



N° 3363

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 13

**DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT
FONCTION PUBLIQUE**

GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

**PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS
OU À DES ORGANISMES PRIVÉS**

Rapporteur spécial : M. Georges TRON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I.– LE PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE DE LA MISSION DIRECTION DE L’ACTION DU GOUVERNEMENT	11
A.– L’EXÉCUTION EN 2004, 2005 ET 2006	11
B.– LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2007	15
1.– Les principales caractéristiques	15
2.– La mise en œuvre de la stratégie de performance	18
<i>a) Les objectifs et indicateurs</i>	18
<i>b) Le périmètre du programme</i>	22
<i>c) Les budgets opérationnels de programme</i>	24
<i>d) Les plafonds d’emploi et crédits de personnel</i>	26
<i>e) Les deux audits de modernisation</i>	26
C.– LES DEUX GRANDS DOMAINES D’INTERVENTION	28
1.– La formation interministérielle	28
<i>a) Les crédits et les effectifs de l’ENA et des IRA</i>	28
<i>b) La réforme de l’ENA</i>	31
<i>c) Le dispositif interministériel de formation professionnelle et continue</i>	33
2.– L’action sociale	36
<i>a) L’action sociale interministérielle</i>	36
<i>b) L’action sociale ministérielle</i>	40
<i>c) Les mutuelles de fonctionnaires et l’abrogation de l’arrêté « Chazelle »</i>	41
II.– LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	45
A.– UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT DE MAÎTRISE DES EFFECTIFS PUBLICS	45
1.– La maîtrise des effectifs	46
2.– La maîtrise des dépenses de personnel	52
<i>a) Les dépenses de personnel (titre 2)</i>	52
<i>b) L’« annexe jaune » sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique</i>	53
3.– Les effectifs de non-titulaires : une évolution à surveiller	55

4. – La perspective de long terme de l'Observatoire de l'emploi public	59
B.– LES ÉLÉMENTS D'UNE MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE	66
1. – L'instauration d'une véritable gestion des ressources humaines	67
<i>a) Les adaptations nécessaires du cadre statutaire.....</i>	<i>68</i>
<i>b) L'évolution des fonctions de gestion des ressources humaines dans le cadre de la LOLF</i>	<i>69</i>
<i>c) La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).....</i>	<i>71</i>
<i>d) La lente mise en place des systèmes d'information des ressources humaines</i>	<i>76</i>
<i>e) Hauts fonctionnaires : la création du Secrétariat général de l'administration.....</i>	<i>78</i>
2.– La mise en œuvre des conditions de la performance	80
<i>a) L'instauration progressive de la rémunération liée aux performances</i>	<i>80</i>
<i>b) Les actions entreprises en faveur d'une modernisation des régimes indemnitaires.....</i>	<i>84</i>
<i>c) La politique de fusion des corps.....</i>	<i>86</i>
<i>d) L'élaboration du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME)</i>	<i>89</i>
<i>e) La mobilité</i>	<i>91</i>
3.– L'amélioration des carrières	97
<i>a) L'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques</i>	<i>97</i>
<i>b) L'amélioration de la gestion des carrières</i>	<i>100</i>
<i>c) Une plus large prise en compte des acquis de l'expérience professionnelle et de la promotion sociale</i>	<i>104</i>
<i>d) Les actions menées en faveur d'une plus grande diversité sociale</i>	<i>106</i>
<i>e) L'emploi des personnes handicapées</i>	<i>107</i>
<i>f) La durée du travail</i>	<i>109</i>
<i>g) La relance du dialogue social</i>	<i>112</i>
III.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT	115
A.– L'EXÉCUTION DU COMPTE	116
1.– L'exécution en 2005	116
2.– L'exécution en 2006	121
B.– LE COMPTE EN 2007	123
C.- LA MISE EN OEUVRE DE LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE.....	124
1.– Les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel sur les missions monoprogramme	124
2.– Les objectifs et indicateurs.....	124
D.– LE FONCTIONNEMENT DU COMPTE	125
1.– L'élargissement du champ du compte.....	125
2.– Les règles de fonctionnement du compte.....	127

E.– LES LOYERS BUDGÉTAIRES	130
F.– LES AUTRES ASPECTS DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT	132
1.– La modernisation des procédures de vente	133
2.– Les cessions et la politique immobilière de l'État	133
3.– Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) et les conventions d'occupation	134
4.– La LOLF et l'immobilier de l'État	135
IV.– LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS	136
A.– EXÉCUTION DU COMPTE EN 2005 ET 2006	136
B.– LE COMPTE EN 2007	137
C.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE	138
D.- LES DISPOSITIFS	139
1. – La section <i>Prêts et avances à des particuliers ou à des associations</i>	139
a) <i>Action 1</i> : Avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport ..	139
b) <i>Action 2</i> : Avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat	139
c) <i>Action 3</i> : Avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général	139
d) <i>Action 4</i> : Avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement	140
2. – La section <i>Prêts pour le développement économique et social</i>	140
EXAMEN EN COMMISSION	141
Article additionnel après l'article 47 : Création d'une annexe générale (« jaune ») au projet de loi de finances de l'année sur les effectifs des fonctions publiques	145
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	147
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	149
ANNEXE N° 2 : SYNTHÈSE DE L'AUDIT DE MODERNISATION SUR L'ÉVALUATION DES PROCÉDURES DE GESTION FAISANT INTERVENIR LA DGAFF	151
ANNEXE N° 3 : COMMUNICATION EN CONSEIL DES MINISTRES DE M. CHRISTIAN JACOB, MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, LE 8 NOVEMBRE 2006	153

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, seulement 23 réponses sur 43 questions portant sur la fonction publique (53 % des réponses) étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Ce dernier rappelle qu'il avait fait pourtant un effort de constitution d'un tronc commun de questions budgétaires avec les autres rapporteurs spéciaux et pour avis de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Toutefois, les réponses aux questionnaires budgétaires sur les deux comptes spéciaux ont toutes été reçues avant la date limite.

Seul le programme *Fonction publique* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* est examiné dans ce rapport spécial.

L'autre programme de la mission, relatif à la *Coordination du travail gouvernemental*, fait l'objet du rapport spécial de M. Jean-Pierre Brard (annexe n° 12 au rapport général n° 3363).

Synthèse

Fonction publique

Les crédits du programme Fonction publique s'élèvent à 174 millions d'euros en 2007 et sont structurés en deux actions, l'action sociale interministérielle et la formation des fonctionnaires. Le Gouvernement a tenu les engagements pris lors de l'accord signé le 25 janvier 2006 avec trois organisations syndicales en matière de pouvoir d'achat. Deux nouvelles prestations, le chèque emploi service universel et l'aide à l'installation des personnels sont créées. Les crédits augmentent de 26,19 % en 2007. L'ENA met en œuvre la réforme de sa scolarité et achève son implantation à Strasbourg. Le projet de loi de modernisation de la fonction publique institue un droit à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Avec des crédits de personnel représentant 44,5 % des dépenses nettes de l'État en 2007, la fonction publique constitue un des enjeux majeurs du présent projet de loi de finances. En 15 ans (1990 – 2004) les effectifs (ETP) de la fonction publique de l'État ont augmenté de 9 %, ceux de la fonction publique territoriale de 33 % et ceux de la fonction publique hospitalière de 18 %. Les établissements publics croissent nettement plus vite que les autres services. L'évolution des effectifs non-titulaires doit être surveillée, notamment dans le cadre nouveau issu de la réglementation européenne. La tendance s'inverse en 2003, mais pour les effectifs de l'État seulement.

Le Gouvernement a entrepris une modernisation en profondeur de la fonction publique, avec une véritable gestion des ressources humaines, la rémunération liée aux performances, des fusions de corps, l'élaboration d'un répertoire des métiers et une incitation à la mobilité. Les aspects qualitatifs sont tout aussi prioritaires avec l'égalité des femmes et des hommes aux emplois supérieurs de l'État, l'amélioration de la gestion des carrières et une plus grande diversité sociale.

Gestion du patrimoine immobilier de l'État

Le compte d'affectation spéciale constitue l'instrument budgétaire de la réforme engagée en la matière. Des cessions à hauteur de 500 millions d'euros sont prévues en 2007, et le régime des loyers budgétaires sera étendu à toutes les administrations centrales des ministères.

Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés

Le compte de concours financier participe au financement des certaines actions sociales à destination d'agents publics et surtout de l'accompagnement des restructurations financières et commerciales des entreprises en difficulté.

INTRODUCTION

Avec des **crédits de personnel** représentant **44,5 % des dépenses nettes du budget de l'État en 2007**, la fonction publique constitue un des enjeux majeurs du présent projet de loi de finances. La situation extrêmement tendue des finances publiques en France constituerait, si elle n'était pas rapidement corrigée, un danger sérieux pour la compétitivité de notre économie. En même temps, ce sont les agents publics qui sont chargés de mettre en œuvre les grandes politiques de l'État et, *in fine*, du **service public qui est rendu aux citoyens**. Les fonctionnaires, dont la compétence et le dévouement ne sont plus à démontrer, doivent être étroitement associés à la définition des efforts de modernisation actuellement menés.

Il revient à la logique de performance mise en œuvre par la LOLF d'avoir été un puissant levier sur lequel s'appuient les ministères pour mettre en place une véritable **gestion des ressources humaines**. La tendance lourde telle que décrite par l'Observatoire de l'emploi public, de croissance des effectifs publics s'est inversée depuis 2003. La méthode choisie, avec les **audits de modernisation**, permet de procéder aux réformes structurelles qui étaient nécessaires, tout en améliorant la qualité du service public.

L'immobilisme serait tout autant préjudiciable pour les fonctionnaires, et les aspects qualitatifs de la fonction publique sont tout autant prioritaires. Comment corrige-t-on les **inégalités** dont souffrent encore trop souvent les **femmes** dans les recrutements de la haute fonction publique ? Comment donner à chacun des **perspectives de recrutement et de débouché**, pour ainsi mieux faire fonctionner l'ascenseur social ? Comment **limiter le recours aux non titulaires**, dans le contexte nouveau institué par le droit communautaire ? De la réponse à ces questions dépendent les conditions d'une fonction publique de qualité et un service public qui soit à la hauteur des attentes des usagers.

Le présent rapport traitera dans une première partie des crédits du programme *Fonction publique* et, plus généralement, dans une deuxième partie des éléments de la modernisation de la fonction publique.

Le présent rapport traitera également, dans une troisième partie, du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et, dans une quatrième, du compte d'affectation spéciale *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*.

I.- LE PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE DE LA MISSION DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

A.- L'EXÉCUTION EN 2004, 2005 ET 2006

En 2004, le programme *Fonction publique* était doté de 202,25 millions d'euros de crédits initiaux. Compte tenu de l'ouverture des crédits de report, de la mise en place de mesures de régulation et de divers mouvements budgétaires externes et internes au programme, le montant des crédits disponibles était de 207,97 millions d'euros. Le niveau de consommation a été établi à 185,39 millions d'euros, soit un taux de consommation de 89,14 %.

EXÉCUTION EN 2004

(en euros)

Action / Sous-action	LFI	Reports	LFR	Annulations et mises en réserves	Mouvements (Répartitions, transferts et FDC)	Crédits disponibles	Crédits consommés
<i>Formation des fonctionnaires</i>	73.308.764	3.058.633	7.014.917	-2.756.009	836.394	81.462.699	79.678.587
ENA	32.006.777	°	7.514.917	-500.000		39.021.694	39.021.694
IRA	33.448.827	°		-500.000	422.960	33.371.787	33.371.787
Formation interministérielle	3.332.563	1.912.728	-100.000	-1.439.559	-205.757	3.499.975	2.609.805
Communication et études	2.508.270	1.145.905	-400.000	-316.450	619.191	3.556.916	2.662.974
Subventions aux organisations syndicales	2.012.327					2.012.327	2.012.327
<i>Action sociale interministérielle</i>	128.941.238	11.810.702	-100.000	-3.638.140	-10.505.374	126.508.426	105.711.155
Handicap	7.640.000	22.562	-100.000	-1.400.000	-4.502.597	1.659.965	898.000
Aide aux familles	90.740.713				-100.000	90.640.713	77.896.436
Retraités	21.886.477				°	21.886.477	20.863.842
Logement et restauration	6.849.558	11.788.140		-2.238.140	-6.002.777	10.396.781	4.788.090
Sections régionales intern. d'action sociale	1.824.490	°	°	°	100.000	1.924.490	1.264.787
Totaux	202.250.002	14.869.335	6.914.917	-6.394.149	-9.668.980	207.971.125	185.389.742

Source : ministère de la Fonction publique

Les principaux mouvements intervenus en cours de gestion de l'exercice 2004 sont les suivants :

– l'ouverture de crédits au titre des reports pour un montant de 14,87 millions d'euros et en loi de finances rectificative pour 7,51 millions d'euros (destinés à l'ENA, au titre de la mise en œuvre la réforme de l'École) ;

– l'annulation de crédits en gestion pour un montant de 6,39 millions d'euros et en loi de finances rectificative pour 0,6 million d'euros ;

– l’attribution de dotations du Fonds pour la réforme de l’État (FRE) pour 0,59 million d’euros (dont 0,04 million d’euros pour les IRA et 0,55 million d’euros pour la DGAFP) et du Fonds interministériel de mutualisation (FIM) pour 0,12 million d’euros (allocation pour le projet système d’information des ressources humaines - SIRH) ;

– le rattachement de fonds de concours pour un montant de 0,39 million d’euros pour les IRA au titre du remboursement aux instituts par la Caisse des dépôts et des consignations des frais de scolarité des élèves affectés à cet établissement à l’issue de leur formation ;

– le transfert des crédits du programme à destination d’autres programmes ministériels pour un montant de 10,51 millions d’euros (dont 4,51 millions d’euros au titre du Fonds interministériel pour l’insertion des personnes handicapées dans la fonction publique et 6 millions d’euros au titre d’opérations d’action sociale en matière de logement ou de rénovation de restaurants interadministratifs - RIA).

En 2005, le programme *Fonction publique* était doté de 132,68 millions d’euros de crédits initiaux. La réduction de 69,57 millions d’euros de cette enveloppe constatée en 2005 par rapport à celle ouverte en 2004 s’explique par :

– la sous-dotation initiale des enveloppes dédiées aux prestations sociales gérées par la Mutualité de la fonction publique (chèque-vacances, aide ménagère à domicile et aides au logement pour les fonctionnaires (AIP-PIP) en vue de la réduction en cours d’exercice du fonds de roulement du prestataire (LFI 2005 / LFI 2004 : - 9,5 millions d’euros). Les dépenses 2005, supérieures par ailleurs aux dépenses 2004, ont été couvertes à la fois par les crédits initiaux et le fonds de roulement ;

– la suppression de l’aide à l’amélioration de l’habitat des retraités. La prestation n’était plus adaptée aux besoins des agents (dotation initiale en 2004 : 1,3 million d’euros) ;

– le transfert aux caisses d’allocation familiales (CAF) de la prestation services crèches à compter du 1^{er} janvier 2005 (2004 : 55 millions d’euros). Il s’agissait d’une des mesures de la stratégie ministérielle de réforme du ministère chargé de la fonction publique.

Compte tenu de l’ouverture des crédits de report, de la mise en place de mesures de régulation et de divers mouvements budgétaires externes et internes au programme, le montant des crédits disponibles était de 110,22 millions d’euros. Le niveau de consommation a été établi à 107,84 millions d’euros, soit un taux de consommation de 97,8 %.

EXÉCUTION EN 2005

(en euros)

Action / Sous-action	LFI	Reports	LFR	Annulations et mises en réserves	Mouvements (Répartitions, transferts et FDC)	Crédits disponibles	Crédits consommés
<i>Formation des fonctionnaires</i>	71.304.217	619.094	-1.054.852	-4.218.618	782.305	67.432.146	66.317.907
ENA	30.900.000	°	°	-2.100.000	122.683	28.922.683	28.922.683
IRA	32.714.210	°	°	-2.100.000	194.400	30.808.610	30.808.610
Formation interministérielle	3.467.629	315.004	-1.054.852	-10.152	100.000	2.817.629	2.436.832
Communication et études	2.044.171	304.090		-8.466	365.222	2.705.017	1.971.575
Subventions aux organisations syndicales	2.178.207					2.178.207	2.178.207
<i>Action sociale interministérielle</i>	61.379.905	5.459.149	-1.289.848	-15.285.152	-7.472.727	42.791.327	41.524.553
Handicap	7.624.720		-1.289.848	-10.152	-5.298.000	1.026.720	137.000
Aide aux familles	27.410.929			-6.823.097	190.000	20.777.832	20.613.344
Retraités	20.965.253			-4.763.278	32.929	16.234.904	16.234.904
Logement et restauration	3.554.513	5.459.149		-3.688.625	-2.124.727	3.200.310	3.145.648
Sections régionales interm. d'action sociale	1.824.490				-272.929	1.551.561	1.393.657
Totaux	132.684.122	6.078.243	-2.344.700	-19.503.770	-6.690.422	110.223.473	107.842.460

Source : ministère de la Fonction publique

Les principaux mouvements intervenus en cours de gestion de l'exercice 2005 sont les suivants :

– l'ouverture de crédits en report pour un montant de 6,08 millions d'euros ;

– l'annulation de crédits en gestion pour un montant de 19,50 millions d'euros et en LFR pour 2,34 millions d'euros ;

– l'attribution de dotations du Fonds pour la réforme de l'État (FRE) pour 0,10 million d'euros (DGAFP), du Fonds interministériel de mutualisation (FIM) pour 0,15 million d'euros (allocation pour le projet d'informatisation des organisations syndicales) et du Fonds des délocalisations publiques pour 0,12 million d'euros (subvention destinée à couvrir les versements effectués par l'ENA au profit des agents ayant accepté d'accompagner le transfert de l'école à Strasbourg) ;

– le rattachement de fonds de concours pour un montant de 0,19 million d'euros pour les IRA au titre du remboursement par la Caisse des dépôts et des consignations aux instituts des frais de scolarité des élèves affectés à cet établissement à l'issue de leur formation ;

– le transfert des crédits du programme à destination d’autres programmes ministériels pour un montant de 7,37 millions d’euros (dont 5,2 millions d’euros au titre du Fonds interministériel pour l’insertion des personnes handicapées dans la fonction publique et 2,17 millions d’euros au titre d’opérations d’action sociale en matière de logement ou de rénovation de RIA).

En 2006, le programme *Fonction publique* est doté en loi de finances initiale de 137,67 millions d’euros. La légère hausse des crédits en 2006 par rapport à l’année 2005 (+ 3,76 %) a été induite par l’extension de l’aide à l’installation des personnels de l’État à l’ensemble du territoire et de sa revalorisation pour les agents bénéficiaires affectés en Île-de-France et par la mise en place à compter de septembre 2006 de deux nouvelles prestations d’action sociale, à savoir le chèque emploi service universel et le dispositif de prêt pour le paiement d’un dépôt de garantie en matière de logement. Les demandes de crédits supplémentaires au titre de l’année 2006 ont été parallèlement et partiellement compensées par la suppression du fonds interministériel d’insertion des personnes handicapées et l’arrêt du rattachement de ses crédits au programme *Fonction publique*. Compte tenu de l’ouverture des crédits de report et de la mise en place de mesures de régulation (mise en réserve et annulations de crédits), le montant des crédits disponibles au 1^{er} semestre 2006 est de 131,53 millions d’euros. Le niveau de consommation est établi au **1^{er} semestre** à 76,14 millions d’euros, soit un taux de consommation de 57,9 %.

EXÉCUTION EN 2006

(en euros)

Action / Sous-action	LFI	Reports	Annulations	Mises en réserves et mouvements internes	Mouvements externes (Répartitions et transferts)	Crédits disponibles au 1 ^{er} semestre 2006	Crédits consommés au 1 ^{er} semestre 2006
<i>Formation des fonctionnaires</i>	69.836.072	276.645	-123.109	-2.909.949	0	67.079.659	49.730.135
ENA	30.900.000		-54.471	-1.490.529		29.355.000	23.175.000
IRA	32.520.627		-57.328	-1.568.703		30.894.596	23.170.950
Formation interministérielle	2.737.238	218.314	-8.666	279.970		3.226.856	677.593
Communication et études	1.500.000	58.331	-2.644	-130.687		1.425.000	528.385
Subventions aux organisations syndicales	2.178.207					2.178.207	2.178.207
<i>Action sociale interministérielle</i>	67.838.286	415.203	-119.586	-3.687.531	0	64.446.372	26.414.672
Handicap							
Aide aux familles	39.149.260	164.442	-72.361	-3.859.522		35.381.819	16.047.476
Retraités	17.126.858		-26.843	2.522.946		19.622.961	9.605.395
Logement et restauration	9.562.168	101.306	-16.856	-1.820.026		7.826.592	617.436
Sections régionales interm. d'action sociale	2.000.000	149.455	-3.526	-530.929		1.615.000	144.365
Totaux	137.674.358	691.848	-242.695	-6.597.480	0	131.526.031	76.144.807

Source : ministère de la Fonction publique

Les principaux mouvements intervenus au cours du 1^{er} semestre 2006 concernent l'ouverture de crédits de report pour un montant de 0,69 million d'euros (en crédits de paiement) par arrêté du 30 mars 2006 et l'annulation de crédits pour un montant de 0,24 million d'euros par décret du 27 mars 2006 au titre des mesures relatives à l'épidémie de chikungunya et à l'épizootie de grippe aviaire.

B.– LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2007

1.– Les principales caractéristiques

Le programme *Fonction publique* regroupe les crédits d'intervention (174 millions d'euros en crédits de paiement) mis à la disposition du ministère de la Fonction publique.

Il est structuré en deux actions : la formation des fonctionnaires (y compris la subvention de l'École nationale d'administration – ENA – et des cinq instituts régionaux d'administration – IRA) et l'action sociale interministérielle, consistant en des prestations de nature collective (logement, restauration, garde d'enfants) ou individuelle (aide et prêts à l'installation des personnels, aide ménagère à domicile, chèque-vacances).

En matière de fonction publique, l'objectif principal est de **promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines (GRH) dans la fonction publique d'État**. La modernisation de la GRH doit permettre à l'État de remplir plus efficacement encore ses missions. Dans cette optique, le ministère de la Fonction publique veille à l'amélioration de la transparence de l'emploi public et à la promotion de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC).

En matière d'action sociale, **le ministère de la Fonction publique tient les engagements qu'il a pris** pour la mise en œuvre des mesures sociales ayant fait l'objet du **protocole d'accord du 25 janvier 2006 conclu avec trois organisations syndicales, la CFDT, la CFTC et l'UNSA**. En application de cet accord, l'État a mis en place, à compter de septembre 2006, deux nouvelles prestations d'action sociale. Le chèque emploi service universel (CESU) dans la fonction publique est destiné à prendre en charge une partie des frais de garde des enfants âgés de moins de trois ans. Une aide au financement du dépôt de garantie est également instaurée sous forme de prêt sans intérêt (LOCAPASS). En outre, un programme pluriannuel de rénovation des restaurants interadministratifs (RIA), qui concernera huit opérations en 2007, est lancé avec des moyens budgétaires accrus, afin de les mettre en conformité avec les normes d'hygiène et de sécurité.

Les demandes budgétaires pour 2007 visent principalement à poursuivre la rénovation du dispositif de formation pour qu'il réponde mieux aux attentes des ministères et à faire évoluer l'action sociale interministérielle pour qu'elle corresponde mieux aux attentes des agents de l'État.

Les demandes au titre de l'année 2007 sont estimées à 175,10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 173,73 millions d'euros en crédits de paiement. Cette enveloppe se répartit entre les deux actions du programme, *Formation des fonctionnaires* et *Action sociale interministérielle*, comme suit :

– en autorisations d'engagement :

LES AUTORISATION D'ENGAGEMENT EN 2005

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 2 : Dépenses de personnel	Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	Titre 5 : Dépenses d'investissement	Titre 6 : Dépenses d'intervention	Total pour 2007
Formation des fonctionnaires	1.200.000	67.734.533		2.703.707	71.638.240
Action sociale interministérielle		93.204.753	10.257.041		103.461.794
Totaux	1.200.000	160.939.286	10.257.041	2.703.707	175.100.034

Source : projet annuel de performances

– en crédits de paiement :

LES CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2005

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 2 : Dépenses de personnel	Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	Titre 5 : Dépenses d'investissement	Titre 6 : Dépenses d'intervention	Total pour 2007
Formation des fonctionnaires	1.200.000	67.734.533		2.703.707	71.638.240
Action sociale interministérielle		93.204.753	8.889.324		102.094.077
Totaux	1.200.000	160.939.286	8.889.324	2.703.707	173.732.317

Source : projet annuel de performances

Depuis 2005, le volume des demandes budgétaires en crédits de paiement est en augmentation. Les principales mesures nouvelles demandées dans le cadre des projets de loi de finances pour 2006 et 2007 ont concerné essentiellement le volet *Action sociale interministérielle*.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (LOIS DE FINANCES INITIALES 2005, 2006, 2007)

(en euros)

Action / Sous-action	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007
Formation des fonctionnaires	71.304.217	69.836.072	71.638.240
ENA	30.900.000	30.900.000	31.500.000
IRA	32.714.210	32.520.627	32.614.821
Formation interministérielle	3.467.629	2.737.238	3.545.212
Communication et études	2.044.171	1.500.000	1.800.000
Subventions aux organisations syndicales	2.178.207	2.178.207	2.178.207
Action sociale interministérielle	61.379.905	67.838.286	102.094.077
Handicap	7.624.720		
Aide aux familles	30.649.260	39.449.260	54.603.794
Retraités	17.056.683	17.126.858	27.426.172
Logement et restauration	4.224.752	9.562.168	18.364.111
Sections régionales interm. d'action sociale	1.824.490	1.700.000	1.700.000
Totaux	132.684.122	137.674.358	173.732.317

Source : projet annuel de performances

La légère hausse des crédits en 2006 par rapport à l'année 2005 (+ 3,76 %) a été induite par l'extension de l'aide à l'installation des personnels de l'État à l'ensemble du territoire et de sa revalorisation pour les agents bénéficiaires affectés en Île-de-France, et par la mise en place des deux nouvelles prestations d'action sociale. Les demandes de crédits supplémentaires au titre de l'année 2006 ont été parallèlement et partiellement compensées par la suppression du fonds interministériel d'insertion des personnes handicapées et l'arrêt du rattachement de ses crédits au programme *Fonction publique*.

L'augmentation constatée entre l'enveloppe demandée en 2007 et la dotation attribuée au titre de la LFI 2006 (+ 26,19 %) concerne également le volet

Action sociale interministérielle. Les crédits supplémentaires demandés au titre de l'année 2007 par rapport à 2006 doivent permettre de recouvrir :

– le rebasage des « anciennes » prestations sociales (chèque-vacances, aide ménagère à domicile et aide à l'installation des personnels de l'État) qui ne pourront plus être prises en charge par le fonds de roulement du prestataire chargé de la gestion de ces prestations ;

– la montée en charge des nouvelles mesures (CESU et LOCAPASS) ;

– le programme de rénovation des RIA.

Une partie de cette augmentation est abondée par le transfert des crédits ministériels destinés à la prestation pour la garde des jeunes enfants (4,6 millions d'euros pour le CESU) et affectés à la rénovation des RIA (4,13 millions d'euros) sur le programme *Fonction publique*.

La dotation dédiée à la formation interministérielle est relativement stable. Les demandes de crédits complémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2006 concernent principalement l'ENA (+ 0,6 million d'euros au titre des dépenses liées aux revalorisations salariales, à certaines charges pédagogiques relatives à la mise en œuvre de la nouvelle scolarité et, en partie, au Centre d'études européennes de Strasbourg - CEES) et la formation interministérielle (+ 0,8 million d'euros dont 0,7 million d'euros pour le cycle des études européennes). Par ailleurs, au titre de la réforme de la déconcentration de l'organisation des concours, trois ETPT du ministère de l'Éducation sont transférés dans les IRA pour un montant estimé de 0,1 million d'euros.

2.– La mise en œuvre de la stratégie de performance

a) *Les objectifs et indicateurs*

La liste des objectifs et indicateurs associée à la présentation stratégique du programme *Fonction publique* présente certaines nouveautés par rapport à l'année dernière. Un certain nombre de demandes et de préconisations fut émis au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. À ce titre, le volet relatif à la performance du programme *Fonction publique* a fait l'objet de sensibles ajustements.

Il a été procédé à la suppression de 4 objectifs et 5 indicateurs (dont 2 objectifs et 2 indicateurs relatifs aux IRA ont été intégrés dans la fiche opérateurs du projet annuel de performances dédiée à ces instituts), à la substitution d'un objectif et d'un indicateur, et enfin au regroupement de l'ensemble des objectifs en trois grandes catégories. Ces ajustements ont été effectués comme suit.

1.— En ce qui concerne le volet rattaché aux **activités de régulation et d'état-major de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**, l'objectif relatif à la **déconcentration de la gestion des corps a été supprimé**. Il pourrait être remplacé lors du prochain exercice par un objectif dédié à la **réduction du nombre de corps de fonctionnaires relavant de l'État et des établissements publics administratifs** au titre que la rénovation de l'architecture statutaire contribue à la déconcentration de la gestion. Les deux objectifs relatifs à l'emploi public et à la reconnaissance des résultats et leurs indicateurs associés sont rassemblés dorénavant au sein d'un unique objectif intitulé « *Promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique* ». Est à noter également l'insertion dans le commentaire associé à l'indicateur relatif à la transparence de l'emploi public d'une mention sur la **mise en place dans les ministères de schémas stratégiques de gestion de ressources humaines et sur l'organisation de conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines**. Il peut être envisagé au cours des prochains exercices de substituer à cet indicateur un indicateur qualitatif qui porterait sur le plan de gestion des ressources humaines (GRH) des ministères dont le schéma stratégique et les conférences de GRH seront une composante.

