée rapidement.

Concernant la RATP, son adossement au régime général est en voie de finalisation, et a d'ailleurs donné lieu à la création d'une caisse de retraite du personnel. Mais celle-ci se trouve déjà en difficulté, puisque son déficit atteindra 407 millions d'euros en 2007 et n'est couvert par l'État qu'à hauteur de 354 millions, alors même que la dégradation des comptes du régime se confirme. Par ailleurs, en vue de l'adossement au régime général, une soultte, évaluée à 700 millions d'euros, devrait être versée par l'État à la CNAVTS, mais les négociations autour de celle-ci n'ont toujours pas abouti.

Le reste – peu volumineux – des crédits de la mission est réparti entre le régime d'aide aux transporteurs routiers, avec le financement du congé de fin d'activité et du complément de retraite des conducteurs routiers, et les garanties de retraite des anciens agents des services publics d'Afrique du Nord et d'outre-mer.

Le programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » est pour sa part exclusivement tourné vers le financement de l'Établissement national des invalides de la marine, chargé de la gestion du régime de sécurité sociale des marins, question dont l'impact politique n'est pas négligeable, surtout dans l'Ouest, même si les montants en cause ne sont pas considérables.

Enfin, le programme « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers » mobilisera 972,5 millions d'euros de subventions, dont 845 millions pour la Caisse nationale de sécurité sociale des mines, marquée par la quasi-disparition des actifs : le régime comptait 13 309 cotisants pour 373 067 pensionnés au 31 décembre 2005 ! De même, lors de la privatisation de la SEITA en 1993, l'État s'était engagé à assurer l'équilibre de son régime de retraite ; or, la disparition progressive et annoncée des cotisants, conduira à une augmentation à due concurrence de la subvention de l'État.

Enfin, le programme finance des régimes qui ont pour particularité d'être quasi-éteints, comme la caisse de retraite de l'Imprimerie nationale, la caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer, ou encore les versements liés à la liquidation de l'ORTF...

S'agissant du compte d'affectation spéciale « Pensions », l'objectif assigné par la LOLF est de retracer dans un compte unique toutes les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires servis par l'État, afin de développer une logique de révélation de « coûts complets ».

J'en viens à mes questions.

Le nombre des pensionnés civils s'élève en 2006 à plus de 1,528 million, celui des pensionnés militaires à près de 566 000. Je voudrais, sans polémique aucune, interroger le ministre sur l'impact précis de la réforme de 2003. Des projections ont-elles été effectuées ?

S'agissant de la réforme du financement de la RATP, où en sont les négociations avec la CNAVTS, qui doivent déterminer le montant de la soulte ?

Quelles sont, d'autre part, les modalités prévues de couverture du déficit de la nouvelle caisse de retraite du personnel de la RATP ?

La réforme du régime de retraite de la Poste sera-t-elle engagée avant la fin de l'année 2006 ? Le montant estimé de la soulte, soit 2 milliards d'euros, est-il confirmé ? Y aura-t-il adossement au régime général ?

Enfin, quelles sont les pistes actuellement à l'étude concernant la réforme du régime de retraite de la SNCF ? Celle-ci sera-t-elle lancée au premier semestre 2007 ?

M. le Ministre délégué au budget – Je rejoins M. Tron sur l'essentiel de ses observations. Sans doute faudra-t-il aller au-delà de l'inclusion des immeubles mis à disposition des établissements publics dans le compte d'affectation spéciale, mais l'existence même de celui-ci interdit de se voiler la face.

Quant aux dérogations dont il a parlé, elles concernent essentiellement le ministère des affaires étrangères, engagé dans une grande entreprise de redéploiement de son parc à l'étranger, et celui de l'équipement.

Le schéma directeur devra faire l'objet d'une amélioration continue, en intégrant autant que possible les normes du privé. Faut-il s'aligner complètement sur celui-ci pour la fixation des loyers ? L'objectif est en tout cas de tendre vers les conditions du marché, et j'attends beaucoup, sur ce sujet, des propositions du Conseil pour l'immobilier de l'État.