Votre Rapporteur spécial se félicite vivement de ces orientations, qui vont dans le sens de ce qu'il avait demandé l'an dernier, à savoir l'intégration en première place dans la stratégie de performance des actions de la DGAFP en matière de pilotage national des fonctions publiques.

2.— En ce qui concerne la **formation interministérielle**, il a été procédé à la suppression de 3 objectifs et 4 indicateurs, à savoir les objectifs et les indicateurs relatifs à l'amélioration de la formation dans les IRA, à la réduction des délais de recrutement des agents formés dans les IRA et à la formation continue. Les deux premiers objectifs et indicateurs relatifs aux IRA ont été intégrés dans la fiche opérateurs du projet annuel de performances dédiée aux instituts. Un objectif qualitatif portant sur la formation continue interministérielle au niveau déconcentré pourrait être mis en place au cours des prochains exercices. L'objectif relatif à l'optimisation de la formation initiale et ses indicateurs sur les coûts des élèves ENA et IRA sont conservés.

3.— En ce qui concerne l'**action sociale interministérielle**, l'objectif relatif à la déconcentration des crédits d'action sociale a été remplacé par un objectif relatif à l'optimisation du prix de revient des repas produits et distribués par les RIA. L'indicateur est actuellement limité à la région Centre. Cette expérimentation doit contribuer à la mise en place des conditions nécessaires et favorables à la poursuite de la déconcentration de l'action sociale. Il a également été procédé, compte tenu de la mise en place de nouvelles prestations sociales en 2006, à l'extension de l'objectif dédié aux coûts de gestion associés aux prestations sociales à l'ensemble des prestataires qui seraient susceptibles d'être chargés de ces fonctions de gestion. Cet indicateur était initialement réduit au seul

coût de gestion des prestations gérées par Mutuelle Fonction Publique Services (MFP Services). Ces deux objectifs ont été regroupés au sein d'un même objectif intitulé *Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle*. Par ailleurs, un indicateur portant sur le chèque emploi service universel (CESU) pourrait être mis en place à compter de 2008.

La nouvelle liste des objectifs et indicateurs du programme *Fonction publique* a été arrêtée à 3 objectifs et 6 indicateurs. Le tableau de synthèse ci-après précise les principales modifications opérées entre les projets annuels de performances 2006 et 2007.

OBJECTIFS ET INDICATEURS

PAP 2006		PAP 2007	
Objectifs	Indicateurs	Objectifs	Indicateurs
1. Connaître l'emploi public et promouvoir une gestion prévisionnelle des effectifs	<i>Transparence de l'emploi public pour les administrations de l'État</i>	1. Promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique	<i>Transparence de l'emploi public pour les administrations de l'État</i>
2. Déconcentrer la gestion des corps	<i>Pourcentage d'agents dont plus de la moitié des actes de gestion soumis à CAP sont déconcentrés</i>		<i>Nombre de cadres concernés par le dispositif de rémunération à la performance</i>
3. Développer la reconnaissance des résultats	<i>Nombre de cadres concernés par le dispositif de rémunération à la performance</i>		
4. Optimiser la formation initiale des fonctionnaires	<i>Dépenses consacrées à la formation initiale dans les Instituts régionaux d'administration (IRA)</i>	2. Optimiser la formation initiale des fonctionnaires	<i>Dépenses consacrées à la formation initiale dans les Instituts régionaux d'administration (IRA)</i>
	<i>Dépenses consacrées à la formation initiale à l'École nationale d'administration (ENA)</i>		<i>Dépenses consacrées à la formation initiale à l'École nationale d'administration (ENA)</i>
5. Améliorer la formation délivrée dans les IRA	<i>Enquête annuelle externe auprès des administrations</i>		
6. Réduire les délais de recrutement des agents formés dans les IRA	<i>Délai entre l'inscription au concours et le début de la formation</i>		
7. Optimiser la formation continue	<i>Actions organisées au niveau déconcentré : dépense moyenne d'un jour stagiaire</i>		
	<i>Actions organisées au niveau central : dépense moyenne d'un jour stagiaire</i>		
8. Déconcentrer l'action sociale interministérielle	<i>Part des crédits d'action sociale gérés par les préfets de région</i>	3. Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle	<i>Coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale</i>
9. Optimiser la gestion des prestations d'action sociale	<i>Coût de gestion du prestataire extérieur en charge de la gestion de certaines prestations d'action sociale</i>		<i>Pourcentage des RIA de la région Centre dont le coût de revient d'un repas est ajusté aux normes habituelles de la profession en matière de restauration collective</i>
9 objectifs	11 indicateurs	3 objectifs	6 indicateurs

Source : ministère de la Fonction publique

Les objectifs associés aux indicateurs tels qu'ils avaient été annoncés en 2006 ont été globalement tenus. Cependant, trois observations peuvent être formulées :

– en ce qui concerne l'indicateur relatif aux dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA, la prise en compte dans le calcul du coût complet d'un élève des dépenses imputées sur les fonds de roulement des instituts à compter de 2006 a conduit à la révision de l'ensemble des données de l'indicateur ;

– en ce qui concerne l'indicateur relatif aux dépenses consacrées à la formation initiale à l'ENA, le coût réel d'un élève constaté en 2005 est très inférieur au coût initialement prévu. La prise en compte dans le calcul des élèves du cycle international long et l'intervention d'éléments conjoncturelles (démissions, reports de scolarité,...) rendent compte en partie de la baisse constatée ;

– en ce qui concerne l'indicateur relatif au coût de gestion du prestataire extérieur en charge de certaines prestations d'action sociale, la part du coût de gestion dans le coût total des prestations pour l'État constatée en 2005 est légèrement supérieure à celle qui avait initialement été prévue. À l'occasion de la signature d'une nouvelle convention le 1^{er} avril 2005, le coût de gestion du prestataire (MFP Services) qui n'avait fait l'objet d'aucune revalorisation depuis 1997 a été réévalué. Les valeurs 2006, 2007 et 2008 ont été revues en conséquence.

b) Le périmètre du programme

Le ministère de la Fonction publique s'oppose toujours à l'affectation des crédits de personnel et de fonctionnement de la DGAFP au programme *Fonction publique*, et non comme actuellement dans le programme *Coordination du travail gouvernemental*. **Votre Rapporteur spécial s'était interrogé l'an dernier sur la compatibilité du maintien de cette situation avec la préservation du principe de la constitution de politiques publiques à coût complet. Cette situation s'oppose à la définition d'objectifs, d'indicateurs, d'effectifs et de coûts propres à la gestion de la fonction publique et à la définition des plafonds d'autorisation d'emploi.**

Le ministère de la Fonction publique répond que, bien que les crédits de personnel concourent à la mise en œuvre de l'ensemble des missions de la DGAFP, il a décidé de regrouper ceux-ci dans le programme *Coordination du travail gouvernemental* à des fins de mutualisation et d'optimisation de gestion des ressources et des moyens des services du Premier ministre, la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre assurant les fonctions de soutien et de coordination administrative de la plupart des services rattachés budgétairement au Premier ministre.

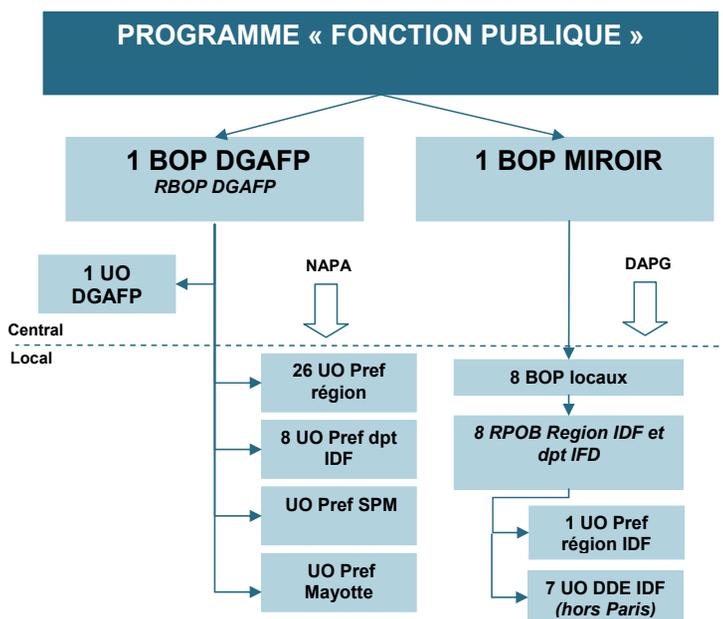
En sus, au regard de la nécessité d'une taille critique minimum de masse salariale à associer à un programme, le ministère estime que la réaffectation d'une partie des crédits de personnel afférents aux actions de formation et d'action sociale du programme *Coordination du travail gouvernemental* vers le programme *Fonction publique* ne serait pas opportune au regard de la masse salariale associée à ces deux actions.

Les crédits de personnel et de fonctionnement de la DGAFP inscrits dans le programme *Coordination du travail gouvernemental* sont rattachés à un seul et unique budget opérationnel de programme dit BOP *Soutien*. Au sein de celui-ci, la DGAFP a été identifiée en tant que centre de responsabilités, et en cette qualité, sous couvert du responsable du programme, dispose de la possibilité de demander l'application du principe de fongibilité entre ses crédits de personnel et de fonctionnement, conformément à la charte de gestion des ressources humaines organisant les relations entre la Direction des services administratifs et financiers et les services dont les crédits sont inscrits au BOP *Soutien*.

S'agissant du volet performance, le ministère a décidé d'y faire figurer un objectif portant sur l'action du ministère de la fonction publique en matière de gestion des ressources humaines. Par ailleurs, des crédits de titre 2 d'un montant de 1,2 million d'euros ont été prévus dans le projet annuel de performances afin de permettre le versement des indemnités dues aux fonctionnaires assurant des missions de formation au niveau déconcentré.

c) Les budgets opérationnels de programme

En 2006, le programme *Fonction publique* se décline sur le plan opérationnel en un BOP central *DGAFP* et 8 BOP locaux regroupés au niveau central au sein d'un BOP « miroir » dans l'application budgétaire et comptable ACCORD.



Le BOP central *DGAFP* regroupe les crédits rattachés aux actions *Formation des fonctionnaires* et *Action sociale interministérielle* du programme. Seuls les crédits du programme *Fonction publique* destinés aux préfets de la région et des départements de l'Île-de-France (hors département de Paris) pour la réservation de logements sont rattachés à d'autres BOP. Le BOP central *DGAFP* est composé de 37 UO dont 1 au niveau central et 36 au niveau local (26 UO régionales, 8 UO départementales pour les départements de l'Île-de-France, 2 UO territoriales pour Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte). Le responsable du BOP ainsi que de l'UO centrale rattachée à celui-ci est le directeur de la *DGAFP*. Les responsables des UO locales pour les unités les concernant sont les préfets.

Les 8 BOP locaux regroupent une partie des crédits rattachés à l'action *Action sociale interministérielle* du programme *Fonction publique* destinés aux préfets de la région et des départements de l'Île-de-France (hors département de Paris) pour la réservation de logements. Chacun des BOP locaux est composé d'une UO locale. Les responsables d'UO sont le préfet de région de l'Île-de-France pour l'UO rattachée au BOP local dont il est le responsable, et les

directeurs départementaux de l'équipement des départements de l'Île-de-France (hors département de Paris) pour les UO rattachées aux BOP locaux dont les responsables sont les préfets des départements de l'Île-de-France (hors département de Paris). Les 8 BOP locaux sont rassemblés en un BOP dit « miroir », car il est le reflet au niveau central des BOP locaux dans l'application budgétaire et comptable ACCORD.

L'architecture présentée ci-dessus devra prochainement être adaptée au nouveau périmètre du programme *Fonction publique*. Dans le cadre de la politique de réhabilitation des restaurants interadministratifs (RIA), l'ensemble des crédits d'investissement destinés à cette politique sera inscrit à compter de 2007 dans le programme *Fonction publique*. À ce titre, devront être mis en place de nouveaux relais locaux nécessaires à la mise en œuvre opérationnelle de cette politique. Compte tenu que les crédits d'investissement des RIA seront délégués sous forme d'autorisation de programme déléguée, et pour les raisons techniques évoquées ci-avant, il est envisagé la création d'environ 70 nouveaux BOP locaux (70 départementaux couvrant l'ensemble des RIA localisés sur le territoire français) qui seront regroupés au niveau central dans l'application ACCORD au sein du BOP « miroir » déjà existant.

Afin de définir les rôles et les fonctions des différents acteurs impliqués et concernés par cette cartographie opérationnelle, deux chartes de gestion organisent leurs relations au niveau du programme et au niveau du BOP. En ce qui concerne le programme *Fonction publique*, le dialogue de gestion entre le responsable de programme et les responsables de BOP est organisé par une charte de gestion commune à l'ensemble des programmes de la mission *Direction de l'action du gouvernement*. Une deuxième charte de gestion organise les relations et le dialogue de gestion entre le responsable du BOP central *DGAFP* et les responsables des UO rattachées à ce BOP. Cette charte précise la nomenclature du programme *Fonction publique*, le schéma d'organisation financière du BOP *DGAFP*, les modalités d'élaboration du BOP, les étapes du dialogue de gestion ainsi que les règles de gestion associées. Sont annexés à cette charte, différents modèles de compte rendu de gestion.

En termes de masse budgétaire, le montant de l'enveloppe prévue au titre de la déconcentration de la formation et de l'action sociale interministérielles est estimé en 2006 à 3,62 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement soit 2,62 % de la dotation initiale du programme *Fonction publique*. Compte tenu de l'inscription des crédits ministériels destinés à la rénovation des RIA au titre du programme *Fonction publique* et de la consolidation des enveloppes attribuées aux délégués interdépartementaux à la formation et aux sections régionales interministérielles d'action sociale, la dotation du programme qui fera l'objet d'une déconcentration en 2007 est demandée à hauteur de 13,71 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,34 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement 7,8 % et 7,1 % de l'enveloppe totale du programme.

d) Les plafonds d'emploi et crédits de personnel

Comme l'an dernier, le projet annuel de performances affecte l'ensemble des effectifs des services du Premier ministre au programme *Coordination du travail gouvernemental*. Le Programme *Fonction publique* est cependant géré par la DGAFP, qui dispose des effectifs suivant au 1^{er} juillet 2006.

**EFFECTIFS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE
L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (DGAFP)**

		Effectifs budgétaires	Effectifs réels
Titulaire	A+	24	21
	A	58,5	57
	B	22	20
	C	33	33
Contractuel	A	12	11
	B	0	0
	C	0	0
Vacataire		5	2,85
Total I *		154,5	144,85
Mise à disposition sans remboursement	A		11
	B		0
	C		0
Personnels du BOP soutien (programme 129)	A	2	2
	B	0	0
	C	3	3
Total II		5	16
Total I + II		159,5	160,85

* Au 1^{er} janvier 2006, la DGAFP a obtenu la création de 6.5 emplois (1A+ ; 3.5A et 2B) ainsi que le transfert des emplois des agents de La Poste et France Telecom mis à disposition (12A et 3B).

Source : DGAFP

La DGAFP n'a pas déterminé avec précision le coût budgétaire total des personnels qui lui sont mis à disposition, y compris par les administrations d'origine. Sur la base des coûts moyens de rémunération des agents des services du Premier ministre établis par catégorie (42.948 euros pour la catégorie A), on peut estimer le coût total de rémunération des agents mis à disposition à environ 472.428 euros. Si l'on ajoute les frais de fonctionnement (estimés dans les services du Premier ministre à 19.931 euros par agent) **le coût total des agents mis à disposition peut être évalué à 691 669 euros.**

e) Les deux audits de modernisation

Les **procédures de gestion faisant intervenir la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)** ont fait l'objet d'un audit de modernisation⁽¹⁾. L'audit constate l'évolution de la conception de ses missions par la DGAFP, avec : un recentrage sur ses missions stratégiques de pilotage ; une régulation de la politique d'ensemble de la fonction publique ; un

(1) L'évolution des procédures de gestion faisant intervenir la DGAFP (juillet 2006). Voir en annexe au présent rapport la synthèse du rapport d'audit.

accompagnement des ministères, demandeurs à la fois de plus d'autonomie, d'échanges interministériels et de cadrage stratégique pluriannuel dans la conduite de la modernisation de la GRH.

L'audit préconise de supprimer les procédures à faible valeur ajoutée pour, à moyens constants, permettre à la DGAFP de se consacrer à ses évolutions. La mutation culturelle et organisationnelle permettant d'opérer ce recentrage est l'enjeu principal des mois à venir. Une réflexion est en cours sur l'évolution de l'organisation interne de la DGAFP.

Votre Rapporteur spécial se félicite de cet audit, qui permet de simplifier les procédures de gestion des carrières des fonctionnaires, pour permettre à la DGAFP et aux ministères de se concentrer sur la GRH.

Par ailleurs un audit de modernisation relatif à la **gestion administrative des personnels et de la paie** a été lancé en **juin 2006**, et ses résultats ont été rendus publics le 9 novembre dernier.

L'État rémunère environ 3 millions d'agents à travers les deux systèmes de paye des agents civils et de solde des militaires. Au regard de ces enjeux, amplifiés par l'entrée en vigueur de la LOLF, la mission d'audit a examiné l'efficacité et la pertinence des organisations et processus actuellement mis en œuvre. L'audit des services du Trésor public a montré les limites de l'organisation et des applications de paye actuelles. L'audit de modernisation sur le système de solde des militaires a confirmé les voies et moyens d'une rationalisation des organisations et processus de solde dans les armées.

La mission d'audit a présenté des propositions pour une plus grande qualité du processus de paye et une réduction des coûts mobilisés pour sa production, par des gains de productivité.

La fiabilité relative de la production actuelle de la paye au sein de l'État ne doit masquer ni la faible productivité des ministères dans l'administration et la paye des personnels, ni la fragilité du dispositif, notamment de l'application « PAY », ni les surcoûts induits par l'absence de vision globale et de pilotage de la chaîne RH-paye, ni enfin l'insuffisance des contrôles qui encadrent la paye et la GRH.

La réforme proposée est au centre d'enjeux importants. La qualité du service rendu aux responsables des ressources humaines et aux agents payés sera significativement accrue. Le processus de paye sera plus rationnel, plus fluide et plus fiable conformément aux meilleures pratiques. Les contrôles seront plus efficaces et plus pertinents et amélioreront la qualité réglementaire et comptable. **Les gains potentiels associés sont à terme de l'ordre de plusieurs milliers d'ETP.** Ils offrent ainsi de réelles perspectives de retour sur les investissements engagés.

C.– LES DEUX GRANDS DOMAINES D'INTERVENTION

1.– La formation interministérielle

a) Les crédits et les effectifs de l'ENA et des IRA

Les demandes budgétaires pour 2007 au titre de subventions pour charges de service public sont estimées à 64,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dont 31,5 millions d'euros pour l'ENA et 32,6 millions d'euros pour les IRA. Elles sont en légère augmentation par rapport aux dotations allouées au titre des exercices 2005 et 2006.

LES CRÉDITS DE L'ENA ET DES IRA

(AP = CP)

Opérateurs – Subventions de fonctionnement	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007
ENA	30.900.000	30.900.000	31.500.000
IRA	32.714.210	32.520.627	32.614.821
Totaux	63.614.210	63.420.267	64.114.821

Source : DGAFP

L'augmentation prévue entre l'enveloppe demandée en 2007 et la dotation initiale pour 2006 est de 1,1 %. Les crédits supplémentaires demandés au titre de l'année 2007 concernent les opérateurs comme suit :

- l'ENA pour 0,6 million d'euros au titre des dépenses liées aux revalorisations salariales, à certaines charges pédagogiques relatives à la mise en œuvre de la nouvelle scolarité et, en partie, au CEES ;

- les IRA pour 0,1 million d'euros au titre de la réforme de la déconcentration de l'organisation des concours par transfert dans les instituts de 3 ETPT du ministère chargé de l'éducation nationale (masse salariale associée comprise dans le plafond des dépenses fixé par la lettre du 12 juin 2006 du Premier ministre).

Il est à noter que compte tenu des mesures de régulation budgétaire opérées en gestion 2005 et 2006, le montant réel des subventions allouées aux opérateurs a été inférieur aux enveloppes ouvertes en loi de finances initiale. Ainsi, en ce qui concerne l'exercice 2005, les montants des subventions annuelles de l'ENA et des IRA ont été arrêtés respectivement à 28,8 millions d'euros et 30,61 millions d'euros contre 30,9 millions d'euros et 32,71 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale. En ce qui concerne l'exercice 2006, les montants des subventions de l'ENA et des IRA prévus ont été fixés respectivement à 29,36 millions d'euros et 30,89 millions d'euros contre 30,9 millions d'euros et 32,52 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale. Les opérateurs ont compensé en partie cette minoration de leurs allocations annuelles en opérant des prélèvements sur leur fonds de roulement.

Ces subventions constituent un élément essentiel des ressources financières de chacun des opérateurs. La part de la subvention de fonctionnement versée par le ministère de la fonction publique à l'ENA en 2006 devrait représenter 75 % des ressources de l'École. Le quart restant provient principalement des prestations de services assurées par l'École, de produits financiers, d'autres subventions de l'État pour des actions ponctuelles (par exemple la subvention par le ministère de la Fonction publique du master franco-allemand ou master européen de gouvernance et d'administration pour 262.000 euros) ainsi que de la contribution financière versée à l'École par la mairie de Paris pour la formation de ses administrateurs. En outre, le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* finance en 2006 pour 3,3 millions d'euros de dépenses de l'ENA : 1,5 million d'euros pour la Maison des Élèves ; 880.000 euros de « loyers » payés à la Fondation nationale des sciences politiques pour occupation partielle ; et 920.000 euros (deux opérations de 600.000 et 320.000 euros) pour financer les travaux de réaménagement du site l'Observatoire, qui continue d'héberger, à titre pérenne, les personnels parisiens de l'ENA.

La part de la subvention de fonctionnement versée par le ministère de la fonction publique aux IRA en 2006 devrait représenter 95 % des ressources des instituts. Les autres recettes sont liées aux prestations de services des IRA en matière de formation continue et du remboursement par la Caisse des dépôts et des consignations des frais de formation des attachés affectés à cet établissement à l'issue de leur scolarité.

L'essentiel des ressources financières est destiné à couvrir les dépenses de personnel. Les parts du budget prévisionnel 2006 consacrées aux dépenses de personnel sont, pour l'ENA et pour les IRA, respectivement de 57 % et 84 %.

LES BUDGETS DE L'ENA ET DES IRA

(en %)

Opérateurs – Budget prévisionnel 2006	Personnel	Fonctionnement	Investissement
ENA	57	33	10
IRA	84	13	3

Source : DGAFP

L'ENA et les IRA assurent la rémunération de l'ensemble de leur personnel administratif et des élèves en formation (et des stagiaires du cycle préparatoire pour l'ENA). Le nombre d'ETPT rémunérés par les opérateurs est estimé pour 2007 à 1.449 (hors plafond du ministère).

EFFECTIFS RÉMUNÉRÉS PAR L'ENA ET LES IRA

(en ETPT)

Opérateurs – Personnel	Exécution 2005	Prévision 2006	Prévision 2007
ENA	620	591	610
IRA	756	775	839
Totaux	1.376	1.366	1.449

Source : DGAFP

En ce qui concerne l'ENA, il est prévu en 2007 une stabilisation des personnels permanents de l'École. En effet, la mise en œuvre de la réforme décidée par les pouvoirs publics a conduit à supprimer, en 2005, 37 emplois (dont un surnombre), conformément aux engagements pris en la matière. En outre, le Centre des études européennes de Strasbourg (CEES) a été intégré à l'ENA, conduisant à la création de 29 emplois au sein du budget de l'École. Enfin, pour la mise en place d'un Centre d'expertise et de recherche administrative au sein de l'École, 5 emplois ont été créés. En 2007, les personnels permanents rémunérés par l'opérateur représenteraient 229 ETPT.

S'agissant des effectifs d'élèves et de stagiaires des cycles préparatoires aux concours, dont l'École assure la rémunération, ils s'élèvent à 381 ETPT en prévision 2007. Ces effectifs permettent de stabiliser, en 2007, le nombre d'élèves et de stagiaires à un niveau comparable à celui de 2005, après une année 2006 qui a connu un creux conjoncturel suite à la démission de plusieurs stagiaires en cours de cycle. Pour 2007, il est ainsi prévu que les stagiaires représenteront 183 ETPT. La taille des promotions d'élèves a été réduite à 90 élèves pour les concours organisés en 2005 (promotion 2006-2008), contre 95 en 2004. Ce chiffre devrait être également privilégié pour les concours 2006. La superposition, lors d'un même exercice budgétaire, de trois promotions différentes conduit à un effectif prévisionnel d'élèves représentant 198 ETPT en 2007, ce chiffre tenant compte des démissions et reports de scolarité constatés à ce jour.

Les emplois d'élèves et de stagiaires (ETPT) rémunérés par l'opérateur en 2007 s'élèveraient donc à 381 ETPT.

ÉLÈVES STAGIAIRES DE L'ENA

(en ETPT)

ENA – Personnel	Exécution 2005	Prévision 2006	Prévision 2007
Personnels permanents	226	229	229
Élèves et stagiaires	394	362	381
Totaux	620	591	610

Source : DGAFP

En ce qui concerne les IRA, en 2007, le nombre de personnels permanents et le nombre d'élèves seront en légère hausse. Cette augmentation est la conséquence de la prise en charge progressive par les IRA de la formation des attachés d'administration scolaire et universitaire et de la déconcentration du concours d'entrée au niveau des IRA. Ces décisions se sont traduites :

– pour le personnel administratif : par le transfert dans les IRA par le ministère de l'Éducation nationale de 7 ETPT en 2006 et de 3 ETPT en 2007. Par ailleurs, les chiffres présentés ci-dessous tiennent compte pour 2006 des vacances d'emplois et de la non-reconduction d'emplois de contractuels de droit privé et, pour 2007, de l'effet en année pleine des 10 emplois transférés ;

– pour les élèves : par l'augmentation du nombre d'élèves des promotions est liée à la suppression du concours direct de recrutement des attachés d'administration scolaire et universitaire et à leur recrutement et à leur formation en totalité par les IRA.

EFFECTIFS RÉMUNÉRÉS PAR LES IRA

(en ETPT)

ENA – Personnel	Exécution 2005	Prévision 2006	Prévision 2007
Personnels permanents	113	116	121
Élèves et stagiaires	643	659	718
Totaux	756	775	839

Source : DGAFP

Enfin, en ce qui concerne les relations de tutelle entre la DGAFP et ses opérateurs, la direction générale a négocié des contrats d'objectifs et de moyens avec les IRA.

Le ministère de la Fonction publique envisage d'étendre cette procédure à l'ENA. **Votre Rapporteur attache une grande importance à la conclusion rapide du contrat d'objectif et de moyens avec l'ENA, qui est une obligation de la LOLF pour tous les opérateurs de l'Etat.** En particulier, il s'agit de programmer budgétairement, sur le moyen terme, les moyens de l'ENA, **afin que la réforme de la scolarité et le déménagement à Strasbourg connaissent enfin une traduction budgétaire.** On a vu qu'entre 2006 et 2007 la subvention de l'État à l'ENA augmente encore de 0,6 million d'euros et que les effectifs de personnels permanents restent stables à 229 ETP. Une plus grande intégration doit être recherchée entre le département Europe de l'ENA et le CEES. Le regroupement à Strasbourg doit permettre les économies de personnel et de dépenses immobilières, qui ne sont pas encore intervenues mais demeurent nécessaires.

b) La réforme de l'ENA

S'appuyant sur les travaux de la commission présidée par M. Yves Thibault de Silguy, que le ministre chargé de la Fonction publique avait réunie au début de l'année 2003, le Gouvernement, dans sa communication sur l'encadrement supérieur, présentée lors du Conseil des ministres du 22 octobre 2003, a fixé un certain nombre de mesures en vue d'une réforme de l'ENA. Cette réforme a été pleinement engagée avec pour objectifs essentiels :

– de procéder au regroupement à Strasbourg de l'essentiel des activités de l'École ;

– de construire une scolarité en alternance autour de trois thématiques : l'Europe, l'administration des territoires et la gestion publique ;

– d’ouvrir davantage l’École sur l’Europe et sur les territoires, en particulier grâce à l’adossment à l’ENA du Centre des études européennes de Strasbourg (CEES), pour qu’il en devienne le « pôle européen », et à la mise en place d’un module de formation commun à l’ENA et à l’Institut national des études territoriales (INET) ;

– de recentrer l’école sur sa vocation d’école d’application, en rebâtissant la scolarité autour de trois stages consacrés à l’administration des territoires, à l’Europe et à la gestion dans la perspective de la réforme de l’État et en diversifiant les terrains de stage en y incluant l’entreprise ;

– d’organiser, en fin de *cursus*, un approfondissement des compétences en rapport avec un projet professionnel et de proposer aux élèves des bilans de compétences. Dans ce cadre, le principe du classement de sortie était conservé mais modifié, le choix de l’élève ne portant plus sur un poste déterminé mais sur un corps et, pour le corps des administrateurs civils, sur un ministère.

En 2005, le transfert de l’École à Strasbourg a été réalisé avec succès : les cycles longs, c’est-à-dire la formation des élèves et les actions de formation continue dont la durée dépasse un mois, s’y déroulent désormais intégralement. La scolarité renouvelée s’applique, depuis le 1^{er} janvier 2006 aux élèves entrés à cette date à l’école : application immédiate du nouveau *cursus*, mise en place des bilans de compétence et de la nouvelle procédure de sortie. Par ailleurs, le CEES est intégré à l’ENA depuis le 1^{er} janvier 2005. Enfin, le module de formation commun à l’ENA et à l’INET est finalisé et sera mis en œuvre pour la première fois au cours du deuxième semestre 2006. En 2007, la mise en œuvre de la scolarité renouvelée se poursuivra (2^{ème} année de formation pour les élèves entrés au 1^{er} janvier 2006, sur les 27 mois que comporte la scolarité).

La quasi-totalité des recrutements à Strasbourg a été achevée. Par ailleurs, la totalité des reclassements des agents, dont le poste a été supprimé à l’occasion du transfert ou n’ayant pas souhaité accompagner l’École à Strasbourg, a été effectuée à l’été 2006, dans un contexte de diminution globale des effectifs des administrations : tous les agents concernés, soit plus de 130 au total, ont ainsi pu trouver une solution adaptée à leur situation.

L’année 2006 constitue en outre une année charnière pour la restructuration immobilière de l’École. En premier lieu, sur le fondement de l’article 49 de la loi pour la confiance et la modernisation de l’économie, le bâtiment de l’École située au 13, rue de l’Université à Paris a pu être vendu occupé : la cession a été réalisée en décembre 2005, au bénéfice de la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP), pour un montant de 46,35 millions d’euros. La FNSP a financé l’acquisition par endettement. Comme la Fondation est classée en comptabilité nationale parmi les organismes divers d’administration centrale, sa dette est consolidée dans celle des administrations publiques (APU) au sens du pacte de stabilité et de croissance. Pour l’année 2006, le bâtiment fait

l'objet d'une convention d'occupation partagée entre la FNSP et l'ENA, qui permet de préserver la continuité du service public, conformément à l'article 49 précité (organisation par l'ENA des concours 2006 sur le site). Le partage des locaux prendra fin au plus tard en mars 2007.

L'année 2006 verra également l'achèvement des travaux de réhabilitation du site de l'avenue de l'Observatoire, qui accueillera les services de l'ENA maintenus à Paris. Ainsi, en mars 2007, l'antenne parisienne de l'École quittera les locaux de la rue de l'Université pour rejoindre ceux, réhabilités, de l'avenue de l'Observatoire. En juin 2006 a aussi été ouverte une résidence destinée en priorité au logement des élèves de l'ENA à Strasbourg, après une année de travaux de réhabilitation d'un site situé au cœur de la capitale alsacienne. Enfin, le principe de la construction d'un bâtiment additionnel à celui de la commanderie Saint Jean, siège de l'École à Strasbourg, a été décidé en 2004, de façon à permettre le regroupement de l'ensemble des services de l'ENA. Il a été décidé de lancer les études pour la construction d'un bâtiment à usage exclusif de l'ENA. Une étude de faisabilité, permettant une évaluation du coût de cette nouvelle construction, est en cours.

c) Le dispositif interministériel de formation professionnelle et continue

- Les actions de formation interministérielles

Il existe essentiellement deux types d'actions dans ce domaine, selon que ces dernières sont mises en place au niveau central ou déconcentré.

Au **niveau central**, jusqu'en 2005, la DGAFP a organisé des actions de formation interministérielles, à l'intention principalement des cadres des administrations centrales, des services déconcentrés et des établissements publics administratifs de l'État. Considérant que les formations qu'elle organisait au niveau central s'adressaient à un public de cadres A pour lequel une offre de formation importante existe en région parisienne, il a semblé plus opérationnel de consacrer les moyens financiers à la réalisation d'actions de formation au niveau déconcentré.

Les actions organisées par le ministère de la Fonction publique, qui viennent en complément des formations déjà engagées par les administrations à destination de leur encadrement supérieur, ont porté en 2005 et en 2006 sur des thématiques relatives à la GRH et la modernisation de l'administration. Par ailleurs, le séminaire de management et d'accompagnement de la réforme pour les directeurs d'administration centrale nouvellement nommés est mis en œuvre depuis 2004, chacune des formations se déroulant en deux parties (deux fois un jour et demi). Deux sessions sont organisées par an. Dans le prolongement de ces formations à destination des directeurs d'administration centrale, un séminaire pour les personnels nommés pour la première fois sur un emploi de direction (sous-directeurs et chefs de service des administrations centrales) est désormais

organisé. Les sessions sont d'une durée de deux jours. Quatre sessions sont organisées chaque année.

Au niveau déconcentré, en 2005, les préfetures de région ont reçu, au titre de la formation interministérielle déconcentrée, environ 1,4 million d'euros. Cinq priorités d'utilisation de ces crédits ont été fixées pour 2005 :

- la réforme budgétaire, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF ;
- la modernisation de la GRH, en particulier la recherche de la diversité dans la fonction publique ;
- les relations entre l'État et les collectivités territoriales dans la perspective de mise en œuvre de la deuxième étape de la décentralisation ;
- la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable ;
- la communication publique.

Ces priorités restent dans la logique de l'effort de formation qui doit accompagner les mesures de modernisation de l'État.

À la suite du bilan 2004, des thèmes ont été retenus, correspondant à une forte attente de formation interministérielle en région et relèvent aussi de la subvention :

- la sécurité publique et la gestion de crise ;
- d'une manière générale l'accompagnement des politiques publiques, en particulier la politique de la ville, et une amélioration des méthodes de travail en commun des administrations déconcentrées, particulièrement lorsqu'il s'agit de traiter les problèmes liés aux mutations économiques touchant les salariés du secteur privé ;
- la préparation aux examens et concours ;
- une meilleure connaissance des politiques européennes au service du développement régional ;
- l'amélioration de la qualité réglementaire et des fonctions d'expertise juridique dans les administrations de l'État.

Pour 2006, l'entrée en vigueur de la LOLF représente évidemment une thématique toute particulière. Les priorités demeurent étroitement liées à la réforme budgétaire, particulièrement son aspect GRH, ainsi qu'à celle de l'administration territoriale de l'État, ses objectifs croisant largement ceux de la LOLF, et affectant très directement l'activité professionnelle des agents des services déconcentrés.

Les IRA proposent également des actions de formation continue interministérielle sur les grandes régions qu'ils couvrent et d'organisent les formations que leur demandent les administrations déconcentrées. Une première part de leur activité de formation continue provient de la subvention de l'État que reçoivent les établissements afin d'organiser des stages et des modules de formation gratuits pour les administrations dont issus les agents y prenant part.

Une seconde part provient de leur activité en tant que prestataire de formation auprès des différentes administrations. Au total, l'activité de formation continue des cinq IRA en 2005 s'est élevée à 24.637 journées stagiaires et a concerné 9.565 stagiaires. On remarque donc par rapport à l'année précédente à la fois une progression du nombre d'agents ayant bénéficié d'une formation (+ 16 %) et une diminution de la durée de formation (- 8 %).

- Formation continue ministérielle

La politique de formation continue menée par chaque ministère représente un effort financier conséquent : l'enquête menée chaque année par la DGAFP fait apparaître que les ministères ont consacré 1,89 milliard d'euros à la formation continue en 2004 (+0,8 % par rapport à 2003), et que les actions mises en place ont représenté plus de 6 millions de jours de formation. La répartition des agents formés par grande catégorie d'actions montre que la très grande majorité d'entre eux suit des actions de perfectionnement et d'adaptation (70 %), la préparation aux examens et concours regroupant 18 % de ces agents, et le congé de formation professionnelle 12 % d'entre eux. Un classement par thème de formation révèle par ailleurs que 57 % des agents formés le sont sur des thèmes spécifiques à leur ministère, 12 % sur celui de l'informatique, 9 % souhaitent améliorer leurs capacités professionnelles, 18 % suivent des formations sur des métiers communs à tous les ministères, l'encadrement et les langues réunissant chacun 2 % des agents. Cette répartition varie assez peu d'une année sur l'autre ; on constate toutefois une légère baisse du volume des actions de formation à l'information au profit d'une hausse significative des formations techniques spécifiques aux missions de chaque ministère.

- Perspectives de réforme de la formation continue

La DGAFP estime toutefois que cet effort en matière de formation consenti tant par les agents que par l'administration montre depuis plusieurs années des signes d'essoufflement et de stagnation.

Elle s'est engagée dans la rénovation de la politique de formation parallèlement aux avancées en matière de droit à la formation s'agissant des salariés du secteur privé, inscrites dans la loi n°2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. La réforme de la formation professionnelle, redéfinie « *formation professionnelle tout au long de la vie* », s'inscrit comme un levier essentiel de la modernisation de l'État en réponse aux exigences démographiques et aux évolutions de la gestion publique. Cette réforme répond à un double objectif. Il s'agit à la fois de recentrer les finalités de la fonction publique en recherchant une meilleure adéquation entre les compétences recherchées par les administrations et les projets professionnels des agents ainsi qu'améliorer la prise en compte de l'expérience professionnelle dans le cadre d'une fonction publique de carrière, ces deux objectifs étant accompagnés par une rénovation du dialogue social.

L'accord du 25 janvier 2006 a posé les fondements d'une négociation sur la formation professionnelle conduite par la DGAFP avec l'ensemble des organisations syndicales. Cette négociation devrait aboutir fin 2006 à la conclusion d'un accord dont la base juridique se fondera sur le chapitre premier du projet de loi relatif à la modernisation de la fonction publique d'État voté en première lecture par l'Assemblée nationale le mercredi 28 juin 2006. Parallèlement, la DGAFP préparera les modifications réglementaires nécessaires introduites par le projet de loi et l'accord qui le suivra. L'année 2007 marquera la mise en œuvre des nouveaux droits et dispositifs créés.

Votre Rapporteur spécial ne peut qu'encourager ces efforts de rénovation de la formation professionnelle, qui constituent un élément essentiel d'une GRH efficace.

2.- L'action sociale

a) L'action sociale interministérielle

Le ministère de la Fonction publique finance trois prestations individuelles interministérielles d'action sociale : la prestation « chèque-vacances », la prestation « aide et prêt à l'installation des personnels de l'État » (AIP) et la prestation « aide ménagère à domicile » (AMD). Leur gestion est confiée par convention à la Mutualité Fonction Publique Services (MFP Services). Par ailleurs, le ministère de la Fonction publique a mis en place en 2005, à titre expérimental, une prestation d'« aide à domicile par titre emploi-service », dont la gestion a aussi été confiée, après appel public à concurrence, à MFP Services.

On a vu qu'en application de l'accord du 25 janvier 2006, deux nouveaux dispositifs sont mis en place en matière d'action sociale. Dès septembre 2006, le CESU permettra une prise en charge partielle des frais de garde des jeunes enfants (moins de trois ans) des agents de l'État. Un nouveau dispositif en matière de logement est mis en place afin d'aider au paiement du dépôt de garantie des agents locataires en situation de mobilité subie ou aux primo-arrivants (LOCAPASS).

- Le chèque-vacances

Le chèque-vacances a pour objet de bonifier l'épargne que constitue le bénéficiaire pour organiser ses activités culturelles et de loisir.

En 2005, 146.199 agents ont bénéficié de la prestation chèque-vacances. Le nombre de bénéficiaires en 2005 est en très légère augmentation (+ 0,2 %) par rapport à l'année 2004. Les premiers chiffres pour l'année 2006 témoignent d'une augmentation légèrement plus sensible du nombre de dossiers chèque-vacances : + 0,5 % sur les six premiers mois de l'année 2006 par rapport à la même période de référence en 2005. Cette augmentation du nombre de dossiers, combinée à l'effet de la revalorisation du barème de ressources évoquée ci-dessus, se traduit

par une progression de la dépense chèque-vacances de 1,7 % au cours du premier semestre 2006 par rapport au 1^{er} semestre 2005. Au total, sur l'année 2006, la hausse de la dépense est estimée à + 3 % par rapport à l'année 2005.

La progression du nombre de bénéficiaires de la prestation chèque-vacances devrait se poursuivre en 2007, notamment du fait d'une meilleure notoriété de la prestation. Ainsi, à titre d'exemple, l'agence nationale pour les chèques-vacances, émetteur des titres, prépare un document de présentation du chèque-vacances qui s'adressera spécifiquement aux agents de l'État et qui sera diffusé à la fin de l'année 2006 ou au début de l'année 2007. L'augmentation de la dépense consacrée à la prestation sera également liée à la traditionnelle revalorisation du barème de ressources pour l'attribution de la prestation - généralement déterminée en fonction de l'inflation prévisionnelle -, en début d'année 2007 et conformément aux dispositions de la loi de finances. Ces deux effets cumulés devraient se traduire, en 2007, par une augmentation de la dépense consacrée aux chèques-vacances de l'ordre de 3 par rapport à la consommation de crédits au cours de l'année 2006.

- La prestation « Aide et prêt à l'installation des personnels de l'État » (AIP)

La prestation AIP vise à prendre en charge une partie des dépenses engagées par les agents au moment de leur première installation. L'année 2005 a été marquée par une importante diminution du nombre de bénéficiaires de l'AIP : 2.553 dossiers ont ainsi été accordés, soit un recul de 23 % par rapport à l'année 2004, qui était, quant à elle, caractérisée par une relative stabilité du nombre de dossiers : 3.361 dossiers ont été accordés en 2003 contre 3.317 dossiers en 2004. Cette évolution à la baisse observée en 2005 peut s'expliquer par l'insuffisante connaissance de la prestation, par la concurrence de prestations ministérielles, ayant le même objet, mais dont les montants sont plus favorables pour les agents, mais surtout par la diminution du nombre de recrutements dans la fonction publique de l'État.

Afin de redynamiser la prestation AIP, l'accord du 25 janvier 2006 prévoit une revalorisation du montant plafond de l'aide accordée aux agents affectés en Île-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et en zones urbaines sensibles (de 609,80 euros à 700 euros) ainsi qu'une extension géographique de la prestation : désormais les agents, dans les autres régions d'affectation, pourront bénéficier de l'AIP pour un montant maximum de 350 euros. Certaines conditions d'attribution de la prestation sont également assouplies : la condition d'indice a été supprimée ; la prestation est désormais octroyée à tout agent déménageant à 70 kilomètres au moins de son domicile antérieur, et non plus seulement aux agents qui changent de région administrative. Par ailleurs, l'AIP est désormais également accessible aux agents recrutés par la voie du PACTE ou agents handicapés recrutés sur la base de l'article 27 de la loi du 11 janvier 1984.

La rénovation de l'AIP, qui est entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2006, devrait se traduire par une augmentation significative du nombre de bénéficiaires : selon les estimations, en année pleine, 11.000 bénéficiaires potentiels devraient solliciter cette prestation. Ce sont donc près de 7 millions d'euros qui seront nécessaires pour assurer le financement de l'AIP ainsi rénovée en 2007.

Par ailleurs, le prêt à l'installation des personnels (PIP) sera, à terme, intégré au dispositif LOCAPASS.

- L'aide ménagère à domicile (AMD)

Cette prestation, qui a pour objet de financer une partie du coût de l'intervention d'aides ménagères à domicile pour les agents retraités faiblement dépendants et leurs ayants cause, s'inspire des interventions similaires financées par la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) pour les salariés relevant du régime général de retraite.

C'est pourquoi, en 2005, le ministère de la Fonction publique a procédé au traditionnel alignement des conditions d'attribution de la prestation AMD sur celles pratiquées par la CNAVTS.

En 2006, le barème de ressources pour l'accès à l'AMD a été revalorisé de 2 % et le montant de la participation de l'État au paiement des heures d'intervention des aides ménagères à domicile a été augmenté de 27 centimes.

En 2005, 27.407 agents retraités et ayants cause ont bénéficié de la prestation AMD, soit une augmentation de 5,75 % par rapport à l'année 2004. En 2004, 25.916 agents retraités avaient obtenu la prestation AMD, soit une augmentation de 2,05 % par rapport à l'année 2003. Cette augmentation du nombre de bénéficiaires devrait se poursuivre en 2006, générant, avec l'impact cumulé des revalorisations des barèmes de ressource et des taux de participation horaire, une dépense prévisionnelle de 24,4 millions d'euros. En considérant qu'en 2007, l'augmentation du nombre de bénéficiaires générera un surcoût de l'ordre de 2,5 % et que, indépendamment du nombre de bénéficiaires, l'effet des différentes revalorisations se traduira par une augmentation de la dépense de 2 %, ce sont, au total 25,5 millions d'euros qui seront nécessaires au financement de la prestation.

- L'aide à domicile par titre emploi service

La fin de l'année 2005 a également été marquée par le lancement, à titre expérimental, dans trois régions pilotes – Nord-Pas-de-Calais, Franche-Comté et Auvergne – et pour une durée de 2 ans, d'une nouvelle prestation interministérielle d'action sociale : l'aide à domicile par titre emploi service (AD-TES). Cette nouvelle prestation vise à alléger les contraintes personnelles ou familiales des agents de l'État qui rencontrent des difficultés momentanées ou sont soumis à des sujétions professionnelles. Elle est aussi accessible aux agents handicapés. Le titre emploi-service, au financement duquel l'État peut participer jusqu'à hauteur de 60 % de la valeur faciale, permet aux agents bénéficiaires de

payer des services à domicile (ménage, repassage, jardinage, petits travaux d'entretien, garde d'enfants, soutien scolaire...). Depuis le 1^{er} janvier 2006, le gestionnaire de la prestation délivre aux bénéficiaires des chèques emploi service universel (CESU) qui ont remplacé les TES.

Le bilan qui sera effectué à l'issue des deux années d'expérimentation (en octobre 2007) permettra au ministre de la Fonction publique et aux partenaires sociaux d'apprécier les conditions de l'éventuelle généralisation de la prestation. En tout état de cause, 150.000 euros seront nécessaires au financement de la prestation sur les neuf premiers mois de l'année 2007.

- Le chèque emploi service universel pour la garde des jeunes enfants (CESU)

L'État préfinancera des chèques emploi service universel (CESU) qui permettront aux agents ayant des enfants de moins de trois ans de rémunérer partiellement une assistante maternelle ou une garde à domicile ou encore de payer, en partie, les frais de garde en crèche. Cette nouvelle prestation s'adressera à l'ensemble des agents de l'État, quel que soit leur revenu. Le montant de l'aide accordée sera modulé en fonction des ressources et de la situation familiale des agents. Le droit à cette prestation est ouvert depuis le 1^{er} septembre 2006.

Il convient de noter que la mise en œuvre, à l'automne 2006, du CESU s'accompagnera au 1^{er} janvier 2007 de la disparition de l'actuelle prestation interministérielle à réglementation commune pour la garde des jeunes enfants. Les crédits consacrés par les différents ministères à cette prestation (4,6 millions d'euros en 2005) doivent donc être rapatriés, en 2007, sur le programme *Fonction publique*. Au total, en 2007, 17,9 millions d'euros seront nécessaires au financement de la prestation CESU, qui, selon les estimations, sera octroyée à 47.500 bénéficiaires potentiels.

- L'aide au paiement du dépôt de garantie (LOCAPASS)

L'aide au financement du dépôt de garantie a été mise en place dans le cadre du 1% logement dans le secteur privé. Il s'agit d'une avance, sous forme de prêt sans intérêt et remboursable sur une durée maximale de 36 mois, destinée à financer le dépôt de garantie. Le montant de l'aide correspond au montant du dépôt de garantie exigé par le bailleur.

Ce dispositif ne s'appliquait qu'aux salariés du secteur privé. Un dispositif similaire doit être mis en place en 2006 dans la fonction publique afin de faciliter l'installation des agents à la suite d'une mobilité rendue nécessaire dans les conditions fixées par l'article 18 du décret n°90-437 du 28 mai 1990. Ce dispositif sera également ouvert aux agents qui remplissent les conditions pour bénéficier de l'aide à l'installation des personnels.

Le montant des dépenses prévues au titre de cette prestation est estimé pour 2007 à 2,50 millions d'euros. Cette prévision doit permettre de faire bénéficier 30.000 agents de la prestation.

b) L'action sociale ministérielle

L'action sociale présente la particularité d'être organisée à deux niveaux : le niveau ministériel et le niveau interministériel. Les ministères, très attachés au maintien d'une politique ministérielle d'action sociale, ne sont pas toujours enclins à communiquer à la DGAFP des informations sur leurs initiatives, alors même que l'action sociale interministérielle constitue un socle commun destiné à modérer les fortes disparités observées entre les agents en fonction de leur ministère d'appartenance. Le comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'État (CIAS) exerce néanmoins, conformément à l'article 6 du décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'État, « *une fonction d'observatoire des réalisations et des projets ministériels dans le domaine de l'action sociale* ».

Les prestations d'action sociale développées par les différents ministères étaient, pour l'essentiel, financées sur le chapitre 33-92. En 2005, 418 millions d'euros étaient inscrits sur ces chapitres ministériels. En revanche, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, il est moins aisé pour le ministère de la Fonction publique de mesurer le montant des crédits consacrés à l'action sociale par chacun des ministères. Ces crédits sont en effet inscrits dans des programmes ministériels et sont souvent globalisés au sein d'actions « soutien » ou « ressources humaines » qui permettent également de financer d'autres grandes politiques.

L'action sociale des ministères s'exerce dans des domaines variés : aides à la famille, restauration, logement, loisirs et culture, secours et prêts... Aussi bien la définition et la gestion des prestations que le financement des actions sont de la seule responsabilité des ministères, c'est pourquoi il est difficile de connaître avec précision le détail des prestations mises en œuvre par chacun d'entre eux.

Les offres de services collectifs (restauration administrative, réservations de logement, réservations de places en crèche) représentent, pour la plupart des ministères le premier poste de dépense d'action sociale. De nombreux ministères consacrent également une partie de leur enveloppe budgétaire au financement de secours non remboursables pour les agents qui rencontrent des difficultés momentanées ou des prêts et aides remboursables pour les personnels qui doivent faire face à des dépenses spécifiques (accession à la propriété).

Enfin, certaines prestations individuelles, dites interministérielles à réglementation commune, sont gérées et financées au niveau ministériel alors que le cadre juridique applicable est défini à l'échelon interministériel. Le ministère de la Fonction publique, en liaison avec la Direction du budget du ministère des Finances, en revalorise annuellement les taux, généralement en fonction de l'inflation.

Ces prestations interviennent dans les domaines suivants :

- la restauration (subvention repas) ;
- les aides aux familles ;
- les séjours d'enfants (centres de vacances ; centres aérés ; séjours linguistiques ; séjours en centres familiaux de vacances et en gîte) ;
- les aides aux parents d'enfants handicapés (séjours en centres de vacances spécialisés ; allocation aux parents d'enfants handicapés ou infirmes âgés de moins de 20 ans ; allocation aux parents d'enfants infirmes de 20 à 27 ans poursuivant des études).

c) Les mutuelles de fonctionnaires et l'abrogation de l'arrêté « Chazelle »

L'irrégularité des modalités traditionnelles d'intervention de l'État en faveur des mutuelles auxquelles adhèrent ses personnels a été récemment constatée, en droit tant interne que communautaire.

Dans un **arrêt du 26 septembre 2005** « *Mutuelle générale des services publics* », le Conseil d'État a enjoint à l'État d'abroger, dans un délai de six mois, l'article R. 523-2 du code de la mutualité (ancien) et l'arrêté interministériel du 19 septembre 1962 (dit « *Chazelle* ») qui servaient de base légale au versement de subventions aux mutuelles, au motif que ces dispositions créent une **rupture d'égalité de traitement entre les mutuelles** en réservant le bénéfice des subventions aux seules mutuelles exclusivement constituées d'agents de l'État et des établissements publics nationaux.

Par ailleurs, le **22 juillet 2005**, la **Commission européenne** a adressé à la France une **recommandation** proposant l'adoption, pour le 1er janvier 2006 au plus tard, de cinq mesures utiles concernant les aides d'État versées aux mutuelles. Elle estime, en effet, que les mesures prises en faveur des mutuelles de fonctionnaires de l'État, telles que les subventions directes et la mise à disposition de personnels et de locaux, constituent des **aides incompatibles avec le marché commun** car elles sont susceptibles d'entraîner des **distorsions de concurrence** en réservant aux seules mutuelles de fonctionnaires, le subventionnement d'activités de nature concurrentielle (les prestations de protection sociale complémentaire). Ainsi, la troisième mesure utile vise à ce que disparaissent les aides actuelles aux activités d'assurance complémentaire si elles sont limitées aux seules mutuelles de fonctionnaires ; la quatrième mesure utile met en cause les subventions versées pour la réalisation d'œuvres sociales par les mutuelles lorsque ces œuvres sont réservées aux seuls adhérents à un contrat d'assurance complémentaire offert par ces mutuelles ; enfin, la cinquième mesure utile exige l'identification, dans la comptabilité analytique des mutuelles de fonctionnaires des avantages constitués par la mise à disposition de personnels et de locaux.

Au Journal officiel du 14 juin 2006 ont été publiés un décret abrogeant l'article R. 523-2 du code de la mutualité (ancien) et un arrêté abrogeant l'arrêté « Chazelle » du 19 septembre 1962. La disparition de la base réglementaire du versement des subventions directes est donc effective. Les subventions indirectes devront, quant à elles, impérativement avoir disparu le 31 décembre 2006. Le Gouvernement français avait confirmé son accord de principe, dans un courrier du 27 décembre 2005, avec l'ensemble des mesures utiles proposées par la Commission. À cette fin, un modèle de comptabilité analytique ainsi qu'un guide méthodologique s'y rapportant ont été fournis. Par ailleurs, la circulaire du 30 mars 2006 relative à la régularisation des aides de l'État en faveur des mutuelles de fonctionnaires ainsi que les résultats de l'enquête concernant le recensement des aides de l'État aux mutuelles de fonctionnaires ont également été communiqués à la Commission. Il convient de noter qu'un délai supplémentaire courant jusqu'au 31 décembre 2006 a été demandé pour la mise en œuvre des mesures utiles 3 et 4.

Dans ce contexte, deux mesures doivent être prises rapidement afin de clarifier les relations financières existant entre l'État et les mutuelles traditionnellement implantées dans ses services. Les administrations sont invitées à régulariser les conventions de mise à disposition avant le 1^{er} janvier 2007, afin de prévoir que les mises à disposition de personnel et l'ensemble des autres facilités (prêt de locaux ou de matériel) seront dorénavant prises en charge par les mutuelles. Le remboursement des rémunérations des fonctionnaires mis à disposition de chaque mutuelle devra être nécessairement prévu. La deuxième mesure consiste à recenser pour le 31 décembre 2006 au plus tard les accords conclus entre les services administratifs et les mutuelles pour la gestion de prestations d'action sociale ministérielles. En effet, il incombe aux mutuelles gérant des prestations pour le compte de l'État, de faire apparaître très clairement aux bénéficiaires potentiels de ces prestations que celles-ci sont accessibles sans condition d'appartenance mutualiste puisqu'elles sont financées sur crédits publics. Ce recensement doit permettre ce rappel à l'ordre.

La mise en œuvre de ces mesures utiles n'est pas pour autant exclusive d'évolutions touchant à la protection sociale complémentaire des fonctionnaires et agents publics. L'objectif du Gouvernement, tout au contraire, est de parvenir à définir un dispositif conforme au droit pour qu'à l'avenir les fonctionnaires et agents publics puissent bénéficier d'un mécanisme d'aide, sous une forme ou sous une autre, lorsqu'ils souscrivent un contrat de protection complémentaire. Une réflexion a d'ores et déjà été engagée au niveau interministériel ainsi qu'avec les partenaires sociaux sur les évolutions susceptibles d'intervenir.

À cet égard, le Gouvernement a sécurisé le dispositif juridique en déposant sur le projet de loi sur la modernisation de la fonction publique de l'État un amendement intégrant un nouvel article 22 *bis* du titre I^{er} du statut général des fonctionnaires permettant la participation des employeurs publics à la protection sociale complémentaire de leurs agents. Il convient de noter que cette nouvelle

disposition préserve les facteurs de solidarité, en particulier intergénérationnels, auxquels les personnels et leurs représentants sont attachés.

S'agissant de la préoccupation majeure d'aboutir à un nouveau dispositif conforme au droit communautaire de la concurrence, la rencontre du 22 juin 2006 entre les autorités françaises, les organisations syndicales de fonctionnaires et la Commission européenne a permis de clarifier certains points. Le choix entre les procédures posées par le Traité instituant les Communautés européennes, c'est-à-dire l'accomplissement d'un service d'intérêt économique général (SIEG, article 86§2-a du Traité) ou l'aide à caractère social au consommateur (article 87§2-a Traité), reste possible. La Commission s'est, certes, exprimée en faveur d'un système fondé sur l'article 87§2-a du Traité CE, en soulignant que la qualification du nouveau système en SIEG était difficilement envisageable. Elle a souligné, toutefois, qu'il incombe au Gouvernement français de présenter un nouveau système conforme au Traité. Surtout, elle a affirmé qu'un système assurant la transparence dans le versement des aides et dans la sélection des opérateurs serait jugé conforme quelle que soit la base juridique retenue.