Il était nécessaire, et je crains d'être pour une fois en désaccord avec M. Tron, de rattacher les Domaines à une administration ayant un réseau territorial. La DGI étant déjà engagée dans un vaste programme de réorganisation, il a paru préférable, et de surcroît plus cohérent, de choisir la DGCP. Il est naturel que cela suscite des interrogations de nature sociale, mais les choses se passent bien, entre interlocuteurs responsables, et je suis donc plutôt confiant.

Je ne suis pas choqué, bien au contraire, par l'idée de faire appel aux compétences du secteur privé, avec lequel France Domaines, je le rappelle, a contracté pour 30 millions d'euros en 2005.

J'en viens maintenant aux régimes spéciaux de retraite.

La caisse de retraite du personnel de la RATP, créée en décembre 2005, versera directement les pensions, à droits inchangés. Nous sommes en train de négocier son adossement, en contrepartie d'une soulte, au régime général, c'est-à-dire à la CNAVTS pour la partie obligatoire et à l'AGIRC et à l'ARRCO pour la partie complémentaire ; le dispositif sera soumis à la Commission européenne. Que M. Dreyfus soit rassuré : le besoin de financement est et sera couvert, les hypothèses du PLF 2007 le permettent.

S'agissant de la Poste, la réforme qui sera proposée dans le cadre du collectif budgétaire reposera sur les principes suivants : des droits inchangés, une cotisation libératoire évitant à l'établissement de devoir provisionner dans son bilan la totalité de ses engagements, et une contribution de 2 milliards d'euros en 2006 pour le paiement des pensions. Y aura-t-il adossement à au régime général ? La loi de finances le permet, mais je ne veux pas préjuger du résultat de la négociation, non plus que de la position de la Commission européenne.

Dans le cas de la SNCF, les paramètres sont multiples, et parmi eux figure le passage, prévu en 2007, aux normes comptables IFRS. Je ne peux vous donner encore d'éléments très précis, car le processus est tributaire du conseil d'administration et de la Commission européenne, mais il faut faire très attention à ce que l'on dit, car certains propos inconsidérés peuvent semer le trouble. C'est ainsi que la présidente de la SNCF a dû faire une vigoureuse mise au point après que certains articles de presse ont parlé de « faillite virtuelle ». En effet, cette expression dramatise inutilement la situation, car le passage aux normes IFRS ne change rien à des données comptables qui étaient connues de longue date, pour figurer dans les annexes du bilan.

Concernant le besoin de financement à moyen et long terme des retraites de la fonction publique elle-même, les projections du COR estiment à 8,3 milliards à l'horizon 2033 l'impact positif de la réforme de 2003 – conformément, d'ailleurs, à ce qui avait été annoncé à l'époque. Cela signifie que l'effet du choc démographique est amorti pour un tiers, à taux de cotisations inchangé. Ces données devraient préparer les esprits en vue du rendez-vous de 2008, qu'il convient d'aborder en laissant de côté les approches idéologiques, afin d'apporter, comme en 2003, des réponses courageuses et modernes.

M. Charles de Courson, secrétaire de la commission des finances – J'ai, pour ma part, plusieurs questions.

Trouvez-vous normal et équitable, monsieur le ministre, que les cotisations de retraite des fonctionnaires soient prises en charge pour 85 % par leur employeur, c'est-à-dire l'État, au lieu de 55 % pour celles des salariés du secteur privé, et que le taux de cotisation, qui plus est, soit bloqué depuis des années à 7,85 %, alors que le total dérive de 1,2 point par an ?