Cette ouverture de la Commission a permis au Gouvernement d'avancer dans les mesures à mettre en place. L'élaboration d'un cahier des charges sociales est en cours. Il permettra de déterminer les éléments de solidarité, d'établir les risques couverts et d'assurer la viabilité économique des contrats qui le respecteront et qui ouvriront droit à l'aide de l'employeur public (après appel d'offres ou pas). Ce cahier des charges servira de base à la rédaction des trois décrets déclinant le nouveau dispositif dans chaque fonction publique. Ce système devrait être transmis à la Commission pour approbation en fin d'année.

*

* *

II.- LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

A.- UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT DE MAÎTRISE DES EFFECTIFS PUBLICS

Les rapports successifs de l'Observatoire de l'emploi public montrent que l'on part d'une situation extrêmement figée, avec des tendances lourdes où l'on voit que la **croissance continue du nombre d'agents publics** n'a pas été infléchie jusqu'à présent, ni par la décentralisation, ni par l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, ni par les départs massifs à la retraite constatés ces dernières années.

Le **retournement de tendance** est engagé, avec une réduction des effectifs des ministères chaque année depuis 2003 ; au total ce sont plus de 30.000 agents publics qui n'ont pas été remplacés, **15.000 non-remplacements étant prévus dans le projet de loi de finances pour 2007.**

Il revient au Gouvernement d'avoir mis en place les mécanismes qui permettent de tirer les conséquences de l'entrée en vigueur de la LOLF sur les ressources humaines des administrations. C'est en effet la **logique de performance introduite par la LOLF** qui permet de faire évoluer les choses, avec une connaissance exacte des effectifs, la fixation de plafonds d'emplois et de crédits de personnel, la responsabilisation des gestionnaires de terrain et la définition d'un nouveau management.

La méthode choisie, qui est maintenant bien établie, consiste à tirer tout le parti de la logique de résultats et de performance de la LOLF. Pour la deuxième année, le projet de loi de finances est présenté par missions et programmes, qui sont autant de grandes missions de l'État ; ainsi le Parlement a la possibilité, chaque année, de procéder à un examen critique des moyens demandés, au regard des objectifs et des indicateurs de résultats affichés. Les **audits de modernisation**, commandés à un rythme soutenu par le ministère des Finances, viennent soutenir les efforts nécessaires de réformes structurelles des ministères et de réingénierie des processus administratifs.

Ce qui est en cours est une évolution de la **gouvernance de la fonction publique**, avec, d'un côté, une plus grande responsabilisation de chaque ministère, et de l'autre, un **pilotage stratégique par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)** du ministère de la Fonction publique. Cette démarche inédite passe par des « **conférences annuelle de gestion prévisionnelle des ressources humaines** » destinées à examiner les **stratégies pluriannuelles** au sein desquelles les ministères inscrivent leur action. Dans ce cadre, la mission d'audit de modernisation sur l'évaluation des procédures de gestion faisant intervenir la DGAFP, qui a rendu son rapport en juillet 2006, recommande des mesures de simplification et de modernisation qui permettront aux directions des ressources humaines de se concentrer sur leurs fonctions stratégiques.

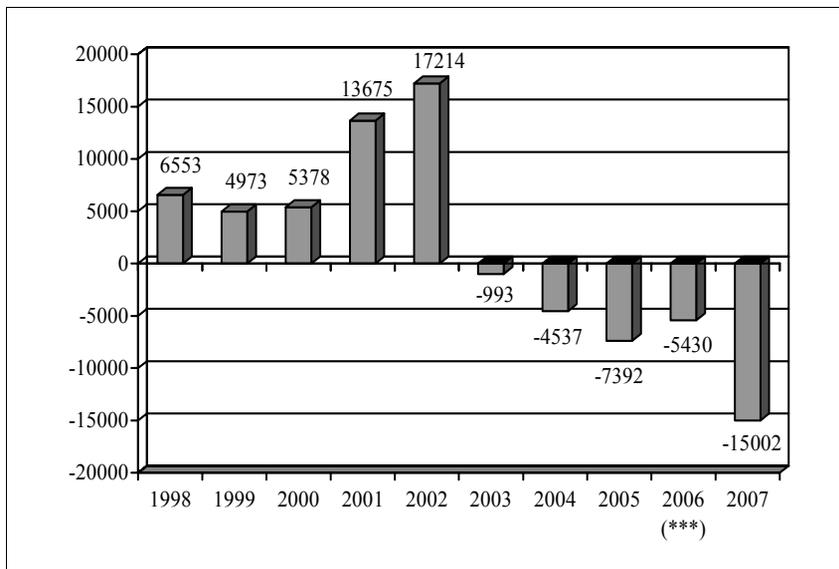
1.– La maîtrise des effectifs

L'année 2007 sera marquée par un effort sans précédent de maîtrise des effectifs publics, appuyé sur une démarche systématique de modernisation de l'appareil de l'État et de recherche de gains de productivité. Il s'agit de tirer parti de l'augmentation du nombre des départs à la retraite dans la fonction publique de l'État (plus de 70.000 départs prévus en 2007) pour concentrer les recrutements là où sont les besoins réels des Français. Grâce à la valorisation des gisements de productivité par les audits de modernisation, les choix en matière d'effectifs sont entièrement justifiés et aboutissent à une **réduction nette du plafond global des autorisations d'emplois des ministères de 15.002 équivalents temps plein** travaillé (ETPT) en 2007, sans détérioration de la qualité du service rendu aux usagers et sans remise en cause de l'ambition des politiques publiques.

En 2007, le **plafond** global des autorisations d'emplois de l'ensemble des ministères et des budgets annexes s'établit à **2.307.664** équivalents temps plein travaillé (ETPT). Par rapport à 2006 (hors le budget annexe des *Monnaies et médailles*, supprimé en 2007), ce plafond est réduit de 42.711 ETPT : 15.002 correspondent à un solde net de suppressions d'emplois, 24.191 à des transferts de personnels liés à la décentralisation et 3.501 à diverses mesures d'ordre.

Le solde net des suppressions d'emplois résulte de la création de 4.049 ETPT dans les secteurs prioritaires (enseignement supérieur et recherche, sécurité intérieure, justice, écologie) et de la suppression de 19.068 ETPT par ailleurs.

VARIATION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT ENTRE 1998 ET 2007*
(AUTORISATIONS D'EMPLOIS)**



(*) Hors mesures d'ordre

(**) Hors budgets annexes et appelés du service national

(***) Avant 2006, les autorisations d'emplois correspondent aux seuls postes à caractère permanent (emplois budgétaires) ; à partir de 2006, conformément à la LOLF, elles concernent tous les agents effectivement rémunérés par l'État et sont exprimées en équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Source : *Projet de loi de finances pour 2007*

PLAFONDS D'AUTORISATIONS D'EMPLOIS MINISTÉRIELS (EN ETPT)

Ministères	Plafonds d'autorisations d'emplois en 2006	Solde des créations et suppressions d'emplois	Mesures d'ordre et décentralisation	Plafond d'autorisations d'emplois en 2007
Affaires étrangères	16.720	-141	-116	16.463
Agriculture et pêche	39.919	-936	-730	38.253
Conseil et contrôle de l'État	4.841	64	6	4.911
Culture et communication	13.966	-100	-1.717 (2)	12.149
Défense	440.329	-3.000	-335	436.994
<i>Défense et mémoire</i>	<i>339.638</i>	<i>-4.410</i>	<i>-335</i>	<i>436.994</i>
<i>Gendarmerie</i>	<i>100.691</i>	<i>1.410</i>	<i>0</i>	<i>334.893</i>
Écologie et développement durable	3.717	40	18	3.775
Économie, finances et industrie	173.959	-2.988	6	170.977
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	1.250.488	-7.103	-26.276	1.217.109
<i>Enseignement scolaire</i>	<i>1.104.447</i>	<i>-8.701</i>	<i>-26.273 (3)</i>	<i>1.069.473</i>
<i>Enseignement supérieur et recherche</i>	<i>146.041</i>	<i>1.598</i>	<i>-3</i>	<i>147.636</i>
Emploi, cohésion sociale et logement	13.925	-12	-93	13.820
Intérieur et aménagement du territoire	185.984	0	2.013	187.997
<i>Hors police</i>	<i>38.396</i>	<i>-389</i>	<i>25</i>	<i>38.032</i>
<i>Police</i>	<i>147.588</i>	<i>389</i>	<i>1.988 (4)</i>	<i>149.965</i>
Jeunesse, sports et vie associative	7.149	-45	188	7.292
Justice	71.475	548	0	72.023
Outre-mer	4.900	-6	1	4.895
Premier ministre	2.954	-6	-417 (5)	2.531
Santé et solidarités	14.931	-50	-22	14.859
Transport, équipement, tourisme et mer	93.215	-1.267	-651 (6)	91.297
Budget général	2.338.472	-15.002	-28.125	2.295.345
Contrôle et exploitation aériens	11.329	-15	-27	11.287
Publications officielles et information administrative	574	-2	460 (5)	1.032
Budgets annexes	11.903	-17	433	12.319
Total	2.350.375	-15.019	-27.692	2.307.664

(1) dont 515 emplois de maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI-SE) transformés en emplois d'assistants d'éducation dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ).

(2) dont 1.659 ETPT transférés à la Bibliothèque nationale de France.

(3) dont 2.500 emplois de MI-SE transformés en emplois d'assistants d'éducation et 23.400 emplois de TOS (techniciens et ouvriers de service) qui, à la date du 31 juillet 2006, avaient exercé leur droit d'option pour une intégration ou un détachement dans la fonction publique territoriale.

(4) consolidation de 2.000 emplois d'adjoints de sécurité créés en 2006 (plan « Banlieues »).

(5) dont 415 ETPT transférés au budget annexe des publications officielles et de l'information administrative.

(6) dont 608 emplois décentralisés.

Source : projet de loi de finances pour 2007

Les lois de programmation sont à ce titre strictement appliquées. Contrairement à ce qui a pu se passer dans un passé pas si lointain, les équilibres budgétaires ne peuvent justifier leur remise en cause. En application de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, 950 emplois de gendarmes seront créés au ministère de la Défense et 1.000 emplois de policiers au ministère de l'Intérieur. De même, la loi d'orientation et de programmation pour la justice conduira à augmenter de plus de 1.500 les effectifs du ministère de la Justice.

2.000 emplois seront créés dans la recherche (1.000 emplois dans les organismes de recherche) et dans l'enseignement supérieur (1.000 emplois dans les universités), pour la mise en œuvre de la loi de programme pour la recherche. Les besoins en emplois liés à la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école (programmes personnalisés de réussite éducative, renforcement de l'enseignement des langues, augmentation de l'encadrement médico-social, scolarisation des élèves à besoins éducatifs particuliers, etc.) et à la relance de l'éducation prioritaire (réseaux « Ambition réussite ») seront financés grâce à des réformes structurelles.

L'annexe jaune du présent projet de loi de finances sur les opérateurs de l'État détaille par mission et par programme les emplois rémunérés par les opérateurs de l'État. Votre Rapporteur spécial note que globalement, **leurs emplois augmenteront de 10.793 ETP** entre la loi de finances initiale pour 2006 et le projet de loi de finances pour 2007 (de 237.728 à 248.521).

Les emplois dont il est question ici sont ceux rémunérés directement par les opérateurs, en dehors du plafond d'autorisation des emplois de l'État voté en loi de finances. Tous les emplois sont comptabilisés quelle que soit leur situation statutaire (corps de fonctionnaires propres à un opérateur ou une catégorie d'opérateurs, agents détachés auprès de l'opérateur, contractuels de droit public ou de droit privé) et quelles que soient les missions de l'opérateur auxquelles ils concourent. Le mode de comptage a été réalisé en ETPT (équivalent temps plein travaillé) selon la même méthodologie que pour les emplois de l'État. Lorsque le recensement en ETPT n'était pas disponible, c'est-à-dire dans 22 des 75 programmes concernés, les effectifs ETP (équivalent temps plein) ou les effectifs physiques ont été indiqués par défaut. **Il est pour le moins surprenant de constater que plus d'un an après la première présentation du projet de loi de finances en mode LOLF, tous les opérateurs de l'État ne sont toujours pas en mesure de présenter le recensement de leurs effectifs selon la méthodologie commune des équivalents temps plein (ETP).** La Cour des comptes avait en juin 2006, dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2005, regretté que « *la connaissance de ces effectifs n'a pratiquement pas progressé depuis 2004. Dans cette perspective, il est indispensable que des bases méthodologiques clarifiées et uniformes soient posées. Dans une première étape, l'Observatoire de l'emploi public pourrait utilement élargir ses travaux aux effectifs réels de ces nombreux et importants organismes. Sur ces bases, les ministères devraient rapidement procéder au recensement précis qui aurait dû être réalisé depuis longtemps. (...) À défaut, il est aisé de transférer des agents d'un établissement public pour diminuer fictivement les effectifs budgétaires de l'État, alors que l'État en supporte toujours la charge - par l'intermédiaire des subventions - et que ces agents continuent de participer à la conception ou la mise en œuvre d'une politique décidée par l'État.* »

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur le contrôle exercé sur les opérateurs de l'État, dont les effectifs vont augmenter de près de 11.000 personnes en 2007, alors que ceux de l'État connaissent, eux, une réduction en douceur de 30.000 fonctionnaires en cinq ans – soit à peu près le nombre des embauches réalisées dans les deux dernières années de la législature précédente. On assiste en fait à une explosion des emplois cantonnés dans les opérateurs. Il est dommage que les résultats obtenus par le biais des réformes structurelles, notamment les audits de modernisation, soient compromis par la persistance de ces organes de cantonnement.

S'agissant des évolutions attendues à horizon de trois à cinq ans pour la **fonction publique**, l'approche du Gouvernement n'est pas déterminée en fonction de **critères théoriques prédéfinis**, mais s'inscrit étroitement dans un **processus global d'analyse des missions des services de l'État, de leur évolution, comme de leurs conditions de fonctionnement**. Ce processus doit prendre en compte autant la recherche d'un meilleur service aux usagers que la modernisation des conditions de travail ou des gains de productivité, objectifs qui selon les cas, peuvent générer des besoins supplémentaires en emplois ou doivent dégager des économies budgétaires.

Dans ce cadre, le **Premier ministre a souhaité que chaque ministère donne une nouvelle impulsion à la politique de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences**. Ses enjeux ont été rappelés par les circulaires du ministre de la Fonction publique du 6 janvier 2006 relative à la gestion prévisionnelle et du 31 janvier 2006 relative à l'élaboration des schémas stratégiques de GRH.

Dans cette même démarche globale de modernisation de l'État, un **programme d'audits de modernisation** auprès de chaque ministère, piloté par la Direction générale de la modernisation de l'État du ministère des Finances, a été mis en place par la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005. Destinés à améliorer la qualité et l'efficacité du point de vue des usagers, des fonctionnaires ou du contribuable, ces audits doivent être liés à un projet de modernisation identifiant par programme budgétaire les objectifs d'efficacité et de qualité poursuivis.

Les **audits de modernisation** constituent une **méthode moderne et efficace**, qui conjugue collégialité – proposition par les ministres, décision par le Premier ministre – fréquence – au moins un audit dans chaque ministère tous les trois mois – et transparence – tous les audits achevés sont publiés sur Internet. Au cours des quatre premières vagues réalisées depuis octobre 2005, **104 audits couvrant 101,5 milliards de dépenses** auront été menés dans l'ensemble des ministères et les **gains de productivité** seront évalués à **3 milliards d'euros**, ce qui est considérable. Les résultats sont donc au rendez-vous et on ne peut qu'être heureux du lancement, le 17 octobre dernier, de 23 audits supplémentaires. Cette méthode de maîtrise de la dépense publique permet d'assurer les grandes fonctions régaliennes et la modernisation de l'État.

Ces audits permettent de faire apparaître des **économies structurelles**, notamment en matière **d'effectifs**. Au ministère de **l'Agriculture**, la réduction prévue des effectifs tient compte de la réorganisation en cours des services déconcentrés et des possibilités de rationalisation mises en évidence par l'audit de modernisation relatif aux téléprocédures de la politique agricole commune. Au ministère de la **Défense**, la diminution du plafond des autorisations d'emplois correspond notamment à la réorganisation de services centraux (services d'infrastructures, systèmes d'information) ainsi qu'à la poursuite du processus d'externalisation de certaines fonctions de gestion. Outre les créations d'emplois liées à la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école et à la relance de l'éducation prioritaire, le schéma d'emplois de **l'enseignement scolaire** tient compte, d'une part, des effets de l'évolution du nombre des élèves sur les besoins en postes d'enseignants (effets démographiques) et, d'autre part, de la mise en œuvre des recommandations des missions d'audit sur l'organisation des examens et concours et sur les décharges de service des enseignants du second degré.

Au ministère de **l'Intérieur**, la poursuite de la transformation de l'administration de guichet par l'automatisation des procédures conduira à une diminution des effectifs de l'administration préfectorale.

Les **contrats pluriannuels de performance** conclus par certains ministères avec le ministère des Finances permettent d'inscrire la démarche de l'État dans une vision stratégique de moyen terme. Les ministères qui passent de tels contrats s'engagent sur certains objectifs, en particulier en termes de qualité de service et de gains de productivité, et reçoivent en échange une garantie sur les ressources budgétaires dont ils pourront disposer à l'horizon de trois ans. Ainsi, le ministère des **Affaires étrangères** s'est engagé par contrat à conduire 16 chantiers de réforme allant de la montée en puissance de son outil informatique à la rénovation de la gestion des ressources humaines ou à la maîtrise de la fonction achats, en passant par l'adaptation du réseau consulaire et culturel en Europe. Ces réformes structurelles génèrent des économies d'emplois précisément identifiées. Au ministère des **Finances**, les contrats signés avec les grandes directions du ministère (impôts, comptabilité publique, douanes, réseau international, notamment) permettent de porter l'effort de réduction des effectifs à hauteur de 2.988 ETPT en 2007. Cet effort est le résultat d'une stratégie désormais bien ancrée de recherche de gains de productivité. La réduction des effectifs au ministère de **l'Équipement** s'inscrit également dans le cadre d'un contrat conclu pour la période 2007-2009, et qui, après la décentralisation de 80 % du réseau routier national, doit accompagner la réforme des services déconcentrés du ministère.

La démarche contractuelle et celle des audits de modernisation convergent largement. Ainsi, la mise en œuvre des recommandations des missions d'audits sur la télédéclaration de l'impôt sur le revenu, sur les centres d'encaissement du Trésor et sur la gestion de la taxe locale d'équipement contribuera à la réalisation des objectifs du ministère des **Finances** en termes d'effectifs. De même, les audits

relatifs à la politique de l'emploi local dans les services administratifs et financiers uniques à l'étranger ont permis d'identifier des gains potentiels de productivité mobilisables dans le cadre du contrat du ministère des **Affaires étrangères**.

2.- La maîtrise des dépenses de personnel

a) Les dépenses de personnel (titre 2)

Les crédits de personnel, retracés au titre 2, participent à l'effort global de maîtrise des dépenses publiques. Ainsi, alors que le débat d'orientation budgétaire prévoyait une augmentation de 1,6 milliard d'euros de 2006 à 2007, elle ne sera que de **990 millions**. Les dépenses de personnel seront de **119 milliards d'euros en 2007**, soit **44,4 % des dépenses du budget de l'État**, nettes des remboursements et dégrèvements. Le pourcentage est le même que l'an dernier. C'est le signe de l'efficacité de la LOLF, qui donne plus de moyens aux ministres pour piloter leur masse salariale, qu'il s'agisse de politique de recrutement, de calendrier d'application des mesures catégorielles ou d'anticipation du Gouvernement. Cette maîtrise des dépenses ne se fait pas au détriment de l'augmentation du pouvoir d'achat des fonctionnaires : **700 millions supplémentaires seront consacrés en 2007 à la revalorisation du point et à l'augmentation du nombre de points distribués**, et des mesures catégorielles s'y ajouteront, qui concerneront notamment la Défense, l'Intérieur et l'Éducation nationale.

Votre Rapporteur spécial estime cependant **qu'il faudrait y voir plus clair entre ce qui relève, dans le pouvoir d'achat des fonctionnaires, de l'augmentation du point d'indice, des mesures catégorielles ou du Gouvernement.** Aucun des agrégats existants ne permet de savoir précisément **quelles catégories de fonctionnaires** bénéficient de chaque disposition. Il faudrait disposer d'un **outil** qui permette de mieux les cibler et d'identifier les catégories qui ne sont pas atteintes par les mesures de portée générale. Le volume des **cotisations et contributions sociales** versées par l'État augmente de 2,2 % (+ **0,9 milliard**), principalement en raison de l'augmentation du **coût des pensions**.

LES CRÉDITS DE PERSONNEL DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	LFI 2006	PLF 2007	Évolution 2007-2006	2007/2006 (%)
Titre 2. Dépenses de personnel	118,2	119,1	+ 1	+ 0,8%
dont : Rémunérations d'activité	74,4	74,7	+ 0,3	+ 0,4%
dont : Cotisations et contributions sociales	42,3	43,2	+ 0,9	+ 2,2%
dont : Prestations sociales et allocations diverses	1,5	1,3	- 0,2	-15,4%
Total des dépenses nettes du budget de l'État	266,1	268,3	+ 2,2	+ 0,8 %
Titre 2/ Total dépenses nettes (%)	44,4%	44,41%		

Source : projet de loi de finances pour 2007

b) L'« annexe jaune » sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique

La **rémunération moyenne des personnes en place (RMPP)** mesure l'évolution d'une année sur l'autre de la fiche de paye moyenne des fonctionnaires. Elle est calculée sur la base des effectifs présents pendant deux exercices consécutifs et intègre tous les facteurs contribuant à la hausse des rémunérations des agents : mesures générales, mesures catégorielles et Gouvernement. La RMPP ne constitue qu'une moyenne entre des agents qui peuvent se situer à des moments différents de leur carrière ou appartenir à des corps distincts ; en outre elle ne rend pas compte de l'évolution du salaire d'embauche des nouveaux entrants dans la fonction publique. La RMPP constitue cependant un indicateur synthétique d'analyse des évolutions des rémunérations des fonctionnaires.

La RMPP a crû de 3,7 % en moyenne sur la période allant de 1996 à 2004. Compte tenu d'une inflation moyenne de 1,4 %, le gain de pouvoir d'achat de la RMPP des agents de l'État présents deux années consécutives est de 2,2 %. En 2006, **la RMPP dans la fonction publique de l'État devrait progresser de 4 %, soit une augmentation du pouvoir d'achat du bulletin de paie moyen de 2,2 %.**

Le présent projet a été construit avec l'hypothèse d'une **valeur du point fonction publique** de 53,9795 euros le 1^{er} janvier 2007 puis de 54,2494 euros le 1^{er} février 2007. La valeur moyenne du point en 2007 est ainsi en progression de 0,71 % par rapport à la moyenne annuelle de la valeur du point en 2006.

Parallèlement à l'accord du 25 janvier dernier, le Gouvernement a décidé des mesures salariales suivantes :

- l'augmentation de la **valeur du point** d'indice de la fonction publique : hausse de 0,5 % au 1^{er} juillet 2006 et hausse de 0,5 % au 1^{er} février 2007 ;
- et l'attribution d'un **point d'indice uniforme supplémentaire** à l'ensemble des fonctionnaires au 1^{er} novembre 2006.

Votre Rapporteur spécial rappelle que **le coût en année pleine de l'augmentation d'1 % de la valeur du point d'indice est estimé à 850 millions d'euros pour la fonction publique d'État, et autant pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière.**

En tenant compte des effets reports liés aux mesures 2006, des mesures d'ores et déjà annoncées par le Gouvernement pour février 2007, ainsi que des mesures catégorielles prévues par le projet de loi de finances (en incluant l'impact en année pleine des mesures catégorielles de 2006), **la RMPP devrait progresser de plus de 3,5 % en 2007.**

La suppression nette de **15.000** agents publics en 2007 représente un **coût évalué à 600 millions d'euros** en année pleine. Votre Rapporteur spécial rappelle le **principe affirmé par le Premier ministre** selon lequel **la moitié de ces économies est réservée aux agents publics**, par l'intermédiaire des différents dispositifs indemnitaires ou de promotion.

Selon l'« annexe jaune » sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique, les **dépenses de personnel des administrations publiques** (administrations publiques centrales, locales et de sécurité sociale), **au sens de la comptabilité nationale**, représentent 13,3 % du PIB en 2005 et se sont accrues en moyenne de 3,6 % par an entre 1995 et 2005 (euros constants). Ces dépenses représentent 227 milliards d'euros en 2005, correspondant au financement d'environ 5 millions d'agents publics en activité et 2,9 millions de pensionnés. Par rapport au total des dépenses du budget de l'État, les dépenses de rémunération de personnel représentent 38 % en 2006 contre 36 % en 1991. **Les dépenses de pensions représentent 14 % en 2006 contre 9 % en 1991.** Les dépenses totales de pensions se sont accrues de 4,7 % en moyenne par an entre 1999 et 2005 (environ + 1,5 milliard d'euros en moyenne par an).

Au 31 décembre 2005, le nombre de pensionnés dans les régimes de retraite de la fonction publique était proche de 2,9 millions dont plus de 2,1 millions de pensionnés relevant du crédit de paiement CMR (État) et presque 800.000 pensionnés relevant de la CNRACL (collectivités territoriales et hôpitaux).

NOMBRE DE PENSIONNÉS DE LA FONCTION PUBLIQUE

1990	1.999.613
2005	2.876.636
2005/1990	+ 43,9 %

Source : annexe jaune

En 2005, les pensions de retraite et d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'État ont représenté une dépense de 35,9 milliards d'euros, soit 12,2 % des dépenses du budget général de l'État. La charge relative aux pensions des fonctionnaires a progressé de façon significative sur la période 1990-2005. Ainsi depuis 1990, ce poste de dépenses a enregistré une augmentation de près de 100 %, soit en volume 17,8 milliards d'euros. **L'accélération est particulièrement importante au cours des dernières années, la dépense annuelle supplémentaire ayant représenté 1,7 milliard d'euros en 2004 et en 2005, 2,1 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2006 et 1,6 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007. Dans le projet de loi de finances pour 2007, l'augmentation des dépenses de pension (+ 1,6 milliard d'euros) représentera donc 75 % de l'augmentation totale des dépenses nettes à périmètre constant (+ 2,2 milliards d'euros).** Cette évolution est le résultat de la très forte progression du nombre des pensionnés, mais également de l'augmentation régulière de la pension moyenne.

Avant la réforme des retraites de 2003, le besoin de financement tendanciel des régimes de retraite de la fonction publique était évalué à 26,2 milliards d'euros en 2020. Les résultats des projections réalisées dans le cadre du Conseil d'orientation des retraites en 2005-2006 confirment les ordres de grandeur annoncés lors de l'élaboration de la loi d'août 2003 : la réforme de 2003 réduit les besoins de financement respectifs des régimes des fonctionnaires de l'État et de la CNRACL à hauteur de 8,3 milliards d'euros et 3,9 milliards d'euros en 2020, puis à hauteur de 19,7 milliards d'euros et 7,9 milliards d'euros en 2050.

Dans le compte d'affectation spécial *Pensions* du projet de loi de finances pour 2007, les crédits de paiement s'élèvent au total à 46,7 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007, contre 45,3 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2006 (augmentation de 1,4 milliard d'euros).

3.- Les effectifs de non-titulaires : une évolution à surveiller

Parmi les 5,1 millions d'agents ayant un emploi principal dans l'une des trois fonctions publiques (hors emplois aidés), 753.000 sont non-titulaires au 31 décembre 2004. Cette catégorie d'agents représente 12 % environ de l'emploi dans la fonction publique de l'État, 20 % dans la fonction publique territoriale et 13 % dans la fonction publique hospitalière.

EFFECTIFS NON-TITULAIRES DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES AU 31 DÉCEMBRE 2004

	Non-titulaires	Effectifs totaux	% non-titulaires
Ministères	164.374	2.319.813	7,1
EPA nationaux	137.853	223.299	61,7
Total Fonction publique de l'État	302.227	2.543.112	11,9
Communes, départements et régions	222.504	1.187.589	18,7
EPA locaux	96.832	385.687	25,1
Total Fonction publique territoriale	319.336	1.573.276	20,3
Fonction publique hospitalière	131.874	992.064	13,3
Total fonction publique	735.437	5.108.452	14,7

Source : DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation. Insee, exploitation des fichiers de paie.

L'Observatoire de l'emploi public calcule **qu'entre 1992 et 2003, l'emploi des non-titulaires a progressé un peu plus vite que l'emploi public, de + 17 % contre + 15 %**, mais avec des différences marquées entre fonctions publiques.

Dans les ministères, le nombre de non-titulaires passe de 220.000 à 184.000 entre fin 1992 et fin 2003. Cette baisse du nombre des non-titulaires a commencé dans les années 1980-1986, avec les plans de titularisation pris après promulgation de la loi du 13 juillet 1983 relative au statut général et limitant le recours au personnel non titulaire. Ces mesures n'ont cependant pas empêché une nouvelle hausse des effectifs non titulaires, à partir de 1986, ce qui conduit le Gouvernement à adopter les plans de résorption de l'emploi précaire de 1999

et 2001. Dans les établissements publics administratifs (EPA) nationaux, au contraire, le nombre des non-titulaires est en forte progression, avec 66.000 de plus entre 1992 et 2003.

Depuis 1992, les effectifs de la **fonction publique territoriale** progressent de 27 % **alors que ceux des non-titulaires n'augmentent que de 12 %**, essentiellement dans les EPA. La mise en place progressive des cadres d'emploi à partir de 1988 a en effet conduit à intégrer une partie des non-titulaires dans l'emploi statutaire et à limiter le recours à ce type de personnel.

Depuis 1992 toujours, le nombre des non-titulaires dans la **fonction publique hospitalière a presque doublé** alors que l'effectif global a augmenté de 15 % seulement.

Votre Rapporteur spécial attache une attention particulière à la surveillance des effectifs de non titulaires. En effet une évolution non maîtrisée pourrait aboutir, comme on l'a déjà vu dans le passé, à des mesures de régularisation qui iraient à l'encontre des efforts de rationalisation par ailleurs engagée.

La moitié environ des non-titulaires des trois fonctions publiques est recrutée temporairement ou occupe des emplois non-permanents.

Dans les ministères, 76.000 personnes parmi les 164.000 non-titulaires (soit 46 %), appartiennent à des catégories d'emplois très spécifiques qui ne peuvent être occupés que par des non-titulaires en raison du caractère particulier des missions accomplies ou de leur caractère non permanent : recrutés locaux des postes diplomatiques à l'étranger, allocataires de recherche, attachés temporaires d'enseignement et de recherche en préparation aux concours de l'enseignement ou de la recherche par exemple. Ces fonctions sont « statutairement » temporaires ou les tâches accomplies sont spécifiques et, éventuellement, accompagnées d'un mode d'exercice à temps incomplet. C'est pourquoi ces catégories spécifiques de non-titulaires n'ont pas été concernées par la loi de résorption de l'emploi précaire du 3 janvier 2001.

TYPOLOGIE DES NON-TITULAIRES DES MINISTÈRES AU 31 DÉCEMBRE 2004

Catégories spécifiques	
Maîtres d'internat et surveillants d'externat	26.533
Enseignants et chercheurs temporaires	29.627
Recrutés locaux	9.311
Personnels de service	3.630
Cas particuliers	7.315
Total catégories spécifiques	76.416
Autres non titulaires	87.958
Total non titulaires	164.374

Sources : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation – Insee, exploitation des fichiers de paie

En dehors de ces catégories spécifiques de non-titulaires des ministères, d'autres emplois peuvent, à titre dérogatoire, être ouverts au recrutement de non-titulaires pour assurer une certaine souplesse de gestion. Ces « autres non-titulaires » représentent **88.000 personnes (74.000 ETP)**, soit **moins de 4 %** de l'emploi des ministères. La source statistique utilisée (l'exploitation des fichiers de paie par l'INSEE) ne permet pas d'identifier, parmi ces « autres non-titulaires », la part de ceux qui occupent des emplois occasionnels ou saisonniers. On sait en revanche que la moitié environ de ces 88.000 non-titulaires a travaillé 12 mois en 2004 et 65 % a travaillé 10 mois ou plus. Ces agents bénéficient dans leur grande majorité de **contrats à durée déterminée**. Jusqu'en juillet 2005, les seuls agents autorisés par la loi à bénéficier de contrats à durée indéterminée étaient ceux recrutés avant juillet 1983 et ceux dont l'emploi correspond à un besoin permanent impliquant un service à temps incomplet. La loi du 26 juillet 2005 transposant à la fonction publique française la directive européenne du 28 juin 1999 sur le travail à durée déterminée permet à présent, sous certaines conditions, la reconduction de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée. Une partie de ces « autres non-titulaires » était potentiellement éligible au plan de résorption de l'emploi précaire, s'ils remplissaient les conditions de nature de contrat, de nature de fonctions exercées, d'ancienneté et de diplôme.

Dans la fonction publique territoriale, la part des emplois non permanents est évaluée à **44 %** d'après les derniers bilans sociaux des collectivités territoriales. Elle varie selon les cadres d'emplois. Certains cadres d'emploi qui correspondent plus que d'autres à des emplois occasionnels ou saisonniers recrutent essentiellement sur des emplois non permanents. C'est en particulier le cas dans la filière animation, dont 68 % des emplois sont occupés par des non-titulaires.

Dans la fonction publique hospitalière, le nombre de non-titulaires « sur crédits de remplacement » des hôpitaux publics représente **40 %** du nombre total de non-titulaires. Ce sont les hôpitaux locaux qui font le plus appel à ce type d'agents. Les hôpitaux locaux sont par ailleurs ceux dans lesquels la part de non-titulaires sur crédits de remplacement par rapport à l'ensemble des non-titulaires est la plus grande.

Durant ces toutes dernières années, l'évolution du nombre de non-titulaires dans la **fonction publique de l'État** est étroitement liée à la mise en place, en 2003, du **dispositif d'aide à l'emploi instituant les assistants d'éducation**. Il est donc nécessaire d'apprécier la situation sur moyenne période.

Les assistants d'éducation ont vocation à remplacer les MI-SE (maîtres d'internat et surveillants d'externat) et les emplois-jeunes. Cette mesure a modifié la répartition des non-titulaires entre ministères et établissements publics. En effet, elle a conduit à la disparition de 25.100 MI-SE entre 2000 et 2004, comptés dans les effectifs des ministères (Éducation nationale et Agriculture) et à l'affectation aux budgets des établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ) de

29.100 postes d'assistants d'éducation. Restent au budget de l'État les assistants d'éducation auxiliaires de vie scolaire (5.200 recrutements en 2003 et 2004).

Le transfert au budget des EPLE des personnels de surveillance compte donc pour beaucoup dans la baisse du nombre de non-titulaires des ministères (- 32.000 personnes dont 25.000 MI-SE) qui passent de 196.400 à 164.400 entre 2000 et 2004 (- 19,5 %). La baisse du nombre de non-titulaires des ministères s'explique aussi par des mesures de titularisation prises dans le cadre du plan de résorption de l'emploi précaire. C'est ainsi que 30.559 intégrations ont été prononcées au titre des années 2001 à 2004 en application des dispositions de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire.

Dans l'ensemble de la fonction publique de l'État, ministères, EPLE et autres EPA réunis, **le nombre de non-titulaires a donc baissé de seulement 11.000 personnes entre 2000 et 2004.** Les agents à temps incomplet étant, en proportion, moins nombreux en 2004 que dans le passé, le nombre des ETP a beaucoup moins baissé : -1.520 ETP entre 2000 et 2004.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE NON-TITULAIRES ENTRE 2000 ET 2004 DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

	Effectifs physiques		ETP	
	Effectifs au 31 décembre 2004	Évolution entre 2000 et 2004	ETP au 31 décembre 2004	Évolution entre 2000 et 2004
Ministères : MI-SE	26.749	-25.058	21.841	-18.094
Ministères : assistant d'éducation	5.216	5.216	3.828	3.828
Ministères : autres non-titulaires	132.409	-12.205	106.236	-10.903
Total ministères	164.374	-32.047	131.905	-25.169
EPLE : divers pers. surveillance	577	-421	366	-217
EPLE : assistants d'éducation	29.060	29.060	25.646	25.646
EPLE : autres non-titulaires	10.441	-5.335	7.257	-2.205
Total EPLE	40.078	23.304	33.269	23.224
EPA hors EPLE	97.775	-2.265	77.148	425
TOTAL FPE	302.227	-11.008	242.322	-1.520

Sources : DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation - Insee, exploitation des fichiers de paie.

Note : les MI-SE sont dans les effectifs des ministères, les assistants d'éducation dans les EPLE. On dénombre néanmoins quelques MISE dans les EPA (établissements d'enseignement hors EPLE) et des assistants d'éducation sur le budget du ministère de l'Éducation nationale.

Le dispositif de résorption de l'emploi précaire prévu par la loi du 3 janvier 2001, qui succédait au **plan de résorption institué pour une durée de quatre ans par la loi du 16 décembre 1996**, se fondait sur la nécessité de stabiliser la situation des nombreux agents non titulaires recrutés par des contrats à durée déterminée qui pouvaient être renouvelés sans limitation.

À cet égard, les **conditions d'emploi** des agents non titulaires ont été modifiées par la loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 **transposant à la fonction publique la directive européenne n°1999/70/CEE du 28 juin 1999** concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée. La loi

limite désormais à six ans la durée d'emploi en contrat à durée déterminée sur des fonctions à caractère permanent. Cette durée a été choisie afin de permettre aux agents non titulaires de l'État de remplir la condition d'ancienneté nécessaire pour s'inscrire aux concours internes au cours de la période, et donc d'accéder aux corps de fonctionnaires par la voie des concours « de droit commun » prévus par les statuts particuliers de ces corps. Par ailleurs, les agents non titulaires qui verraient leur relation contractuelle de travail se prolonger au-delà de six ans pourront, si l'administration reconduit leur engagement, bénéficier d'un contrat à durée indéterminée. Cette disposition devrait permettre de maîtriser la précarité dans la fonction publique.

Le ministère de la Fonction publique a estimé que, **pour les services de l'Etat, sur les 91.434 agents non titulaires, seuls 4.868 agents pourraient prétendre à un CDI.** Pour les établissements publics administratifs de l'Etat, sur les 75.657 agents non titulaires, seuls 4.028 agents pourraient prétendre à un CDI. Il convient d'ajouter les 21.000⁽¹⁾ professeurs contractuels (ces agents sont régis par le décret du 12 mai 1981), les maîtres contractuels étant recrutés par contrats conclus pour une année scolaire ou pour une durée maximale de trois ans, renouvelables par décision expresse. Soit un total de 29.896 personnes potentiellement concernées par la reconduction de leur contrat en CDI.

Enfin, la mesure spécifique aux personnels âgés de plus de 50 ans ne devrait concerner qu'environ 12 % d'entre eux. Dans les services de l'Etat, elle concernerait environ 585 personnes⁽²⁾ (12 % de 4.868, hormis les 21.000 professeurs contractuels du ministère de l'Éducation nationale). Dans les EPA, elle toucherait environ 485 personnes (12 % de 4.028). Soit un total d'environ 1.070 personnes.

4. – La perspective de long terme de l'Observatoire de l'emploi public

L'Observatoire de l'emploi public présente chaque année un très intéressant rapport sur les trois fonctions publiques, avec des éclairages qualitatifs et dans une perspective de long terme⁽³⁾.

Les deux premiers rapports de l'Observatoire de l'emploi public, avaient été présentés en juin 2001 et octobre 2002. Mais le rapport 2003 n'a été présenté qu'en décembre 2003, après la discussion budgétaire dans les assemblées. Le rapport 2004 a été fusionné avec celui de 2005, avec une diffusion, dans sa version provisoire soumise au conseil d'Orientation de l'emploi public, en septembre 2005. **Cette année, l'Observatoire indique qu'il n'est pas en mesure de produire son rapport annuel en temps utile du fait de la non-disponibilité des données en provenance des ministères. Votre Rapporteur spécial regrette**

(1) Chiffres fournis par le ministère de l'Éducation nationale en 2004.

(2) Le chiffre d'agents non titulaires de plus de 50 ans, recrutés essentiellement en vertu des articles 4 et 6 de la loi, est estimé à ~12 000. Ce chiffre provient d'une étude de FP9 sur les contractuels de + de 50 ans. La même répartition entre les articles 4 et 6 a été appliquée.

(3) <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article622.html>

que la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale se déroule donc avant la parution du rapport annuel 2006 de l'Observatoire.

L'approche retenue par l'Observatoire de l'emploi public consiste à considérer comme relevant de la fonction publique tout agent qui travaille dans un organisme à caractère administratif recrutant des agents de droit public. Dans ce cadre, les effectifs de la fonction publique s'élevaient à **5,1 millions de personnes au 31 décembre 2004**, auxquels s'ajoutent 168.000 bénéficiaires d'emplois aidés : contrats emploi-solidarité, contrats emploi consolidé, contrats emplois jeunes.

Parmi ces 5,1 millions d'agents, 51 % appartiennent à la fonction publique de l'État, 30 % à la fonction publique territoriale et 19 % à la fonction publique hospitalière. Compte tenu du temps partiel et du temps incomplet, une personne physique correspond à 0,9 équivalent temps plein.

**EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT, TERRITORIALE ET HOSPITALIÈRE
AU 31 DÉCEMBRE 2004**

		Ministères et collectivités territoriales	Epa à recrutement de droit public (*)	Total	%
Fonction publique de l'État (FPE)	Titulaires	1.750.827	84.387	1.835.214	72,2
	Non-titulaires	164.374	137.853	302.227	11,9
	Ouvriers d'État	55.619	1.021	56.640	2,2
	Militaires et volontaires militaires	348.993	38	349.031	13,7
	Total FPE	2.319.813	223.299	2.543.112	100,0
Fonction publique territoriale (FPT)	Titulaires	914.811	283.691	1.198.502	76,2
	Non-titulaires	222.504	96.832	319.336	20,3
	Assistants maternelles	50.274	5.164	55.438	3,5

Résultats provisoires.

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

Note : Il convient d'apprécier avec prudence les effectifs des EPA nationaux : la source en est les DADS dont la qualité du renseignement sur les non-titulaires est fragile.

Emplois principaux.

FPE : métropole, Dom-Tom, étranger.

FPT : métropole, Dom et St-Pierre-et-Miquelon.

FPH : métropole et Dom ; y compris internes et résidents, non-titulaires sur crédits de remplacement. Non compris praticiens hospitalo-universitaires (recensés avec les effectifs de la FPE) et médecins libéraux.

(*) Y compris les établissements publics à caractère scientifique ou technologique (EPST) et les établissements à caractère scientifique, culturel ou professionnel (EPS crédits de paiement), catégories particulières d'établissements à caractère administratif (EPA).

Sources : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation (Insee, Drees, DHOS).

Entre fin 2003 et fin 2004, les effectifs des trois fonctions publiques se sont accrus, hors emplois aidés, de 58.000 personnes (+ 1,2 %), au même rythme que l'année précédente. Confirmant une tendance de long terme, amorcée dès les années 1960, c'est **toujours la fonction publique territoriale, (+ 3,4 %) qui entraîne la croissance, suivie par la fonction publique hospitalière (+ 2,9 %).** **Pour la première fois en 2004, la fonction publique de l'État, pour sa part, ministères et établissements publics administratifs réunis, enregistre une**

baisse de ses effectifs de – 0,7 %. Toujours premier employeur public, l'État voit sa part diminuer : de 54 % en 1992, elle n'est plus que de 51 % en 2004.

En tenant compte des emplois aidés, qui ont baissé de – 28 % entre 2003 et 2004, les effectifs des trois fonctions publiques diminuent de 6.000 personnes environ en 2004 (–0,1 %).

EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT, TERRITORIALE ET HOSPITALIÈRE ENTRE LE 31 DÉCEMBRE 1984 ET LE 31 DÉCEMBRE 2004

	Fonction publique de l'État				Fonction publique territoriale			Fonction publique hospitalière (FPH) hors NTCR (2)	FPE + FPT + FPH (2)	Emploi total (en milliers) (3)	% emploi public dans l'emploi total
	Ministères (1)	EPA nationaux à recrutement de droit public	Fonction publique de l'État (FPE)	Fonction publique territoriale							
				Collectivités territoriales	EPA locaux	Fonction publique territoriale (FPT)					
1984	2.146.456	131.506	2.277.962	913.823	189.825	1.103.648	747.500	4.129.110	21.339	19	
1986	2.148.786	138.672	2.287.458	926.826	194.557	1.121.383	756.201	4.165.042	21.499	19	
1988	2.157.952	139.627	2.297.579	926.590	193.066	1.119.656	768.266	4.185.500	21.908	19	
1990	2.166.915	140.901	2.307.816	963.224	203.140	1.166.364	783.473	4.257.653	22.371	19	
1992	2.182.464	146.768	2.329.232	982.263	219.455	1.201.718	799.448	4.330.398	22.088	20	
1994	2.202.503	163.818	2.366.321	1.003.556	228.193	1.231.749	812.177	4.410.246	22.091	20	
1996	2.230.172	171.619	2.401.791	1.023.049	239.312	1.262.361	825.710	4.489.862	22.301	20	
1998	2.254.822	185.119	2.439.941	1.055.364	251.881	1.307.245	836.624	4.583.810	23.029	20	
2000	2.276.518	195.584	2.472.102	1.091.111	280.817	1.371.928	855.660	4.699.690	24.226	19	
2002	2.318.118	212.526	2.530.644	1.135.166	328.212	1.463.378	889.752	4.883.774	24.709	20	
2003	2.313.430	229.785	2.543.215	1.161.934	359.644	1.521.578	917.612	4.982.405	24.681	20	
2004	2.301.349	223.299	2.524.648	1.187.569	385.687	1.573.276	938.684	5.036.608	24.724	20	
Évolution 1994/2004 (en %)	4,5	36,3	6,7	18,3	69,0	27,7	15,6	14,2	11,9		
Évolution 1984/2004 (en %)	7,2	69,8	10,8	30,0	103,2	42,6	25,6	22,0	15,9		

Champ : hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes)

(1) : Pour des raisons d'homogénéité des séries, les volontaires militaires, qui ne figurent pas dans les fichiers de paie avant 2004, ne sont pas comptabilisés en 2004.

(2) : Les non-titulaires sur crédits de remplacement (NTCR) de la FPH ne sont pas disponibles sur l'ensemble de la période.

(3) : Emploi total en France métropolitaine, hors contingent.

Sources : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation - Insee, Drees, DHOS.

**EFFECTIFS EN ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT, TERRITORIALE ET HOSPITALIÈRE
ENTRE LE 31 DÉCEMBRE 1984 ET LE 31 DÉCEMBRE 2004**

Au 31 décembre	Fonction publique de l'État				Fonction publique territoriale			Fonction publique hospitalière (FPH) hors NTCR	FPE + FPT + FPH (2)
	Ministères (1)	EPA nationaux à recrutement de droit public	Fonction publique de l'État (FPE)	Collectivités territoriales	Epa locaux	Fonction publique territoriale (FPT)			
1984	2.074.095	112.407	2.186.502	841.682	170.849	1.012.531	695.196	3.894.229	
1986	2.071.619	118.323	2.189.942	853.989	174.774	1.028.762	702.088	3.920.792	
1988	2.074.082	118.845	2.192.927	853.087	174.538	1.027.626	711.975	3.932.527	
1990	2.080.112	119.691	2.199.803	884.721	182.895	1.067.616	727.941	3.995.360	
1992	2.095.479	127.483	2.222.962	902.913	197.777	1.100.690	741.374	4.065.025	
1994	2.108.466	142.705	2.251.171	917.002	205.046	1.122.048	748.520	4.121.739	
1996	2.129.712	144.231	2.273.943	932.264	215.851	1.148.115	756.788	4.178.847	
1998	2.157.801	151.380	2.309.181	955.223	227.045	1.182.268	761.579	4.253.028	
2000	2.173.734	162.918	2.336.652	984.516	251.097	1.235.612	793.561	4.365.825	
2002	2.211.373	171.650	2.383.023	1.030.457	293.666	1.324.123	814.297	4.521.444	
2003	2.206.781	182.011	2.388.792	1.055.139	322.788	1.377.927	840.919	4.607.638	
2004	2.200.984	193.973	2.394.958	1.078.186	347.108	1.425.294	862.341	4.682.593	
Évolution 1994/2004 (en %)	4,4	35,9	6,4	17,6	69,3	27	15,2	13,6	
Évolution 1984/2004 (en %)	6,1	72,6	9,5	28,1	103,2	40,8	24	20,2	

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

(1) Pour des raisons d'homogénéité des séries, les volontaires militaires, qui ne figurent pas dans les fichiers de paie avant 2004, ne sont pas comptabilisés en 2004.

(2) Les non titulaires sur crédits de remplacement (NTCR) de la FPH ne sont pas disponibles sur l'ensemble de la période.

Sources : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation - Insee, Drees, DHOS.

En **15 ans (1990-2004)**, les effectifs (ETP) de la **fonction publique de l'État ont augmenté de 9 %** ; il faut distinguer ceux des **ministères**, qui ont crû de **6 %**, de ceux des **établissements publics**, qui ont crû de **62 %**. Les effectifs (ETP) de la **fonction publique territoriale** ont augmenté sur la même période de **33 %** ; les effectifs des collectivités ont crû de 22 % et ceux de leurs établissements publics de 90 %. Les effectifs (ETP) de la **fonction publique hospitalière**, qui répondent à une autre logique, ont augmenté de **18 %** sur la même période. Au total, l'emploi public représentait 19 % de l'emploi total en 1990 ; il en représente 20 % en 2004.

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI PUBLIC DEPUIS 15 ANS

(en millions)

		Effectifs réels								
		FPE		FPT		FPH	FPE + FPT + FPH	Emploi total	Emploi public/ emploi total	
	Ministères	EPA	total FPE	Coll. Ter.	EPA	total FPT				
1990	2.167	0.140	2.307	0.963	0.203	1.166	0.783	4.256	22.371	19 %
2004	2.301	0.223	2.524	1.188	0.386	1.574	0.939	5.037	24.724	20%
2004/1990	+ 6%	+ 59%	+ 9%	+ 23%	+ 90%	+ 35%	+ 20%	+ 18%	+ 11%	

		Effectifs réels								
		FPE		FPT		FPH	FPE + FPT + FPH	Emploi total	Emploi public/ emploi total	
	Ministères	EPA	total FPE	Coll. Ter.	EPA	total FPT				
1990	2.080	0.120	2.200	0.885	0.183	1.068	0.728	3.996	22.371	19 %
2004	2.200	0.194	2.394	1.078	0.347	1.425	0.862	4.681	24.724	20%
2004/1990	+ 6%	+ 62%	+ 9%	+ 22%	+ 90%	+ 33%	+ 18%	+ 17%	+ 11%	

Source : calculs effectués à partir des statistiques de l'Observatoire de l'emploi public

B.- LES ÉLÉMENTS D'UNE MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

La politique de la fonction publique fait l'objet **d'efforts particulier de modernisation depuis le début de la législature**. M. Christian Jacob, ministre de la Fonction publique depuis juin 2005, lui a donné une impulsion renforcée, avec notamment trois communications en Conseil des ministres les 14 novembre 2005, 14 juin et 8 novembre 2006, un accord signé avec trois organisations syndicales le 25 janvier 2006 et trois initiatives législatives d'envergure :

– loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique ;

– projet de loi n° 2972 du 17 mars 2006 relatif à la fonction publique territoriale ;

– projet de loi n° 3134 du 7 juin 2006 de modernisation de la fonction publique.

En France comme dans d'autres pays, en particulier européens, moderniser la fonction publique est aussi complexe que nécessaire. L'Italie (« réforme Bassanini »), la Belgique (« projet Copernic »), la Grande-Bretagne, l'Allemagne s'y sont par exemple attelées. Leurs expériences ont illustré aussi bien l'ampleur des défis – simplifier les procédures, faire face aux évolutions démographiques, assainir les finances publiques, intégrer les nouvelles technologies... – que les obstacles rencontrés.

En France, la modernisation de la fonction publique s'inscrit dans un contexte d'évolutions démographiques fortes (quelque 40 % des agents publics vont partir à la **retraite** d'ici 2015), mais aussi de développement des **technologies de l'information et de la communication**, qui modifient l'organisation, le management, les modes de travail. La diffusion des **nouvelles méthodes de management**, inspirées de celles employées dans le secteur privé, devrait contribuer à faire évoluer les cultures au sein des administrations, vis-à-vis des usagers comme dans la gestion de leurs moyens. Le développement des enseignements de gestion dans les écoles de formation en est un des instruments. Est également à prendre en compte **l'impact de la LOLF**, qui fait évoluer vers une logique de performance la fonction publique, encore trop souvent caractérisée par une abondance de textes statutaires parfois devenus obsolètes ou inadaptés à l'efficacité souhaitée. Ce sont aussi des évolutions sociologiques, avec une population diversifiée qu'il faut prendre en compte, l'allongement de la vie active et l'impact des dispositions européennes. L'évolution du cadre dans lequel doit se moderniser la GRH dans la fonction publique, doit aussi être le résultat d'une appropriation collective par les services et les personnels, ce qui suppose de la fonder sur un **dialogue social renouvelé**.

Afin de mieux gérer ces mutations, et s'appuyant sur ce dialogue social approfondi, la DGAFP a conçu un ensemble de réformes, qui se déclinent au niveau législatif, notamment par un projet de loi de modernisation de la fonction publique en cours d'examen, mais également, et en grande partie, au niveau réglementaire, avec des modifications des statuts particuliers des corps dont l'entrée en vigueur interviendra en 2006 et 2007.

Par ailleurs, l'État évolue dans ses modalités de conduite de changement en ayant défini **un nouveau cadre de gouvernance d'ensemble de sa fonction publique**. Dans le sillage de la LOLF induisant davantage de responsabilité des ministères et des responsables opérationnels sur leur gestion des agents, et afin de définir les voies et moyens d'une véritable politique de déconcentration de la gestion et du pouvoir managérial, la DGAFP a mené d'importants travaux sur l'adaptation des structures aux nouveaux partages de responsabilités entre directeur des ressources humaines (DRH), responsables de programmes et responsables de BOP.

Ces travaux se sont notamment concrétisés par l'organisation des « **conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines** » destinées à examiner les stratégies pluriannuelles au sein desquelles les ministères inscrivent leur action et la cohérence de ces stratégies avec la politique générale que l'État entend mener en matière de fonction publique. Ces conférences s'appuient sur la mise en place dans chaque ministère d'un **schéma stratégique d'évolution de la gestion des ressources humaines**. Il s'agit d'instaurer une relation contractuelle où sont définies des feuilles de route, sont échangées des bonnes pratiques et sont pris des engagements réciproques.

Au-delà de cette recherche de cohérence, il s'agit pour la DGAFP, à l'échelon interministériel, de mieux remplir sa mission d'animation d'une politique d'ensemble de la fonction publique et de conduite du changement dans un cadre souple permettant la co-élaboration des réformes au plus près des attentes des gestionnaires ministériels.

1. – L'instauration d'une véritable gestion des ressources humaines

Notre Rapporteur spécial se félicite de l'évolution en cours qui voit la **Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)** s'affirmer progressivement en tant qu'**instance de pilotage de la fonction publique**. Le Sénat a fait pareil jugement dans le rapport d'information (n° 441) présenté le 29 juin 2005 par M. François Marc, au nom de la commission des Finances, sur cette direction. Ce rapport assignait à la DGAFP le rôle de « **DRH groupe** » pour le compte de l'État auprès des différents ministères. Si le vocable n'est pas particulièrement adapté à la culture administrative de notre pays, l'intention est clairement exprimée et l'orientation pleinement justifiée. Dans cette tâche, la **DGAFP devra occuper un positionnement interministériel** avec suffisamment d'autorité pour renverser la tendance et ne plus laisser les ministères totalement libres de leur gestion des ressources humaines (GRH). On constate

même qu'au sein des ministères, **la GRH est éclatée entre les grandes directions ou réseaux** : ainsi au ministère des **Finances** le suivi du personnel relève de neuf gestionnaires ; au ministère de la Défense, chaque armée assure le suivi et la gestion de ses agents dans des conditions de large autonomie.

Les administrations partent d'une **situation historique** où **les questions de personnel sont traitées pour l'essentiel dans un cadre strictement ministériel et sans perspective d'ensemble**. Elles ne sont abordées au plus haut niveau de l'État que pour fixer le nombre des créations ou des suppressions d'emploi à l'occasion d'arbitrages annuels. Il en résulte un **éparpillement préjudiciable** de la fonction de gestion de personnel dans les services de l'État, notamment au regard de l'objectif de projection des besoins et de programmation des moyens correspondants. La **DGAFP** doit donc devenir l'instance habilitée à **définir les grandes orientations dans une perspective de moyen terme**, aussi bien en matière de recrutements, de qualifications ou de formation que de rémunérations, d'objectifs de performance ou de mesure des résultats. **La fonction de GRH souffre actuellement d'être trop peu valorisée** ; elle doit bénéficier d'une plus grande **professionnalisation**, appuyée sur de véritables capacités managériales.

a) Les adaptations nécessaires du cadre statutaire

Une réflexion a permis, dès le début de l'année 2004, de mesurer les conséquences de la réforme budgétaire, et en particulier de la disparition de la notion d'emploi budgétaire, sur la gestion statutaire. Cette réflexion a conduit à l'élaboration de deux notes de cadrage ⁽¹⁾, fruits d'une large concertation, portant respectivement sur l'impact de la LOLF pour la notion d'emploi et les conditions de détermination des contingents d'avancement de grade.

Ces deux notes ont servi de base à l'élaboration d'une doctrine partagée ayant permis, d'une part, de préciser certaines notions statutaires dans le nouveau contexte budgétaire (par exemple les règles de réintégration à l'issue d'un détachement ou de toute autre position statutaire liées à la notion de vacance d'emploi) et, d'autre part, de procéder aux arbitrages nécessaires à la réforme des modalités de **calcul de l'avancement de grade**. Cette réforme a été l'occasion d'une importante évolution par la mise en œuvre des taux de promotion issus du décret 2005-1090 du 1^{er} septembre 2005. Elle est aujourd'hui achevée, puisque l'ensemble des arrêtés ministériels pris en application de ce décret a désormais été publié.