Quant à la SNCF, nous avons été très étonnés, lors de notre rencontre avec Mme Idrac, d'apprendre qu'elle négociait directement avec l'État et avec Bruxelles la couverture des 8,9 milliards d'euros qu'elle aurait, sinon, à provisionner dans son passif. Il nous semble nécessaire d'en passer, pour cela, par la loi, et non par une simple lettre, comme on nous l'a laissé entendre au ministère des finances. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, le président Méhaignerie m'a chargé de vous demander où en sont les ventes des hôtels de Vigny et de Croisilles, des 436 mètres carrés du 19 rue du Renard, qui abritent une salle de sports et une salle de danse, des 1 130 mètres carrés du 12 rue de Louvois, qui hébergent 34 permanentes syndicaux, des 1 200 mètres carrés de la place de Valois, qui abritent l'inspection générale et le comité d'histoire du ministère, soit 70 personnes en tout, et où vont aller les 145 personnes de la direction de la musique et de la danse, qui devaient aller rue des Bons-Enfants. Si un autre site devait être loué pour elles, il en résulterait, outre un surcoût financier, un accroissement des surfaces occupées par le ministère...

Je conclurai par un compliment personnel, dont je ne suis pas coutumier à votre endroit, monsieur le ministre : je vous félicite en effet d'avoir engagé, en matière d'immobilier, une politique qui n'existait pas avant.

M. le Ministre délégué au budget – Je vous en remercie, et prends cette louange comme un encouragement à poursuivre.

Je regrette de n'avoir pas été informé à l'avance de la teneur des questions du président Méhaignerie, que je transmettrai à Renaud Donnedieu de Vabres – mais sans doute l'interrogerez-vous directement cet après-midi. Je voudrais, au passage, prendre la défense de mon collègue, épinglé par Georges Tron, en disant qu'il est moins facile aux ministres concernés qu'au ministre de budget de prêcher le déménagement en petite couronne à ses fonctionnaires habitués à venir travailler sous les lambris dorés du centre de Paris : au moins a-t-il eu le courage de se colleter au dossier !

M. Georges Tron, rapporteur spécial – Avouez tout de même que laisser inoccupé pendant plus de douze ans un immeuble comme celui des Bons-Enfants, soit 30 000 mètres carrés en plein Paris, dépasse l'entendement ! Si le ministère avait dû payer un loyer pour ces locaux vacants, cela aurait fortement écorné son budget... Tous les ministères sont certes à cette problématique, mais le cas de la culture nous a paru particulièrement significatif, la personne du ministre n'étant naturellement pas en cause.

Quant aux dérogations, on leur trouve toujours de bonnes raisons, et j'engage le Gouvernement à fixer une ligne claire.

M. le Ministre délégué au budget – L'affaire des Bons-Enfants est un scandale, vous avez raison, et je suis heureux que le ministre de la culture ait pris le taureau par les cornes. Cela dit, elle ne pourra se reproduire, grâce, précisément, à la technique des loyers budgétaires.

Pour en revenir aux dérogations, elles restent tout à fait exceptionnelles, et correspondent à des situations particulières.

S'agissant des retraites des fonctionnaires, je veux rappeler que l'institution de la décote et de la surcote incite les agents à travailler plus longtemps.

M. Charles de Courson, secrétaire de la commission des finances – Mais cela ne change rien à la répartition de l'effort de financement, ni au fait que le taux de cotisation des fonctionnaires soit bloqué à 7,85 %.

M. le Ministre délégué au budget – L'homothétie entre la situation du public et celle du privé n'est pas parfaite, c'est vrai, mais des mesures importantes et courageuses ont été prises pour les rapprocher, notamment quant à la durée de cotisation. Si l'on veut aller plus loin, il faudra attendre le rendez-vous de 2008.

Enfin, pour ce qui est de la SNCF, une expertise est en cours sur la nécessité ou non de recourir à la loi. J'observe seulement que, pour la RATP, un décret a suffi.

M. Charles de Courson, secrétaire de la commission des finances – Il n’y aura donc rien sur ce sujet dans le collectif budgétaire ?

M. le Ministre délégué au budget - Non, tant que l’expertise n’est pas achevée.

M. Charles de Courson, secrétaire de la commission des finances – Monsieur le ministre, il nous reste à vous remercier pour la précision de la plupart de vos réponses...

La séance est levée à 12 heures 45.

La Directrice du service
du compte rendu analytique,

Marie-Christine CHESNAIS