La DGAFP a également participé, au cours de l'année 2004, en lien avec la Direction de la réforme budgétaire et la Direction du budget du ministère des Finances, à la prise en compte des questions posées par la budgétisation des dépenses de personnel et par la mise en œuvre des modalités de gestion, de suivi et de projection de la consommation des crédits de personnel et du plafond

(1) Disponibles sur le site internet www.fonction-publique.gouv.fr à la rubrique : Les grands dossiers / GRH et réforme budgétaire.

d'emplois. Cette réflexion a été poursuivie en 2005 par le recensement des difficultés d'application de la réforme budgétaire dans la GRH de l'État et par la mutualisation des réponses apportées dans les différents départements ministériels, que ce soit en tirant le bilan des premières expérimentations de la LOLF ou de l'expérience de globalisation des crédits menée dans les préfetures depuis 2000.

Un effort particulier de formation et de communication a en outre été mené sur la compatibilité du statut à la LOLF, se traduisant par la création d'une rubrique LOLF et GRH sur le site Internet du ministère de la Fonction publique, par l'édition d'une plaquette à destination de l'ensemble des fonctionnaires, et par de nombreuses interventions.

Au cours du premier semestre 2006, la DGAFP a enfin soumis à la concertation interministérielle un certain nombre de propositions touchant à l'adaptation de la gestion de l'encadrement supérieur, qui obéissait souvent à des règles de définition et de régulation liées à l'ancien référentiel budgétaire (gestion des emplois de direction en administration centrale, création et régulation des emplois fonctionnels, nominations et promotions dans les inspections générales...).

Votre Rapporteur spécial partage l'idée de la DGAFP selon laquelle le statut général de la fonction publique n'est pas en soi un obstacle infranchissable à la mise en œuvre la LOLF ; il doit cependant être adapté. La seule modification d'importance qui a eu lieu est, pour l'administration d'État, celle qui a déconnecté les promotions des autorisations budgétaires. Chaque ministère est maintenant totalement libre, mais dans la limite de ses plafonds d'emploi et de crédits de personnel. Il n'y a plus de quotas : seule une description indicative des promotions est maintenant fournie dans les projets annuels de performances. Une démarche du même type est en cours pour l'administration territoriale, sous la responsabilité des maires. **Votre Rapporteur spécial note toutefois que la LOLF ne pourra produire ses effets que si l'État assume le fait qu'il y a un véritable transfert de compétences vers les responsables de programme, en matière de ressources humaines, et que si la DGAFP joue pleinement son rôle de pilotage, d'impulsion, de prestataire de service.**

b) L'évolution des fonctions de gestion des ressources humaines dans le cadre de la LOLF

Afin de passer d'une gestion administrative des personnels à une véritable gestion des ressources humaines, et de définir les voies et moyens d'une véritable politique de déconcentration de la gestion et du pouvoir managérial, la DGAFP a mené en 2005 et 2006 plusieurs travaux sur l'adaptation des structures aux **nouveaux partages de responsabilités entre DRH, responsables de programmes et responsables de BOP**. Ces travaux se sont concrétisés par de nombreuses réunions d'échanges d'expériences entre ministères et par la mise en commun de leurs chartes de gestion.

La DGAFP a parallèlement sollicité le concours de consultants externes qui ont permis de faire un point complet sur les évolutions envisageables des processus de GRH :

– la première, confiée au cabinet IDRH, sur la veille stratégique en matière d'organisation de la gestion des processus de ressources humaines telle qu'elle ressortait des expérimentations de la réforme budgétaire menées en 2005 dans quatre régions : Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Aquitaine et Île-de-France. Cette étude, basée sur une centaine d'entretiens (responsables ressources humaines d'administrations centrales, responsables de services déconcentrés, cadres intermédiaires, organisations représentatives des personnels) a permis d'analyser, pour chacun des grands processus de ressources humaines (mobilité, formation, calcul de la masse salariale, gestion des compétences...), les meilleures pratiques développées, les éventuels points de blocage, afin d'élaborer des recommandations d'adaptation des processus de GRH dans le cadre de la mise en œuvre de la totalité de la LOLF au 1^{er} janvier 2006 ;

– une seconde étude, confiée au Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, organisme rattaché au Premier ministre et présidé par le Premier président de la Cour des comptes, a permis de dresser un certain nombre de recommandations sur les réformes à conduire en matière d'organisation de la fonction ressources humaines dans les administrations de l'État. Son rapport définitif et ses recommandations ont été débattus au début de l'année 2006.

La DGAFP s'est enfin attachée à accompagner les ministères dans la prise en compte de la **logique de performance** sous-tendant la réforme budgétaire, que ce soit au niveau des agents (performances individuelles ou collectives des agents) ou des organisations.

Un groupe de travail, réuni au cours de l'année 2005, a dégagé les conditions requises pour la mise en place d'un système de reconnaissance de la performance et les caractéristiques qu'un tel dispositif pourrait revêtir dans la fonction publique de l'État. S'appuyant sur l'observation des expériences menées par les administrations des pays de l'OCDE, ainsi que sur celle des initiatives prises en France dans les entreprises publiques et dans les services de l'État, ce groupe a notamment permis de tracer les lignes d'une simplification des régimes indemnitaires, dont certaines modalités seront expérimentées dans les prochains mois dans le cadre de la réforme des attachés d'administration de l'État.

Il importait en outre, au terme de la mise en application du décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État, de faire le point sur les conséquences managériales que cette importante réforme a suscitées. Pour satisfaire cet objectif, une évaluation du dispositif est actuellement en cours. Elle est conduite par une équipe de rapporteurs du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.

Sur le champ de la performance des organisations et des fonctions ressources humaines, la DGAFP a organisé en 2006 une large concertation interministérielle en vue de la mise en place d'un **indicateur de performance des fonctions ressources humaines**, indicateur préconisé par le rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Cet indicateur permettra de dégager des éléments de comparaison pertinents sur les moyens alloués à la GRH grâce à une méthodologie commune de mesure des effectifs gérants sur les effectifs gérés, méthodologie adaptée aux caractéristiques propres à la gestion de la fonction publique. Actuellement en cours d'expérimentation, il a également pour objectif de doter les administrations d'un outil partagé d'analyse destiné à leur permettre de moderniser leur organisation.

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

Initiée dès le début des années 90, la démarche de GPEEC n'avait que peu progressé quand elle a été relancée en 2000 (Comité interministériel à la réforme de l'État – CIRE - faisant obligation à tous les ministères de se doter d'un plan GPEEC pour le début de l'année 2002) **et surtout à la fin de l'année 2002, pour devenir un des leviers de modernisation de la GRH** (circulaires du Premier ministre du 2 décembre 2002 et du 25 juin 2003 relatives aux stratégies ministérielles de réforme). Cette politique doit répondre aux objectifs suivants :

– mieux préparer les recrutements et la politique de GRH dans un contexte démographique qui va renforcer la concurrence avec le secteur privé sur le marché du travail ;

– rendre compte plus précisément devant les citoyens de l'évolution des effectifs de la fonction publique ;

– nourrir le dialogue social en permettant, dans un cadre et à un rythme qu'il appartiendra à chaque ministre de fixer, un débat avec les organisations syndicales.

La communication de M. Christian Jacob, ministre de la Fonction publique, au Conseil des ministres du 14 novembre 2005 sur les orientations de la politique de la fonction publique a permis l'organisation, à titre expérimental en 2006, de « **conférences annuelles de gestion prévisionnelles des ressources humaines** » destinées à examiner les **stratégies pluriannuelles** au sein desquelles les ministères inscrivent leur action et la cohérence de ces stratégies avec la politique générale que l'État entend mener en matière de fonction publique.

Sept ministères (Intérieur, Défense, Agriculture, Équipement, Emploi, Santé, Culture) se sont livrés à l'expérimentation de ces conférences au printemps 2006. Cela a permis d'initier avec eux un véritable dialogue de gestion qui sera généralisé en 2007 à l'ensemble de la fonction publique, permettant ainsi la contractualisation d'engagements réciproques entre les ministères et la DGAFP en

vue d'une meilleure cohérence de la politique de gestion des ressources humaines menée au sein de l'État.

Le ministre de la Fonction publique a insisté sur la nécessité de mettre en place dans chaque ministère un **schéma stratégique d'évolution de la gestion des ressources humaines**, articulé autour de six thèmes par ailleurs examinés lors de conférences annuelles de gestion prévisionnelles :

- l'élaboration d'un plan de GPEEC,
- la poursuite de la déconcentration,
- la mise en œuvre d'une politique de fusions de corps,
- les processus de recrutement et de mobilité,
- les processus de gestion des carrières,
- les processus de gestion des rémunérations.

Sa circulaire du 31 janvier 2006 demande à tous les ministères d'élaborer de tels schémas et instaure sur une base annuelle la tenue des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

La dimension qualitative de la GPEEC pourra désormais s'appuyer sur une approche en termes de métiers avec l'aide du Répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) qui vient d'être achevé. Certains ministères ont déjà beaucoup avancé dans la construction ou la rénovation de leur propre répertoire. À titre d'exemple, le ministère de la **Défense**, qui dispose déjà de plusieurs référentiels métiers, a pour projet de réaliser, en 2006, un répertoire ministériel de ses métiers en s'appuyant sur le RIME. La manière dont ce ministère, sans renier sa spécificité, prend appui sur un cadre d'ensemble interministériel pour renouveler l'approche de ses métiers constitue une bonne pratique qui devra inspirer ou renforcer d'autres démarches ministérielles. Le ministère de l'**Emploi** a également beaucoup développé cette approche qualitative de la GPEEC et élaboré un référentiel des emplois et des compétences en lien avec le RIME.

La mise en œuvre de la LOLF a entraîné dans tous les ministères une réorganisation de la fonction ressources humaines, fondée sur la double nécessité d'une **déconcentration** accrue et d'une meilleure définition des fonctions transversales de pilotage et de régulation. À titre d'exemple, le ministère de l'**Intérieur** a organisé des procédures de dialogue de gestion entre les préfetures et l'administration centrale pour permettre aux préfets d'opérer des choix quant au nombre et à la structure des emplois qui leur semblent les mieux appropriés pour atteindre les objectifs qui leur sont fixés. Cette liberté laissée à l'échelon local est toutefois gérée dans un cadre maîtrisé, fondé sur une information transparente et des indicateurs de suivi de la gestion de la masse salariale et des emplois. Les règles du jeu de ce dialogue de gestion se mettent en place dans tous les ministères et se traduisent par la rédaction de chartes de gestion à l'instar de celle qui vient d'être concrétisée au ministère de la Défense.

Ce nouvel élan de la déconcentration implique aussi une rénovation du **dialogue social**. Tous les ministères ont proposé des pistes de progrès en la matière. Il semble en particulier indispensable d'évoquer avec les partenaires sociaux la question des objectifs et indicateurs de performance des politiques publiques et des moyens budgétaires afférents, pour renforcer la motivation des personnels. Certaines bonnes pratiques attestent en outre d'une évolution des rapports avec les partenaires sociaux. Le ministère de la **Santé**, par exemple, a fait part de plusieurs initiatives intéressantes : l'ouverture d'un site Internet dédié au dialogue social ; la mise en place, pour l'ensemble de ses futurs cadres, d'un *cursus* de formation sur les droits syndicaux et le dialogue social à l'école nationale de la santé publique ; la création de « commissions locales de concertation » qui permettent, au sein de l'administration centrale, des échanges informels en amont des comités techniques paritaires.

Même si la responsabilité de l'élaboration des scénarios de GPEEC s'inscrit avant tout dans une démarche ministérielle, la GPEEC constitue néanmoins un axe stratégique pour le pilotage global et la modernisation des ressources humaines. C'est pour cela que le ministère de la Fonction publique promeut la GPEEC dans le cadre des travaux de l'Observatoire de l'emploi public et des conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Sur ce sujet, le rôle de l'**Observatoire de l'emploi public (OEP)** est triple : il aide les ministères à mettre au point leurs scénarios GPEEC, en leur apportant un cadre méthodologique et des outils quantitatifs ; il diffuse dans ses rapports les bonnes pratiques à des fins de pédagogie et de transparence ; il cherche à établir des documents de synthèse pour alimenter la réflexion collective et contribuer au pilotage gouvernemental. Ainsi, l'OEP transmet chaque année un questionnaire aux ministères pour leur demander d'élaborer des scénarios GPEEC en respectant un certain nombre de règles communes. Ce dossier doit comprendre :

- une « photographie » précise des emplois budgétaires et des effectifs de ces dernières années ;
- une évaluation de l'évolution de la situation des agents en fonction ;
- une évaluation des besoins en emplois cohérents avec l'évolution prospective des missions ;
- la définition de la politique de GRH adaptée à ces évolutions.

Ces travaux sont consultables sur le site du ministère de la Fonction publique ⁽¹⁾ et font l'objet d'une analyse dans les rapports de l'OEP.

Cette **analyse de l'Observatoire de l'emploi public** montre que **tous les ministères ont progressé** dans la mise en correspondance des effectifs avec les

(1) [http://www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique OEP / les expériences de GPEEC](http://www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique/OEP/les_expériences_de_GPEEC)

missions. Tous également, de façon plus ou moins aboutie, ont intégré des stratégies de gestion des ressources humaines dans leurs plans GPEEC.

La Cour des comptes, dans son référé du 16 juin 2006 sur la GPEEC, fait cependant le constat d'une **implication inégale des administrations**. L'exercice engagé se limite surtout à la **connaissance de l'existant**, avec encore toutefois des carences pour certaines catégories, en particulier **les non titulaires**. Au-delà, **les anticipations sont le plus souvent limitées à quelques années** et vont rarement au-delà de cinq ans. L'anticipation des effets pourtant prévisibles de la **réforme de 2003 des pensions de retraites** des fonctionnaires, notamment sur le décalage dans le temps des départs en retraite, n'a été que faiblement prise en compte par les ministères. Les conséquences complexes de la **décentralisation** rendent plus difficile l'exercice, mais n'en sont pas moins nécessaires à prendre en compte. Les ministères ont engagé une réflexion sur les **missions** et sur les **métiers**, mais pas encore sur les **compétences** requises de la part de leurs agents. Les **procédures de recrutement et d'affectation** commencent à peine à être adaptées pour anticiper les évolutions.

Ainsi, le ministère de **l'Équipement et des transports** s'était très tôt engagé sur une contractualisation pluriannuelle de l'évolution de ses emplois, mais a abandonné ces procédures à la fin des années 1990. Il a, depuis, fourni un gros effort et a analysé de façon approfondie ses missions en les classant dans les quatre catégories suivantes :

- les missions qui devront être développées,
- les missions ou activités qui devront être réorientées,
- les missions ou activités qui devront être progressivement abandonnées,
- les missions ou activités qui devront être transférées.

La nature même de ce classement montre à quel point ce ministère se prépare à des changements importants qui impliquent une GRH adaptée. Ce ministère devra tirer les conséquences des transferts liés à la décentralisation, qui sont estimés à 30.000 agents environ.

Le ministère des **Affaires étrangères** a choisi de faire ressortir dans son plan - en grandes tendances - les conséquences de l'évolution des conditions d'exercice de ses missions sur ses effectifs. Ce ministère a cependant encore une connaissance très imparfaite de ses personnels non titulaires. L'analyse des comportements de départ à la retraite ne porte que sur les titulaires et les contractuels de droit public sur CDI, soit seulement 7.000 agents sur 25.000 sous plafond d'emplois. Les pyramides des âges ne sont établies que pour les corps de fonctionnaires et la connaissance des personnels non statutaires est déficiente, alors qu'ils représentent nettement plus de la moitié de l'effectif.

Le ministère des **Finances** quant à lui ne s'est engagé qu'en 2004 dans une démarche visant à identifier de façon précise les besoins en compétences à l'horizon 2010.

Le plan GPEEC de la **Défense** s'inscrit dans les perspectives de la loi de programmation militaire 2003-2008 qui a pour objectif la consolidation de la professionnalisation. Ce ministère n'a cependant pas encore produit une évaluation d'ensemble de ses besoins, notamment qualitatifs, sur la base de critères objectifs ; les considérations catégorielles prennent encore trop souvent le pas sur une appréhension prospective des besoins. Compte tenu de la nécessité d'ajuster de façon continue les effectifs aux besoins des armées, les questions d'attractivité et de fidélisation sont des éléments importants de la politique de GRH du ministère de la Défense.

La GPEEC de la **Police nationale** est également déclinée à partir des orientations fixées dans la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure n° 2002 1094 du 29 août 2002. Elle est notamment caractérisée par la déflation des effectifs des personnels du corps des commissaires, des officiers de police et une augmentation concomitante des effectifs des gradés et gardiens et des personnels administratifs, techniques et scientifiques.

Pour la **Justice**, la loi d'orientation et de programmation pour la Justice du 9 septembre 2002 détermine largement son exercice de GPEEC, dont l'enjeu majeur est aussi la question du recrutement.

L'**Éducation nationale**, confrontée au même défi du recrutement (renouvellement de 150.000 enseignants entre 2007 et 2011), prend aussi appui sur la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 pour définir son plan GPEEC. Ce ministère a cependant une grande difficulté à envisager la gestion des personnels selon une perspective excédant le cadre annuel. Faute d'utiliser des procédures permettant d'évaluer les besoins à moyen terme en enseignants par discipline, il est contraint de recourir, pour assurer la rentrée scolaire ou garantir la présence d'un professeur devant les élèves, à de simples formules d'ajustement : volontariat en heures supplémentaires ou temps partiel, constitution d'effectifs de remplacements particulièrement coûteux.

Le scénario GPEEC du ministère des **Sports** s'appuie sur une réflexion approfondie de ses missions et une orientation clairement affichée pour les recentrer sur celles jugées essentielles. Globalement, dans un contexte d'élargissement du périmètre du ministère à la vie associative, cela conduit à une stabilisation des emplois pour la période 2005-2007, après une phase de décroissance des effectifs observée jusqu'en 2005.

Les **ministères sociaux** ont répondu à l'exercice en traitant exclusivement des besoins en emplois budgétaires à organisation et missions inchangées. Les transferts de compétence des **administrations sanitaires et sociales** vers les départements (création des « maisons du handicap ») et les régions (formation des

travailleurs sociaux) ont une incidence sur la nature des fonctions remplies par les agents des services déconcentrés (désengagement de la gestion des dossiers individuels, évolution vers une administration de pilotage d'opérateurs locaux). Pourtant, l'impact de ces transferts de compétence ne s'inscrit pas encore dans une approche globale de redéfinition des missions. Le ministère des **Affaires sociales**, pour sa part, a limité la projection de l'évolution de ses emplois au seul corps des contrôleurs du travail.

Enfin, pour les emplois des préfectures, le ministère de **l'Intérieur (secteur hors police)** a structuré de façon très complète un plan GPEEC en utilisant comme instrument la directive nationale d'orientation. Ce plan résulte à la fois de perspectives démographiques et de l'évolution des missions. Au total, l'Intérieur considère que le redéploiement des effectifs résultant de l'évolution des missions devrait permettre de dégager un millier d'emplois de moins que l'effectif actuel (soit 3,5 % du total). Présenté et discuté avec les représentants des personnels, ce plan propose des orientations GRH de moyen terme fondées sur le principe « gagnant-gagnant » en contrepartie d'un engagement pluriannuel de baisse du nombre des emplois.

d) La lente mise en place des systèmes d'information des ressources humaines

Rares sont les ministères ou services ministériels qui ont mis en place des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) performants pour conduire leur politique de personnel. Des outils informatiques, quand ils existent, sont fortement **segmentés**, non seulement entre ministères mais aussi entre les directions d'un même ministère. Les ministères ont entrepris au cours des dernières années de mettre en place des SIRH, dans des conditions qui **manquent souvent de rationalité** (fournisseurs multiples, difficultés de mise en œuvre, hétérogénéité au sein même de certains ministères). Cette démarche donne lieu **depuis 2004** à une entreprise de **coordination au plan interministériel**, sous la responsabilité conjointe de la DGAFP et de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE).

L'État comprend à ce jour une trentaine de SIRH en exploitation, conçus à des périodes différentes et basés sur des progiciels hétérogènes. Actuellement, la plupart des départements ministériels ont lancé des projets de refonte ou d'enrichissement de leur SIRH, chacun de leur côté. Certains ministères ont lancé un projet pour chacune de leurs grandes directions et doivent aujourd'hui les fédérer par un projet de consolidation ministérielle. Les projets de SIRH coûtent très cher, car la version standard des progiciels du marché n'est pas totalement adaptée à la gestion du secteur public et il est nécessaire de la compléter par un développement spécifique.

Dans ce contexte, le projet interministériel SIRH, conduit depuis octobre 2002 par la DGAFP et soutenu depuis avril 2004 par l'ADAE, dans le

cadre du plan d'action de l'administration électronique (mesure A86 SIRH), puis par la DGME, poursuit plusieurs objectifs complémentaires :

- accompagner les ministères dans l'évolution de leur SIRH et les aider dans la mise en œuvre de la GPEEC et de la LOLF ;
- harmoniser les SIRH des ministères, renforcer leur cohérence et leur interopérabilité, faciliter la consolidation nationale des informations et faire collectivement des économies de moyens ;
- mettre en place un infocentre pour consolider les informations issues des trois fonctions publiques et aider la DGAFP à piloter les politiques interministérielles et plus largement les politiques de fonction publique.

À partir des référentiels élaborés en commun à partir de janvier 2003 et publiés en mars 2005, le travail interministériel a permis d'établir des spécifications fonctionnelles et techniques communes à tous les SIRH du secteur public. Ce « noyau SIRH commun » est porteur des règles de gestion des personnels civils et militaires de l'État, statut général et statuts particuliers. Il est aussi porteur des caractéristiques techniques qui permettent de garantir la sécurité des données et l'interopérabilité interministérielle.

Un appel d'offre lancé en juin 2004 à partir des spécifications du noyau SIRH a permis l'acquisition par l'État d'une version du noyau, livrée fin 2005 par l'éditeur SAP, dont la recette s'est terminée en mai 2006. Pour les projets de refonte de SIRH, l'utilisation de ce noyau commun pour bâtir son SIRH permettra à un département ministériel à la fois de réaliser des gains de temps et d'argent sur toute la phase d'étude détaillée, sur le choix du produit et l'intégration de son système, et de construire un système d'information respectant les critères de cohérence et d'interopérabilité interministérielle. L'Armée de terre, le ministère de la Justice et le ministère des Affaires étrangères ont lancé chacun un marché pour construire leur propre SIRH à partir de cette souche SAP.

Pour les SIRH en cours de développement ou déjà en production, leur mise en conformité avec le noyau commun sera garante du respect des critères de cohérence et d'interopérabilité interministérielle et permettra aussi de réduire les coûts de maintenance. Si, en outre, les grands éditeurs du marché acceptent d'enrichir leur progiciel de fonctions nécessaires à la gestion du secteur public français, et obtiennent ainsi la « labellisation » de leur progiciel, les développements spécifiques onéreux auxquels les ministères déjà engagés avec un éditeur ont été obligés de recourir pourront être limités dans l'avenir.

Deux chantiers sont en cours :

– le chantier « Convergence », ouvert en novembre 2005, vise à accompagner l'ensemble des ministères dans la mise en conformité de leur SIRH avec les spécifications du noyau commun. Des groupes de travail rassemblant les ministères ayant développé leur SIRH à partir du même progiciel ont pour objectif

de mutualiser les travaux de convergence. Une collaboration est engagée avec l'éditeur HR-Access qui souhaite proposer une solution conforme aux spécifications du noyau et obtenir ainsi la « labellisation » de son progiciel. Une évaluation des charges et une programmation de la mise en conformité sont demandées à chaque ministère ou direction concernée. Pour faciliter cette tâche, des grilles ont été établies ;

– le chantier « Infocentre FP », qui a démarré dès 2004, vise la mise en place d'un système décisionnel concernant les trois fonctions publiques. Il permettra de mettre à la disposition des ministères et des fonctions publiques territoriale et hospitalière des données cohérentes et des outils d'analyse performants leur permettant de développer leur démarche de GPEEC. Le cahier des charges a été élaboré en 2005 dans le cadre d'un dialogue compétitif mais, pour des raisons financières, l'appel d'offre n'a pu être poursuivi. Le développement d'un prototype va cependant être entrepris fin 2006 avec des ressources internes.

En mai 2006, il a été décidé de lancer une étude de refonte du système de paye des agents de l'État, qui serait pris en charge par un opérateur national « RH-Paye » s'appuyant sur le noyau SIRH commun défini dans le cadre du projet interministériel SIRH. Cet opérateur national assumerait d'une part, les fonctions de « *back-office* » de paye pour l'ensemble des ministères sur la base de relation de service et de qualité de type « clients-fournisseur » et, d'autre part, organiserait et superviserait les fonctions de développement et de maintenance du noyau SIRH commun, tant du point de vue fonctionnel qu'applicatif. Enfin, l'opérateur prendrait en charge l'ensemble des systèmes décisionnels interministériels en matière de ressources humaines et de paye.

Une mission de préfiguration de cet opérateur a été créée pour préciser le cadrage fonctionnel, économique et technique de ce nouveau projet qui doit permettre de promouvoir une organisation des processus de GRH de l'État fondée sur des systèmes d'information convergents et intégrés avec une paye centralisée.

Votre Rapporteur spécial note le constat partagé selon lequel **les ministères n'ont pas les outils qui leur permettraient de suivre la consommation des ETP ; sans attendre les outils communs, qui ne sont pas disponibles à court terme, les systèmes d'information des ministères sur la gestion de personnel doivent être développés et complétés de façon convergente.**

e) Hauts fonctionnaires : la création du Secrétariat général de l'administration

Un **Secrétariat général de l'administration (SGA)**, placé auprès du Premier ministre, a été créé pour améliorer la gestion de l'encadrement supérieur de l'État. Annoncé par le Premier ministre le 27 octobre 2005, concrétisé par le décret (n° 458) du 21 avril 2006, le SGA est chargé des missions suivantes :

– recenser les principales caractéristiques des postes et fournir aux autorités de nomination les informations leur permettant de disposer d’une connaissance approfondie des compétences et de l’expérience des personnes susceptibles d’occuper ces postes ;

– formuler des propositions sur les flux et les filières de recrutement des cadres supérieurs de l’État et de ses établissements publics, sur leur qualification, leur formation et les modalités de leur évaluation ;

– faire des propositions sur les conditions favorisant la mobilité des cadres supérieurs au sein des administrations de l’État, vers les autres collectivités publiques, vers les institutions de l’Union européenne et vers les organisations internationales, ainsi que sur des mesures permettant de favoriser les passages entre l’administration et le secteur privé ;

– veiller à ce que les conditions de recrutement et d’emploi de ces cadres supérieurs contribuent à la promotion de l’égalité entre les hommes et les femmes ainsi qu’à la lutte contre toute autre discrimination ;

– participer aux études menées, dans son domaine d’attribution, par les autres services de l’État, ainsi qu’à l’élaboration des textes législatifs et réglementaires ayant une incidence sur les conditions de recrutement et d’emploi des cadres supérieurs de l’État et de ses établissements publics ;

– suivre le développement de la rémunération à la performance dans l’encadrement supérieur de l’État.

Le SGA est en outre associé au processus de sélection des cadres supérieurs de l’État.

Parallèlement, alors que les mesures annoncées lors de la communication en Conseil des ministres du ministre de la Fonction publique le 22 octobre 2003 ont été pleinement mises en œuvre, la DGAFP a mis à l’étude de **nouvelles pistes de réforme**. En effet, de nouveaux enjeux se dessinent désormais, avec l’entrée en vigueur de toutes les dispositions de la LOLF, mais également au regard des perspectives démographiques : dans les quinze prochaines années, les départs à la retraite des cadres de l’État vont s’accélérer, même si le plus fort contingent se situe encore entre cinquante et soixante ans, les plus de soixante ans représentant moins de 5 % des effectifs.

Un nouveau cycle de mesures va donc être lancé sur ces bases, encadré par deux exigences : renouveler les effectifs de l’encadrement supérieur et y attirer des profils diversifiés ; donner une nouvelle impulsion à la gestion des cadres de l’État pour améliorer les perspectives d’évolution à court et, aussi, à moyen terme, lorsque les départs en retraite commenceront à s’accélérer.

Tant le Premier ministre, qui dans sa conférence de presse du 27 octobre 2005 a posé le principe de la création du SGA, que le ministre de la Fonction

publique, dans sa communication en Conseil des ministres du 14 novembre 2005, ont fait de ces objectifs un thème majeur. Le Président de la République lui-même, lors de ses vœux aux fonctionnaires et aux agents de l'État, le 6 janvier dernier à Metz, a fixé des orientations en la matière, en souhaitant la création de nouvelles voies d'accès aux postes de responsabilité et l'élargissement de l'accès aux « grands corps » par la voie des tours extérieurs.

La DGAFP a donc ouvert plusieurs chantiers sur ces bases, articulés autour de cinq objectifs principaux :

- affiner les prévisions démographiques concernant l'encadrement supérieur ;
- diversifier et élargir les voies qui permettent d'y accéder ;
- offrir des perspectives de carrière plus nombreuses et plus variées aux cadres de l'État ;
- poursuivre la simplification du paysage des corps d'encadrement supérieur ;
- diversifier l'éventail des fonctions possibles au cours de la carrière et valoriser la prise de responsabilités.

Les mesures envisagées pour satisfaire à ces différents objectifs sont à l'étude au sein de la DGAFP.

2.– La mise en œuvre des conditions de la performance

a L'instauration progressive de la rémunération liée aux performances

La logique de performance induite par la LOLF doit trouver sa déclinaison au niveau de la fixation d'objectifs et de l'évaluation des agents publics.

Dans le droit de la fonction publique, les notions de mérite et de performance n'apparaissent pas en tant que telles, mais nombreuses sont les dispositions qui s'en rapprochent. Le statut général repose sur un équilibre entre des droits et des obligations : les garanties et les protections accordées ont pour corollaire les exigences de qualité professionnelle :

– l'avancement d'échelon est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle des agents ;

– les textes relatifs à la notation et à l'évaluation des fonctionnaires prévoient que le tableau d'avancement de grade est établi après « *un examen approfondi de la valeur professionnelle* », au vu des notations, des propositions motivées des chefs de service et, dorénavant, de l'évaluation des agents retracés par les comptes rendus d'évaluation.

En outre, la plupart des textes indemnitaires prévoient la possibilité de moduler les attributions individuelles « *en fonction de la manière de servir* ». Il en est ainsi de la prime de rendement versée en administration centrale, qui est :

- qualifiée « *d'essentiellement variable et personnelle* » ;
- attribuée « *compte tenu de la valeur et de l'action de chacun des agents* » ;
- « *révisée chaque année, sans que les intéressés puissent se prévaloir de la prime allouée au titre de l'année précédente* ».

Toutefois, avec l'**entrée en vigueur de la LOLF**, l'État s'est doté d'un important levier de changement culturel. Alors que la LOLF a été construite autour de la notion d'évaluation de la performance des politiques publiques, **les instruments de GRH permettant d'assurer une meilleure reconnaissance des agents qui concourent à cette performance restent à élaborer**. Pour que les effets induits soient significatifs, il faut que le changement d'optique puisse s'opérer au sein même des services et bénéficie aux équipes et aux agents qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques. Dans cette perspective, un groupe de travail réunissant l'ensemble des ministères a été mis en place le 16 février 2005 par le ministère de la Fonction publique. Ce groupe de travail a pu faire un bilan des meilleures pratiques des modes de rémunération de la performance qui existent d'ores et déjà dans les entreprises publiques et certains services publics, préalable important avant l'introduction d'un intéressement des fonctionnaires aux résultats de leur administration.

Par ailleurs, l'expérience acquise dans les entreprises privées fait ressortir les enseignements suivants concernant ce mode de rémunération :

- en amont de son introduction, une formation aux techniques managériales est organisée afin de développer la capacité du management à fixer des objectifs individuels et collectifs clairs et transparents, à apprécier aussi objectivement que possible leur atteinte à l'aide d'indicateurs précis et aussi consensuels que possible et à introduire dans la culture de l'organisation une plus forte discrimination dans le mode de rémunération ;

- sa diffusion commence par le haut de la hiérarchie et par des effectifs réduits, les cadres pouvant ainsi en faire l'expérience avant de le mettre eux-mêmes en application ;

- la discrimination est progressive et suit une courbe de Gauss dans les attributions au sein d'une même unité, les bénéficiaires ne devant pas représenter plus du tiers des éligibles pour que cette discrimination soit réelle ;

- la cohérence entre la rémunération de la performance et les autres instruments, non monétaires, de reconnaissance, est assurée afin que ceux-ci soient complémentaires de la première ;

– les collaborateurs proposent les objectifs individuels et collectifs aux managers dans une démarche « *bottom-up* »⁽¹⁾ ;

– l’attribution de la part variable est formalisée en explicitant le lien avec la performance du bénéficiaire, tout en laissant au manager une part de liberté dans son appréciation de l’atteinte de l’objectif par son collaborateur ;

– la performance individuelle et collective est panachée systématiquement (par exemple 2/3 et 1/3 de l’enveloppe « part variable »), afin d’éviter les effets « mercenaire » qui perturbent les équipes de travail ;

– les marges d’augmentation de la part fixe ne sont pas restreintes parallèlement à la montée en charge de la part variable. Celle-ci permet une modulation de court terme, tandis que la part fixe permet une évolution sur la durée de la carrière : les besoins sont donc bien distincts.

Il convient toutefois de **distinguer** plus clairement que jusqu’à présent **les notions de performance** et de **mérite** : si la performance est l’atteinte des objectifs fixés, le mérite correspond à l’effort fourni pour atteindre ces derniers. La principale différence entre les deux notions est avant tout d’ordre méthodologique : la reconnaissance de la performance suppose la mise en place d’un cadre évaluatif fondé sur des objectifs professionnels précis et mesurables, reposant sur des critères transparents, alors que la reconnaissance du mérite récompense une manière de servir perçue de façon générale.

Dans les fonctions publiques des différents pays de l’OCDE, ainsi que dans les entreprises publiques ayant institué un mode de management par objectifs, celui-ci s’est toujours accompagné de la mise en place d’un dispositif de reconnaissance de la performance. Ce dernier constituerait en effet un catalyseur du changement culturel souhaité. L’évolution constatée est positive : la prise en compte des objectifs globaux par les agents s’est améliorée, une culture de résultat s’est progressivement mise en place, le contenu des entretiens annuels d’évaluation individuels s’est enrichi.

L’élément central de la mise en place d’un tel management réside dans l’instauration d’une procédure d’évaluation claire et transparente, s’appuyant sur des objectifs professionnels préalablement fixés. Au sein de l’État, cette évaluation pourrait être conduite dans le cadre du **décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d’évaluation, de notation et d’avancement des fonctionnaires de l’État** et moyennant un effort important de formation et de communication.

Si les dispositifs de reconnaissance de la performance mis en place reposent *a minima* sur un système de primes, individuelles ou collectives (de type intéressement aux résultats globaux), ils sont le plus souvent articulés avec des mécanismes de promotions accélérés ou d’amélioration des conditions de travail.

(1) *Du bas vers le haut.*

Le décret n° 2004-1082 du 13 octobre 2004 relatif à **l'indemnité de fonctions et de résultats (IFR)** en faveur de certains personnels des administrations centrales a permis d'achever la régularisation des régimes indemnitaires en administration centrale et de simplifier leur architecture. La création de l'IFR en administration centrale instaure le principe d'une modulation plus grande de la rémunération, en tenant compte des responsabilités, de l'expertise, des sujétions et de la manière de servir appréciée au moyen d'une évaluation des agents. L'IFR permet donc de moduler la rémunération du régime indemnitaire des cadres A des administrations centrales sur la base d'un barème de points par catégorie d'agents auquel sont affectés des coefficients selon la nature des fonctions exercées et les résultats obtenus.

Par ailleurs, le régime indemnitaire des **magistrats de l'ordre judiciaire** comprend quant à lui une prime forfaitaire, une prime modulable et une prime pour travaux supplémentaires. S'agissant de la prime modulable, celle-ci est attribuée en fonction de la contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire. Elle est calculée en pourcentage du traitement indiciaire brut. Le taux moyen de cette prime est de 8 % (arrêté du 17 septembre 2004) et le taux d'attribution individuel est plafonné à 15 %. Enfin, un décret et deux arrêtés publiés le 21 juillet 2004 ont introduit la « prime de résultats exceptionnels » (PRE) dans la police nationale visant à valoriser la culture de la performance en matière de sécurité intérieure. Ce dispositif comporte 3 volets : un volet collectif (taux forfaitaire de 400 euros), un volet individuel (de 100 à 500 euros) et un volet grands événements (100 euros). Les bénéficiaires de la PRE sont tous les agents de l'État affectés dans un service de la police nationale.

S'inspirant des recommandations du rapport du conseiller d'État M. Jean-Ludovic Silicani, remis au Premier ministre en février 2004, une première expérimentation sur la **rémunération à la performance des directeurs d'administration centrale** a été mise en œuvre en juin 2004 avec **six ministères volontaires** ⁽¹⁾. Elle a concerné 44 directeurs d'administration centrale. La mission de pilotage de l'encadrement supérieur créée le 13 octobre 2004 (MIPES) a évalué cette expérimentation le 3 mai 2005 et a donné un avis positif sur le processus mis en place. En effet, une discrimination réelle a été effectuée dans les parts variables, la tendance globale des ministères ayant consisté à faire varier entre 6 % et 16 % les parts variables totales.

Cette expérimentation a été étendue à partir du 1^{er} juillet 2005 à l'ensemble des directeurs des six ministères déjà impliqués puis, à partir du 1^{er} janvier 2006, à l'ensemble des directeurs d'administration centrale de tous les ministères. Le décret n° 2006-1019 du 11 août 2006 consacre l'extension de cette indemnité de performance à tous les directeurs d'administration centrale. Destinée à prendre en compte les résultats obtenus, elle peut être versée aux personnes qui exercent les fonctions de directeur d'administration centrale ou des fonctions équivalentes. Le rôle du ministre est précisément défini : il notifie au

(1) *Finances ; Intérieur ; Défense ; Équipement ; Agriculture ; Fonction publique.*

directeur ses objectifs stratégiques, et, chaque année ou au moment de sa nomination, les objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre, classés par ordre de priorité et assortis d'indicateurs. Le ministre arrête l'évaluation, individuelle et annuelle, de la réalisation de ces objectifs d'une part et, d'autre part, de la qualité de la conduite de l'administration dont le directeur a la charge, après avis du comité ministériel de rémunération. Le ministre décide du montant de l'indemnité de performance en fonction de l'évaluation. Le versement a lieu au début de l'année qui suit celle sur laquelle porte l'évaluation, au prorata de la durée d'exercice des fonctions. Un suivi de la mise en œuvre du nouveau dispositif sera mené en concertation avec tous les ministères.

L'extension aux autres cadres supérieurs des ministères et aux chefs des services déconcentrés pourrait intervenir **ultérieurement** quand le dispositif sera définitivement stabilisé.

b) Les actions entreprises en faveur d'une modernisation des régimes indemnitaires

Un autre chantier prioritaire est la refondation indemnitaire. Chacun des 900 corps de la fonction publique dispose d'en moyenne quatre ou cinq textes réglementaires relatifs aux primes, régimes indemnitaires, etc. Un effort de **transparence** a été réalisé pour connaître le niveau des primes. Un effort de **légalité** avait déjà été fait dans la mesure où il ne devrait plus y avoir de prime sans texte. Mais ces textes sont maintenant appliqués de façon automatique, sans modulation possible et sans lien avec les raisons et critères qui en avaient motivé l'existence. L'idée est d'inciter les ministères, au fur et à mesure des fusions de corps, à demander une **simplification de ces textes, pour que la règle corresponde à la pratique.**

Le ministère de la Fonction publique a piloté depuis 1999 un mouvement de régularisation et de **transparence** en matière de textes fondant les rémunérations annexes, qui s'est traduit par la publication de 230 textes (67 décrets et 163 arrêtés d'application). Les primes à caractère interministériel indemnisant les travaux supplémentaires des corps administratifs ont été régularisées par les 4 décrets du 14 janvier 2002 et leurs 70 arrêtés d'application. Une base réglementaire a été notamment instaurée pour l'ensemble des compléments indemnitaires versés à des fonctionnaires d'administration centrale, directeurs, emplois de direction, administrateurs civils, par le décret du 13 octobre 2004 relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats. Par ailleurs, la régularisation des primes ministérielles s'est traduite par la publication d'environ 60 décrets et 80 arrêtés. La plupart des rémunérations annexes des agents de l'État ont désormais des **bases juridiques régulières.** Ce mouvement s'est accompagné d'une augmentation conséquente des dépenses indemnitaires.

La Cour des comptes a évoqué dans son rapport public pour 2004 la nécessité de **refondre les régimes indemnitaires** anciens et dont les conditions d'octroi ont vieilli. La modernisation et la simplification font donc l'objet de

chantiers de réformes qui ont pour but de refondre des dispositifs qui, soit ne paraissent plus ni appliqués ni applicables, soit doivent être réformés pour ouvrir une plus grande place à la reconnaissance des mérites individuels et collectifs des agents.

La **reconnaissance de la performance dans la fonction publique** a fait l'objet d'un rapport public de la DGAFP en juillet 2005, issu des réunions d'un groupe de travail inter-administratif qu'elle a animé au premier semestre de l'année 2005 ⁽¹⁾. Ce rapport adopte une démarche comparative afin de clarifier les définitions de concepts tels que « performance », « mérite », « objectifs », « résultats », « indicateurs », et l'usage qu'il paraît possible d'en faire pour la GRH du secteur public dans le contexte de la mise en œuvre de la LOLF. L'expression d'une volonté visant à une meilleure prise en compte de la performance individuelle et collective dans la rémunération des fonctionnaires a été reprise lors du discours du **Président de la République à Metz le 6 janvier 2006**. Cette reconnaissance est l'un des principaux axes de la politique de modernisation de la fonction publique.

Dans ce cadre, une enquête a été menée auprès des ministères afin de disposer d'éléments chiffrés sur les pratiques de gestion du « **3ème étage** » indemnitaire, qui regroupe plusieurs régimes ministériels et un régime interministériel destinés à prendre en compte les fonctions exercées et les résultats obtenus par le cadre des administrations centrales de l'État. Le résultat de cette enquête a conduit à envisager une progression par étapes vers la démarche fonctionnelle et de performance. Dans un premier temps, il s'agirait de rendre objective l'utilisation d'un coefficient global à partir des pratiques de gestion en définissant une doctrine commune. Puis, à partir de l'échange des meilleures pratiques en matière de cotation des fonctions, de management par objectifs et d'évaluation, il deviendrait possible de distinguer la part fonctionnelle et la part variable liée aux résultats.

Si la transparence des textes applicables est désormais assurée, il n'en est pas encore de même s'agissant des **montants et des pratiques d'une administration** à une autre, **ce qui contribue à cloisonner les carrières**, à freiner la mobilité et la réallocation des ressources entre services. Aussi **l'effort de connaissance et d'harmonisation des régimes indemnitaires** a-t-il également été rappelé comme un objectif indispensable par le Président de la République dans son discours du 6 janvier 2006. Sur cette base, le ministère de la Fonction publique a adressé le 10 février 2006 une circulaire à l'ensemble des ministères pour collecter les informations permettant de mieux connaître la réalité des situations. L'exploitation de ces informations, **dont le retour demeure toutefois partiel**, est en cours. **Notre Rapporteur spécial insiste sur l'importance qu'il y a à ce que tous les ministères, sans exception, jouent le jeu de la transparence.**

(1) DGAFP, « GRH et LOLF : gestion et reconnaissance de la performance », bilan d'étape du groupe de travail interministériel, juillet 2005, 90 p. (<http://www.fonction-publique.gouv.fr/>).

D'une manière plus générale, les réponses obtenues à la circulaire du 10 février 2006 susmentionnée ainsi que les conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines et les dossiers fournis à cette occasion ont permis de confirmer le constat d'un **système indemnitaire vieilli**, ne répondant plus de façon adéquate aux réalités de gestion des ministères. Interrogés à ce sujet, tous les ministères se sont dits intéressés par une **démarche de refondation indemnitaire** visant à mettre le droit en accord avec la pratique de gestion et à assouplir l'excessive rigueur des verrous juridiques qui peuvent, notamment, freiner la mobilité interne, entre administration centrale et services déconcentrés, et externe, entre ministères.

Dans ces conditions, il paraît nécessaire de replacer la démarche de modernisation des rémunérations par une meilleure reconnaissance de la performance dans un contexte plus large de refondation indemnitaire. L'objectif doit être de parvenir à une recomposition progressive du cadre indemnitaire permettant à la fois sa simplification et sa lisibilité au regard de son utilisation effective, et l'introduction systématique d'« étages », prenant en compte les responsabilités et les résultats.

Les sept ministères pilotes des conférences gestion prévisionnelle des ressources humaines ont pris acte de la nécessité d'un **accompagnement indemnitaire des fusions de corps** qu'ils envisagent, dans la mesure où le principe d'égalité de traitement entre membres d'un même corps ne permet pas de conserver des régimes indemnitaires structurellement différents au-delà d'une période transitoire relativement courte.

Votre Rapporteur spécial est tout à fait favorable à une évolution des régimes indemnitaires de la fonction publique, où l'on pourrait envisager une refondation du système avec trois étages :

1 – un taux moyen annuel harmonisé par administration, en fonction du grade ;

2 – une modulation en fonction de la pénibilité ou de la fonction exercée ;

3 – d'autres modulations en fonction de la performance, de l'intéressement aux résultats ou du mérite individuel.

c) La politique de fusion des corps

La fonction publique de l'État compte aujourd'hui 1.200 corps, dont près de 900 continuent de recruter, alors que les autres sont en voie d'extinction. Le regroupement des corps de fonctionnaires aux missions similaires dans des corps à l'effectif plus important et au périmètre d'affectation plus vaste, a pour double objectif d'améliorer la gestion des personnels et l'organisation fonctionnelle des services.

Une meilleure gestion des personnels est recherchée :

– en **favorisant la mobilité** des personnels : la dispersion des fonctionnaires dans de multiples corps ne facilite ni leur mobilité géographique, notamment entre administration centrale, services déconcentrés et établissements publics, ni leur mobilité professionnelle. La fusion des corps est de nature à lever ces obstacles ;

– en encourageant une **meilleure allocation des ressources humaines** : l'appartenance des personnels à des corps correspondant à des niveaux de qualification et à des familles de métiers comparables, associée au développement de la GPEEC, doit concourir à une allocation des emplois et une affectation individuelle des personnels plus performante, permettant de revenir à une meilleure distinction entre grade et emploi. La fusion des corps favorise une gestion moins « administrative » et davantage tournée vers la diversité des fonctions, des responsabilités et des métiers que les agents peuvent exercer au sein d'un même périmètre statutaire ;

– en **élargissant les possibilités de carrière** : la création de corps aux effectifs plus nombreux, favorise les promotions au tour extérieur, qui s'appuient sur le nombre des recrutements dans le corps par concours ou détachement.

Une amélioration de l'organisation fonctionnelle sera obtenue :

– en **développant la déconcentration** et la gestion de proximité : la création de corps à effectifs numériquement plus importants doit rendre possible la déconcentration des actes de gestion là où l'insuffisance numérique des effectifs était un obstacle, lorsque la qualité et la personnalisation de la gestion paraissent justifier de la rapprocher des agents concernés ;

– en réalisant des **économies de gestion** : la fusion des corps réduira le nombre des CAP et celui des actes de gestion ; elle permettra de réorienter le travail des bureaux de gestion vers des activités de prospective sur les emplois, d'évaluation des personnels et de gestion des parcours professionnels.

À cet égard, un double mouvement de fusions est en cours. D'une part, **l'accord du 25 janvier 2006** va se traduire avant la fin de l'année par une **restructuration des carrières des fonctionnaires de catégorie C**. Le projet de décret modifiant le décret n° 2005-1228 du 29 septembre 2005 a ainsi été examiné par la commission des statuts du 13 juillet 2006. Trois projets de décrets portant statut commun de corps d'adjoints administratifs, d'adjoints techniques et d'adjoints techniques de laboratoire présentent une architecture semblable ont été soumis à la même commission des statuts. Structurés en quatre grades, ils se substituent au système existant des corps à un, deux ou trois grades qui se superposent dans la catégorie C :

– le corps des adjoints administratifs des administrations de l'État va remplacer les actuels corps à statut commun des agents administratifs, des adjoints administratifs, et, pour partie, celui des agents de services techniques ;

– le corps des adjoints techniques des administrations de l'État va remplacer les actuels corps à statut commun des ouvriers professionnels, des maîtres ouvriers, des conducteurs d'automobiles et chefs de garage, et, pour partie, celui des agents de services techniques ;

– le corps des adjoints techniques de laboratoire des administrations de l'État va remplacer cinq corps à statuts particuliers de personnels de laboratoire.

Ces nouveaux corps à structure normalisée présentent la particularité d'être accessibles à plusieurs niveaux de grades, avec ou sans concours, en fonction des diplômes et qualifications professionnelles requis.

Un projet de décret modifiant plusieurs décrets statutaires relatifs à des corps ministériels de fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique de l'État (corps d'accueil, de surveillance et de magasinage du ministère de la culture, corps des adjoints des impôts, corps des agents d'administration du Trésor public, corps des agents de constatation des alcools, corps des dessinateurs du ministère des Finances) a recueilli l'avis favorable du même organisme paritaire le 13 juillet 2006. Les statuts particuliers des autres corps ministériels ont vocation à rejoindre ce « décret balai » lequel a été complété et soumis à la Commission des statuts à la fin septembre 2006.

Parallèlement, le décret n° 2005-1229 du 29 septembre 2005 instituant différentes échelles de rémunération pour la catégorie C des fonctionnaires de l'État est adapté de manière à instaurer quatre échelles normalisées (E3, E4, E5 et E6) au lieu de trois antérieurement et à relever les indices terminaux de chaque échelle. Ce projet de décret a été examiné par le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État le 3 juillet dernier.

L'accord signé le 25 janvier 2006 va porter effet sur près de 200 corps de fonctionnaires de catégorie C relevant de statuts communs, soit 200.000 personnes. Sa mise en œuvre va se traduire par une diminution de plus d'une centaine de corps. L'essentiel sera réalisé d'ici fin 2006.

D'autre part, les fusions de corps de fonctionnaires de **catégorie A, B ou C** se poursuivent indépendamment de la mise en œuvre de l'accord du 25 janvier. **En 2005, dix corps de fonctionnaires ont fusionné.** Cinq corps sont issus de cette fusion et rassemblent 15.000 fonctionnaires. Aussi, le Gouvernement s'est-il fixé l'objectif à la fois ambitieux et réaliste de procéder à des fusions concernant au moins 10 % de ces corps par an. Au 1^{er} août 2006, **23 corps** de fonctionnaires regroupant **25.000 fonctionnaires** ont fusionné et ne forment plus que 10 corps. **Dès cette année, entre 80 et 100 corps devaient être supprimés**, et il est même possible qu'au 31 décembre 2006, cet objectif soit dépassé. Par ailleurs, le processus de fusion est engagé ou envisagé à l'égard de 83 autres corps. À l'issue

des procédures consultatives préalables à l'aboutissement de ce type de réforme, vraisemblablement en 2007, **30 corps** devraient les avoir remplacés et rassembler **140.000 agents**.

Votre Rapporteur spécial se félicite du changement de rythme intervenu dans les fusions de corps. Parallèlement, la constitution récente du « répertoire interministériel des métiers de l'État », qui est une première, caractérisera l'ensemble des missions de l'État autour d'une vingtaine de rubriques, correspondant chacun à une dizaine d'emplois référents. Ce répertoire, qui comporte donc au total un peu plus de 200 métiers, fournira à tous les gestionnaires une grille de lecture beaucoup plus homogène et transversale, et aidera la démarche de fusion de corps.

d) L'élaboration du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME)

La **démarche métier** tend à s'imposer comme une nécessité pour les administrations françaises. Les exigences nécessairement évolutives des services publics dans un contexte de fortes contraintes financières imposent aujourd'hui de gérer les ressources humaines en fonction d'une identification précise des besoins en compétences. La démarche métier permet ainsi de donner tout son sens à la fonction publique de carrière qui repose sur le principe de la séparation du grade et de l'emploi. Il s'agit bien en effet d'affecter des agents (dans le cadre de carrières et identifiés par des grades et par l'appartenance à des corps) à des emplois en fonction des besoins des services publics (principe d'adaptabilité du service public).

De nombreux ministères, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière ont déjà, et pour certains depuis plusieurs années, des répertoires des métiers. Pour l'ensemble de la fonction publique de l'État, le ministre de la fonction publique a donc décidé en 2005 l'élaboration d'un **répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME)**.

Au terme d'une démarche itérative, nourrie d'informations tirées des différents emplois-types et descriptifs d'emplois ministériels, et sur une forte implication des représentants ministériels et syndicaux et des présidents de groupe (au total, 320 participants répartis dans 20 groupes de travail) le répertoire a été présenté au conseil d'orientation de l'Observatoire de l'emploi public (OEP) du 23 mai 2006 ⁽¹⁾. Il identifie et décrit plus de 230 emplois de l'État.

Quels sont les objectifs poursuivis par le RIME ?

L'analyse des démarches ministérielles existantes a révélé une hétérogénéité dans les objectifs poursuivis et dans les méthodologies mises en œuvre. Elle a montré cependant que ces démarches avaient toutes leur propre

(1) Il est consultable sur le site www.fonction-publique.gouv.fr à la rubrique OEP / les démarches métier dans les trois fonctions publiques (également <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article389.html>).

cohérence en phase avec les politiques ministérielles des ressources humaines. En conséquence, il n'y avait pas lieu de remettre en cause ces démarches et d'envisager un outil uniforme s'imposant à chaque gestionnaire ministériel.

En revanche, il est apparu nécessaire de disposer, au niveau interministériel, d'un outil de référence contribuant à rendre plus lisibles les emplois de l'État et les besoins en compétences et qualifications qui leur sont associés. **Le répertoire interministériel ne se substitue donc pas aux répertoires ministériels existants mais se propose d'en être un facteur de cohérence permettant d'avoir une lecture commune des emplois de l'État.**

Le Répertoire interministériel permet d'assurer une meilleure transparence à l'égard des citoyens sur ce « que font les agents de l'État », et de mieux valoriser le travail effectué par ces derniers. Son objectif est également de rendre les besoins en compétences de l'État plus facilement appréhendables par le marché du travail et l'appareil de formation. Il doit favoriser une gestion dynamique des ressources humaines en ajoutant une dimension qualitative à l'expression des besoins en personnels et en identifiant les emplois qui peuvent être communs à plusieurs ou à l'ensemble des ministères pour construire, par exemple, des parcours professionnels plus ouverts et plus riches.

Sont concernés par ce répertoire interministériel tous les emplois de l'État : les emplois occupés par les personnels titulaires, mais aussi ceux tenus par les contractuels, qu'ils soient civils ou militaires.

À qui s'adresse le Répertoire interministériel ?

En tant qu'outil de connaissance, le Répertoire interministériel s'adresse à de nombreux utilisateurs :

– les citoyens et leurs représentants qui peuvent y trouver des éléments de transparence sur l'emploi public ;

– les agents de l'État et des autres fonctions publiques qui peuvent avoir une vision plus complète et plus précise des emplois existants et orienter leurs carrières en conséquence ;

– les organisations syndicales qui peuvent utiliser cet outil pour leurs réflexions sur l'emploi public ;

– le marché du travail qui peut repérer plus facilement les caractéristiques des besoins en emplois de l'État ;

– l'appareil de formation initiale qui peut tenir compte des besoins en compétences exprimés ;

– les ministères et les opérateurs publics qui peuvent élargir le champ de leur GRH ;

– le ministère de la Fonction publique enfin, qui dispose ainsi d'un outil d'analyse et de prospective de l'emploi public.

Quelles sont les suites du RIME ?

Le Répertoire interministériel doit permettre :

– d'engager des réflexions interministérielles sur les spécificités de certains emplois, tels les emplois d'accueil ;

– de définir des **formations communes** à plusieurs ministères pour certains emplois. Cette mutualisation peut être nationale ou locale. Une offre de formation sur « la gestion des conflits » ou sur « les suites données au contrôle » pourra, par exemple, être proposée dans un département ou une région à tous les agents ayant un emploi de vérificateur ou d'inspecteur. Cette mutualisation locale permet de proposer une offre de formation au plus près des agents. Les délégués interdépartementaux à la formation et le réseau des écoles de service public (RESP) seront à cet égard les premiers concernés par cet usage du Répertoire interministériel ;

– de faciliter la **mutualisation des recrutements** sur le plan national ou local ;

– de mieux cerner le contenu des épreuves lors des recrutements et de mettre en œuvre des procédures de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle ;

– d'adapter les contenus de la formation préalable à la titularisation ;

– de communiquer sur les métiers de l'État. À cet égard, un travail reste à conduire à partir des répertoires ministériels pour associer concours et métiers.

e) La mobilité

Le principe de mobilité des fonctionnaires constitue une priorité et sa mise en œuvre doit faire l'objet d'une volonté forte devant se traduire de la manière la plus large possible. Plusieurs mesures ont été adoptées récemment pour favoriser la mobilité fonctionnelle et géographique tant au sein de la fonction publique française, que dans le cadre de l'Union européenne et auprès des autres États ou organismes internationaux.

La mobilité professionnelle et géographique au sein de la fonction publique française

Tout d'abord, il convient de signaler la loi n° 005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique qui, dans son article 11, oblige la quasi-totalité des corps et cadres d'emplois à prévoir une possibilité d'accès par **détachement**. La DGAFP a parallèlement donné des orientations afin que les viviers soient définis de façon

très large. Un délai de six mois à compter de la publication de la loi a été donné aux administrations pour réviser dans ce sens le statut des corps concernés. Dans le cadre du « toilettage » des décrets induit par l'accord du 25 janvier 2006, la DGAFP veille à faire tomber les obstacles juridiques injustifiés qui restreignent le détachement.

Par ailleurs, le ministère de la Fonction publique veille, en lien avec le ministère concerné, à ce que l'accès par la voie du détachement soit introduit ou élargi à l'occasion de la création ou de la modification de corps ou cadres d'emplois. Le décret n° 5-986 du 16 septembre 1985 modifié relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions a fait l'objet de plusieurs modifications visant à **simplifier la procédure de détachement**. Ainsi, les décrets n° 002-684 du 30 avril 2002, n° 2005-165 du 22 février 2005 et n° 2005-1227 du 28 septembre 2005 ont supprimé certaines contresignatures des arrêtés de détachement et institué une procédure d'avis conforme du ministre de la Fonction publique sous une forme dématérialisée sur certains arrêtés de détachement.

Désormais, les détachements prononcés, notamment, auprès d'une collectivité territoriale, auprès d'une administration de l'État ou d'un établissement public de l'État dans un emploi ne conduisant pas à pension et pour exercer des travaux de recherche d'intérêt national auprès d'une entreprise privée, ne sont plus soumis à la contresignature ni du Premier ministre, ni du ministre en charge du budget. Dans le même souci de simplification, ces contresignatures sont supprimées pour les détachements concernant les fonctionnaires appartenant au corps des administrateurs des postes et télécommunications ou recrutés par la voie de l'ENA, à l'exception des membres du corps des administrateurs civils, pour lesquels seule la signature du Premier ministre est maintenue.

Est également supprimée la contresignature du ministre du Budget à l'égard des détachements prononcés auprès d'une entreprise publique ou d'un groupement d'intérêt public et auprès des organismes d'intérêt général ainsi qu'auprès de l'administration d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen. Cette signature est également supprimée sur les arrêtés dits « d'approbation statutaire », arrêtés approuvant les statuts des organismes d'intérêt général qui souhaitent accueillir en détachement des fonctionnaires.

Certaines dispositions relatives à la **position hors cadres** ont été renouvelées par le décret du 30 avril 2002 précité. Désormais, la nature des organismes auprès desquels les fonctionnaires de l'État sont éligibles pour exercer des activités dans cette position est explicitée. Dès lors qu'ils comptent au moins quinze années de services effectifs civils et militaires ou de service national valables pour la constitution du droit à pension, les fonctionnaires de l'État peuvent être mis en position hors cadres auprès d'une administration de l'État ou d'un établissement public de l'État dans un emploi ne conduisant pas à pension du code des pensions civiles et militaires de retraite, d'un groupement d'intérêt public, d'une collectivité

territoriale ou d'un établissement public en relevant dans un emploi ne conduisant pas à pension de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Cette mesure permet d'accroître les possibilités de mobilité entre les fonctions publiques.

En matière de simplification, le décret n° 2005-978 du 10 août 2005 étend aux mises hors cadres la suppression de la contresignature du ministre du Budget et le remplacement de la signature du Premier ministre par un avis conforme du ministre de la Fonction publique par le biais d'une procédure dématérialisée. Cette mesure doit générer des gains de temps appréciables dans l'instruction des dossiers et faciliter la mobilité des fonctionnaires. À l'instar du dispositif applicable en matière de détachement, la signature du Premier ministre est maintenue pour les arrêtés plaçant les administrateurs civils en position hors cadres.

L'article 4 du décret du 30 avril 2002, inséré à l'article 19 du décret du 16 septembre 1985 précité, met en œuvre un dispositif permettant que le détachement n'ait **pas d'incidence sur la promotion interne dans le corps de détachement**. Cette mesure est prise en application du protocole du 10 juillet 2000 et permet de considérer les détachements comme de véritables recrutements qui abondent les emplois propres du corps et entrent dans le calcul de l'assiette pour l'accès à ce corps par promotion interne. Ce dispositif vise à supprimer les conséquences négatives des détachements sur la promotion interne dans les corps d'accueil et de favoriser, par conséquent, le déroulement de carrière des fonctionnaires des corps concernés. D'une manière concrète, cette mesure consiste à augmenter l'assiette de calcul du nombre des postes offerts à la promotion dans chaque corps : aux nominations prononcées à la suite des concours externe et interne s'ajoutent les détachements intervenus dans le corps de fonctionnaires considéré.

Le décret n° 2005-1090 du 1^{er} septembre 2005 relatif à **l'avancement de grade** dans les corps des administrations de l'État permet notamment d'éviter que le détachement d'un fonctionnaire en deuxième partie de carrière (dans un grade d'avancement) ne nuise aux possibilités d'avancement des fonctionnaires du corps d'accueil. Les contingents d'avancement ne seront plus déterminés de manière comptable (emplois dans le grade supérieur quelle que soit la démographie du corps). Une proportion donnée des agents remplissant les conditions de promouvabilité (ancienneté, qualification...) pourra bénéficier chaque année d'un avancement, quel que soit le nombre de fonctionnaires dans le grade supérieur. Cette réforme lève l'un des principaux obstacles au détachement dans la mesure où ceux-ci étaient jusqu'ici souvent refusés pour ne pas risquer de diminuer les débouchés des fonctionnaires du corps d'accueil.

Que ce soit à l'issue d'un détachement, d'une mise en position hors cadres ou d'une disponibilité, le décret du 16 septembre 1985 a été modifié pour améliorer les **conditions de retour** des fonctionnaires. En premier lieu, un mécanisme de prévenance a été institué à l'issue de chacune de ces formes

statutaires de mobilité pour permettre une gestion prévisionnelle plus efficace des fonctionnaires. L'agent doit informer son administration d'origine et, quand il y a lieu, son administration ou organisme d'accueil, de son souhait de réintégrer son corps ou renouveler sa mobilité, dans un délai de trois mois au moins avant l'expiration de sa mobilité. En second lieu, les modalités de réintégration ont été améliorées pour l'ensemble des fonctionnaires à l'issue d'une mobilité.

Ainsi, en matière de détachement, la rénovation du dispositif de retour des fonctionnaires est dominée par le passage d'une réintégration à la première vacance à une réintégration immédiate, au besoin en surnombre, assorti du délai de prévenance. Lorsque l'administration d'accueil, qui est également soumise au respect d'un délai de prévenance, s'abstient d'informer le fonctionnaire et son administration d'origine, dans ce délai, des suites qu'elle entend donner à la demande du fonctionnaire, elle est contrainte de rémunérer l'intéressé jusqu'à ce que sa réintégration intervienne de manière effective, au plus tard à la première vacance dans le corps d'origine du fonctionnaire.

Le dispositif de réintégration des fonctionnaires à l'issue d'une mise hors cadres n'est modifié que par l'introduction du délai de prévenance. La réintégration du fonctionnaire a lieu, dans tous les cas, à la première vacance dans son corps d'origine, même si le délai de prévenance n'a pas été tenu. Concernant les disponibilités, le fonctionnaire doit faire connaître à son administration d'origine, dans un délai de trois mois au moins avant l'expiration de la période de disponibilité, son souhait de la réintégrer ou non. Il est réintégré à l'une des trois premières vacances, quelle qu'ait été la durée de la disponibilité en cause. Lorsqu'il sollicite sa réintégration avant le terme de la durée de la disponibilité, les modalités de retour sont celles de l'issue normale de la disponibilité dont il a bénéficié.

Le projet de loi de modernisation de la fonction publique, adopté en première lecture à l'Assemblée Nationale le 28 juin 2006, rassemble diverses dispositions visant à modifier le statut général des fonctionnaires. Son chapitre II vise à rénover profondément le régime de la **mise à disposition** des fonctionnaires de l'État prévu par la loi n°84-16 du 11 janvier 1984. Le projet de loi propose d'assouplir certaines contraintes actuellement peu respectées aujourd'hui et d'exiger en contrepartie une plus grande transparence des mises à disposition. Ainsi, l'obligation de publicité des arrêtés et conventions sera supprimée. Le champ des personnels concernés par les mises à disposition sera également élargi, pour conforter juridiquement la mise à disposition des agents en contrat à durée indéterminée, les mises à disposition internes à chaque ministère et les mises à disposition entrantes. Les mises à disposition sortantes seront soumises au contrôle de déontologie actuellement en vigueur pour la disponibilité et la démission.

Dans le même esprit, il est prévu d'autoriser sans restriction le versement d'un complément de rémunération, ce qui n'est possible aujourd'hui qu'en cas de mise à disposition auprès d'une administration de l'État ou d'une organisation

internationale, à l'exclusion des organismes d'intérêt général. Par ailleurs, le périmètre des mises à disposition est redéfini. Jusqu'à présent défini par une liste peu cohérente de type d'organismes, il sera à l'avenir rationalisé.

D'une part seront possibles les mises à disposition auprès des services de l'État et de ses établissements publics, ainsi qu'auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ces mises à disposition correspondent au cœur du service public. D'autre part seront possibles les mises à disposition au sein d'organismes qui, n'appartenant pas à la première catégorie, contribuent néanmoins à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs.

Deux types de mises à disposition aujourd'hui interdites seront ainsi explicitement autorisés. La première vise les échanges entre les trois fonctions publiques et plus spécialement les mises à disposition au profit des collectivités locales, la seconde concerne les États étrangers. Ce nouveau périmètre des mises à disposition permettra également de favoriser les échanges entre organismes publics et privés au sein des pôles de compétitivité.

Ces assouplissements seront parallèlement équilibrés par un meilleur suivi des mises à disposition. À cet effet, le projet de loi systématise tout d'abord l'obligation de conclure une convention entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil, qui ne s'impose pas aujourd'hui pour les mises à disposition entre administrations et auprès d'organisations internationales. Par ailleurs, il rend obligatoire le remboursement des mises à disposition « entrantes » et « sortantes », c'est-à-dire de celles impliquant des tiers de l'administration, à l'exception des mises à disposition auprès d'organisations internationales. Cette mesure vise à renforcer la sécurité juridique des mises à disposition, à accroître la sincérité budgétaire, à faciliter le suivi des mises à disposition dans le cadre des SIR, et enfin à introduire un contrôle financier systématique des mises à disposition.

En matière de **mobilité géographique**, l'arrêt du Conseil d'État « syndicat départemental CFDT de la DDE du Gard » du 11 juillet 2001 a permis d'établir qu'eu égard à l'intérêt général qui s'attache à ce que les agents publics soient répartis sur le territoire en fonction des besoins de la population et des nécessités du service, le Gouvernement peut, sans méconnaître le principe d'égalité entre agents d'un même corps, prévoir que le **montant d'une indemnité soit modulé selon les départements** et cherche ainsi à remédier par cette incitation financière aux déséquilibres constatés dans les demandes d'affectation et les vacances d'emploi.

C'est ainsi que le décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 instituant une indemnité d'administration et de technicité pour l'ensemble des agents de catégorie C et une partie des agents de catégorie B des administrations centrales et des services déconcentrés a été modifié par le décret n° 2004-1267 du 23 novembre 2004 afin, notamment, de permettre une modulation de cette indemnité suivant un

critère géographique. Ce décret autorise une majoration du montant de référence de l'indemnité lorsque les agents sont affectés dans des zones géographiques dont l'attractivité insuffisante affecte les conditions d'exercice des fonctions. La liste de ces fonctions est fixée dans l'arrêté propre à chaque ministère.

Développer la mobilité européenne

Afin de développer davantage la mobilité des fonctionnaires de l'État au sein de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, une nouvelle possibilité de **détachement** a été introduite dans le décret du 16 septembre 1985 précité, par le décret n°2002-759 du 2 mai 2002 relatif à l'accueil en détachement de fonctionnaires d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Ce dernier permet, sur la base d'une convention, le détachement des fonctionnaires de l'État auprès de l'administration d'un autre État. Il vise à donner aux fonctionnaires une expérience dans une autre fonction publique de l'Union européenne. Cette nouvelle possibilité de mobilité communautaire est assortie d'une garantie de réintégration si l'administration d'accueil met fin à leur détachement pour une cause autre qu'une faute commise dans l'exercice des fonctions. Le texte permet, en outre, d'accueillir dans la fonction publique de l'État des fonctionnaires relevant des autres États européens, par la voie du détachement, sans possibilité d'intégration. Cette mesure a été étendue à la fonction publique territoriale par décret n° 2003-672 du 22 juillet 2003 ainsi qu'à la fonction publique hospitalière par décret n° 2004-449 du 24 mai 2004 dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires de l'État.

Afin de conforter la présence française dans les institutions européennes, le Premier ministre signera en septembre une circulaire relative aux **experts nationaux détachés** mis à disposition dans les institutions européennes. Cette circulaire poursuit un double objectif :

– d'une part donner des consignes claires aux administrations afin de favoriser les mises à disposition d'agents français auprès des organes communautaires. Il s'agit notamment de valoriser les candidatures proposées par l'administration française tout en s'assurant qu'elles concourent à la promotion des intérêts français dans les institutions européennes ;

– d'autre part d'accompagner plus efficacement les experts nationaux détachés pendant la durée de leur mise à disposition, et de valoriser cette expérience dans les parcours professionnels des agents qui auront expérimenté cette mobilité.

La mobilité internationale

La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a modifié le régime des pensions concernant les détachements prononcés dans une administration ou un organisme implanté sur le territoire d'un État étranger ou

auprès d'organismes internationaux. Ces dispositions ont été insérées dans la loi du 11 janvier 1984 précitée. Ces dispositions s'inscrivent dans un ensemble plus vaste visant à promouvoir l'influence française à l'étranger.

3.— L'amélioration des carrières

La **mobilité « horizontale »** est favorisée notamment par les fusions de corps. En outre, des actions en faveur de la **mobilité « verticale »** favorisent l'avancement de grade et la promotion dans des corps supérieurs, ainsi que d'accès à des emplois fonctionnels de débouchés. Il s'agit de faire fonctionner l'**ascenseur social**, là où l'accès aux emplois était trop souvent le fait de personnes **surqualifiées**.

Le ministère de la Fonction publique a entrepris plusieurs actions pour mieux faire fonctionner l'ascenseur social, avec notamment la **restructuration des carrières** de certaines catégories et la **reconnaissance de l'expérience professionnelle**. L'**égal accès des femmes et des hommes** aux emplois supérieurs de la fonction publique est favorisé. Des efforts sont accomplis pour assurer une **plus grande diversité sociale**. Des actions spécifiques sont également entreprises pour l'insertion des **personnes handicapées**.

Au-delà de ce qui est ainsi en cours de réalisation, **votre Rapporteur spécial estime qu'il faut envisager d'aller plus loin** sur la voie de la diversification et de la reconnaissance de l'expérience professionnelle. L'accès aux concours est encore trop académique, avec **60 % de personnes surdiplômées dans la catégorie C**. À titre expérimental, le ministère de la Fonction publique pourrait **réserver certains concours de catégorie C aux personnes qui ont effectivement le niveau de qualification demandé pour remplir les fonctions attendues**. Il s'agirait de n'accepter que les candidats qui ne sont pas surqualifiés, et donc qui n'excèdent par les conditions de diplôme demandées. Les corps administratifs polyvalents de catégorie C seraient les plus à même de mener cette expérimentation. Le principe d'égalité n'est pas plus transgressé par une condition de diplôme minimale que par une condition maximale.

a) L'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques

Le dernier rapport de l'Observatoire de l'emploi public rappelle que **les femmes sont majoritaires dans la fonction publique**, avec **59 % des effectifs** des trois fonctions publiques réunies ; elles ne représentent que 42 % dans le secteur privé. Mais **la proportion diminue parmi les cadres des fonctions publiques**. La proportion de femmes dans la catégorie A (cadres, professions intellectuelles supérieures et médecins) n'est plus que de 42,7 % dans la fonction publique d'État hors enseignants (56,5 % y compris les enseignants), 56,2 % dans la fonction publique territoriale et 48,8 % dans la fonction publique hospitalière (dont seulement 39,3 % chez les médecins). L'encadrement supérieur de l'État et ses emplois de direction (**catégorie A+**) restent toutefois peu féminisés ; la

proportion de femmes dans les corps recrutés par l'ENA, l'École nationale de la magistrature et les écoles d'application de l'École polytechnique est de **34 % seulement**. La féminisation de l'encadrement supérieur a cependant augmenté en 20 ans, cette proportion étant encore de 19 % en 1980.

Des actions de différents niveaux sont conduites en faveur de l'égal accès des femmes et des hommes aux postes de l'encadrement supérieur des fonctions publiques. Sur le plan statutaire et réglementaire, la **suppression des limites d'âge** aux concours d'accès à la fonction publique constitue un chantier prioritaire. On a vu que la condition d'âge a été supprimée dans la quasi-totalité des concours. Cette levée des limites d'âges pour tous les concours, en dehors de rares exceptions prévues par les textes et pour lesquelles le maintien d'une limite est justifié, permet de supprimer un verrou particulièrement discriminant pour les femmes qui souhaitaient accéder à l'encadrement supérieur de la fonction publique en cours de carrière. La publicité dont bénéficie cette nouvelle disposition doit permettre d'attirer des candidats ou candidates qui avaient été atteints par les limites d'âges et pour lesquelles cette condition ne constitue plus désormais un obstacle à la promotion professionnelle.

Parallèlement à ces mesures, la suppression des verrous statutaires concerne également la progression de carrière des fonctionnaires au sein d'un même corps. Ainsi, le décret n° 2005-1215 du 26 septembre 2005 portant statut des **attachés d'administration** de l'État, qui a pour objectif de favoriser la fusion des différents corps d'attachés d'administration centrale dans un corps commun, prévoit un avancement simplifié avec un seul et unique grade d'attaché principal, supprimant ainsi les barrières de passage entre les attachés principaux de seconde classe en attachés principaux de première classe.

Le raccourcissement de la durée de services effectifs requise et la suppression de la condition butoir pour se présenter à cet examen permettront de ne pas pénaliser les attachés qui ont connu une interruption de carrière pour des raisons personnelles ou familiales et ainsi de se présenter plus tôt au principalat. Les femmes sont concernées au premier chef par une telle mesure. Ainsi, les viviers permettant d'accéder par voie de promotion interne au corps des administrateurs civils seront plus féminisés, ce qui devrait à terme favoriser un rééquilibrage dans la proportion des agents qui accède à l'encadrement supérieur par cette voie.

En matière d'égalité professionnelle dans l'accès aux postes **d'encadrement supérieur et de direction des administrations**, le Gouvernement s'efforce en outre de porter cette problématique à un niveau plus stratégique qu'il ne l'est actuellement. On a vu que le décret n° 2006-458 du 21 avril 2006 portant création du **Secrétariat général de l'administration** (SGA) innove en plaçant sous l'autorité directe du Premier ministre un **service compétent dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes**. Ce secrétariat veillera notamment « à ce que les conditions de recrutement et d'emploi de ces agents contribuent à la

promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi qu'à la lutte contre toute autre discrimination ».

Concernant la coordination interministérielle pour assurer l'égal accès des femmes et des hommes aux postes d'encadrement, la DGAFP assure le suivi des **plans pluriannuel d'amélioration de l'accès des femmes aux emplois et postes d'encadrement supérieur**, qui existent depuis l'an 2000. Ces plans permettent à chaque ministère de se fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs pour favoriser l'accès des femmes aux postes à responsabilité. La DGAFP souhaite renforcer et affiner le suivi de ces plans et offrir son concours et son expertise aux fins d'actualisation et de mise en œuvre de ces engagements.

Par ailleurs, le **Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques**, mis en place en 2000 pour une durée de 5 ans, était chargé de recueillir les données existantes concernant la formation, le recrutement et l'avancement lors de l'accès des femmes à la fonction publique et lors du déroulement de leur carrière. Il avait également pour mission de rechercher l'ensemble des causes de discriminations préjudiciables aux femmes dans l'accès aux emplois supérieurs des fonctions publiques. Ce comité a mis en lumière, dans trois rapports, les mécanismes de discrimination des femmes et a proposé des mesures correctives. Le troisième rapport, intitulé « **Vouloir l'égalité** », dresse un constat mitigé des plans pluriannuels dans la fonction publique d'État. Ces plans raisonnent en progression de la féminisation des emplois supérieurs - qui est réelle mais trop lente -, et non en parité - qui devrait être l'objectif à atteindre.

Enfin, dans le cadre de la rédaction du **10^{ème} rapport sur la mise en œuvre du principe d'égalité dans la fonction publique**, qui sera remis au Parlement à la fin de l'année 2006, et qui a vocation à apprécier la situation respective des femmes et des hommes en matière de recrutement, de formation, d'avancement, de conditions de travail et de rémunération effective, un certain nombre de propositions sont envisagées pour renforcer les dispositifs existants. L'accent sera mis sur les initiatives visant à améliorer la connaissance des inégalités (réalisation de comparaisons internationales et recherche de « bonnes pratiques »), à développer les formations et les sensibilisations à l'égalité homme-femme à tous les niveaux, ou encore à encourager l'accès des femmes dans l'encadrement supérieur par une gestion personnalisée des carrières.

Votre Rapporteur spécial se félicite de tous ces efforts entrepris pour assurer l'égalité femmes hommes aux emplois supérieurs de l'État. Face à la constatation de la lenteur des avancées concrètes, il n'est bien sûr pas envisageable d'instaurer des quotas. L'égalité femmes hommes doit faire l'objet d'un **véritable projet politique**, à tous les niveaux de l'État.

b) L'amélioration de la gestion des carrières

La **gestion qualitative des carrières** fait l'objet d'une attention croissante et d'initiatives dans tous les ministères qui se traduisent notamment dans les politiques de **formation** et **d'évaluation des personnels**.

De manière générale, les objectifs que se sont fixés les ministères en matière de **formation** sont ambitieux, comme en témoignent ceux de l'accord-cadre signé par le ministère de la **Défense**, sur la formation continue de ses personnels civils ; objectifs tant qualitatifs (développement de la validation des acquis de l'expérience, des *cursum* individualisés) que quantitatifs (53 % des agents devront aller en formation tous les ans). En outre, le ministère de la **Culture** a organisé un dispositif de formation de ses cadres intermédiaires au management tandis que celui de **l'Équipement** utilise un dispositif de repérage de ses « hauts potentiels », et celui de **l'Intérieur** développe des parcours de formation au management permettant d'accompagner ses cadres à l'occasion de leurs changements de postes.

En matière **d'évaluation**, les cadres en charge de conduire les entretiens ont reçu des formations adaptées pour garantir la qualité de la procédure. Une initiative intéressante est également à relever au ministère chargé de **l'Emploi** où un dispositif d'évaluation dit « à 360 degrés » pour les chefs de services déconcentrés, permettant de recueillir à la fois l'avis de leurs supérieurs hiérarchiques et de leur entourage professionnel a été expérimenté.

Enfin, la **gestion individualisée de la carrière des cadres** occupe une place croissante dans les préoccupations des ministères sans pour autant méconnaître les attentes de l'ensemble des personnels. Des plans de requalification vont ainsi être mis en œuvre, par exemple, dans les services du secrétariat général du ministère de **l'Intérieur** et se traduiront à la fois par une augmentation importante des possibilités de promotion offertes aux agents des catégories C et B et par une augmentation du nombre d'avancement de grade au sein de l'ensemble des catégories. Ces plans de requalification seront financés grâce à un juste retour, en direction des personnels, d'économies résultant de la diminution globale du nombre des emplois.

Alors que la catégorie C a fait l'objet d'une réforme qui a pris effet le 1^{er} octobre 2005, l'accord du 25 janvier 2006 comporte d'importantes améliorations statutaires en faveur non seulement des fonctionnaires de catégorie C mais aussi B et A.

La réforme de la catégorie C du 1^{er} octobre 2005

Le relèvement du SMIC au 1^{er} juillet 2005 a placé en deçà du salaire minimum les indices de rémunérations, et donc les traitements, les plus faibles des échelles 2 à 5, du nouvel espace indiciaire (NEI) et, pour certains corps techniques, de l'espace indiciaire supplémentaire (EIS). Anticipant cette difficulté, le Gouvernement a annoncé le 21 décembre 2004 la fusion des échelles 2 et 3 de

rémunération et la revalorisation des premiers échelons des échelles 4 et 5. La concertation inhérente à l'élaboration de textes statutaires n'ayant pas permis leur publication au 1^{er} juillet 2005, le minimum de traitement a été revalorisé afin de tenir compte de la hausse du SMIC et porté, à cette date, de l'indice majoré 263 à 275 par le décret n° 2005-726 du 29 juin 2005.

La restructuration des carrières des fonctionnaires de catégorie C a été réalisée par le décret n° 2005-1228 du 29 septembre 2005 et a pris effet le 1^{er} octobre 2005. Les fonctionnaires qui commençaient leur carrière en échelle 2 commencent désormais en échelle 3. Les fonctionnaires qui étaient en échelle 2 et qui terminaient leur carrière sans changer de grade à l'indice majoré 323 bénéficient à présent de l'indice majoré 337 correspondant au nouveau 10^{ème} échelon de l'échelle 3. Compte tenu de la faible amplitude en catégorie C d'un échelon par rapport à l'autre, la revalorisation du bas des grilles des nouvelles échelles 3, 4 et 5 sans augmentation de l'indice sommital a conduit à ramener de 11 à 10 le nombre d'échelons de chaque échelle. La durée de carrière dans chaque échelle a de ce fait été réduite de 28 à 26 ans. Simultanément, le classement dans la grille lors de la nomination est sensiblement amélioré par la prise en compte de l'expérience professionnelle antérieure dans le secteur public et privé. En outre, en début de carrière, tous les fonctionnaires connaissent une amélioration de leur rémunération, allant jusqu'à une majoration de 13 points (de 263 à 276 majoré) pour les fonctionnaires des échelles 2 et 3. Enfin, les fonctionnaires recrutés en échelle 3 pourront accéder plus facilement aux corps situés en échelle 4 ou 5 en raison de l'instauration d'une clause de sauvegarde pour la promotion interne dans un corps supérieur de catégorie C fixée à 5 % de l'effectif du corps d'accueil.

La mise en œuvre de l'accord du 25 janvier 2006

L'accord signé le 25 janvier 2006, principalement centré sur la catégorie C, n'ignore cependant pas les personnels de catégorie B et A.

S'agissant de la **restructuration des carrières de la catégorie C, trois projets de décrets portant statut commun** des corps d'adjoints administratifs, d'adjoints techniques et d'adjoints techniques de laboratoire présentant une architecture semblable ont été soumis à la commission des statuts du 13 juillet 2006. Structurés en quatre grades, ils se substituent au système existant des corps à un, deux ou trois grades, qui se superposent dans la catégorie C :

– le corps des adjoints administratifs des administrations de l'État va remplacer les actuels corps à statut commun des agents administratifs, des adjoints administratifs, et, pour partie, celui des agents de services techniques ;

– le corps des adjoints techniques des administrations de l'État va remplacer les actuels corps à statut commun des ouvriers professionnels, des maîtres ouvriers, des conducteurs d'automobiles et chefs de garage, et, pour partie, celui des agents de services techniques ;

– le corps des adjoints techniques de laboratoire des administrations de l'État va remplacer cinq corps à statuts particuliers de personnels de laboratoire.

Sauf exception figurant en annexe au décret statutaire, chaque administration ne comporte qu'un seul corps d'adjoints administratifs, d'adjoints techniques et d'adjoints techniques de laboratoire des administrations de l'État.

Ces nouveaux corps à structure normalisée présentent la particularité d'être accessibles à plusieurs niveaux de grades, avec ou sans concours, en fonction des diplômes et qualifications professionnelles requis. L'échelle E3 est réservée au recrutement sans concours. Deux niveaux de recrutement (E3 - E4) sont prévus dans le corps des adjoints administratifs et trois (E3 - E4 - E5) dans ceux d'adjoints techniques.

Ces trois nouveaux corps à statut commun à quatre grades, dotés de plusieurs niveaux de recrutement, induisent une logique d'avancement de grade différente de celle en vigueur. La promotion au grade supérieur est désormais subordonnée à l'acquisition d'une expérience professionnelle suffisante dans le grade d'exercice. Cette exigence se traduit par une condition de durée de services effectifs dans le grade détenu, modulée en fonction de la voie de promotion choisie : examen professionnel ou tableau annuel d'avancement. L'instauration de cette période de services effectifs dans chaque grade est également rendue nécessaire par le nouveau mécanisme de reprise de services privés antérieurs prévu par le décret n° 2005-1228 du 29 septembre 2005 permettant un classement initial des agents dans le corps à un échelon déjà élevé dans le grade de recrutement.

Les modalités d'avancement sont identiques dans les trois corps. L'avancement au deuxième grade, classé en échelle E4, peut s'effectuer soit par examen professionnel, soit par avancement au choix, soit par panachage de ces deux voies en fonction des options définies par les administrations. L'avancement au troisième grade, classé en E5, et au quatrième, classé en E6, est uniquement possible par la voie du choix après inscription sur un tableau annuel d'avancement. Les conditions de promouvabilité dans le grade terminal, situé en E6, sont rédigées différemment dans la filière administrative et dans les deux filières techniques bien qu'elles soient alignées en terme de durée globale de services exigés.

Les **débouchés de la catégorie C en catégorie B** seront améliorés. La promotion interne va être portée à 40 % des recrutements effectués par concours et détachement au lieu de 20 % aujourd'hui. La « clause de sauvegarde » est améliorée à un double titre. Son pourcentage actuel, soit 3,5 %, sera porté à 5 % de l'effectif du corps d'accueil. Son déclenchement interviendra dès que ce mode de calcul permet un nombre de nominations plus élevé que celui résultant de l'application des dispositions de droit commun. Les règles de reprise d'ancienneté seront également aménagées. Les effets réducteurs du reclassement antérieur en catégorie C consécutif à la réforme du 1^{er} octobre 2005 seront neutralisés. En

outre, la moitié des services privés effectués dans des fonctions de niveau équivalent, dans la limite de sept ans, seront pris en compte pour favoriser les mobilités professionnelles.

S'agissant de **l'amélioration des carrières de la catégorie B**, l'indice plancher est revalorisé (indice majoré 296 au lieu de 290) et la grille du premier grade du B type est alignée sur celle du corps des techniciens de recherche, plus favorable. Afin de préserver un déroulement satisfaisant de la carrière du premier au deuxième grade, les indices des deux premiers échelons de la classe supérieure ou assimilée de la carrière administrative et du premier échelon de la carrière technique sont modifiés.

Les dispositions relatives au classement initial dans le corps ont été revues. Dans un souci de simplification, les agents seront classés dès leur nomination et non plus lors de leur titularisation. L'amélioration des conditions de reprise des services, notamment privés, accomplis avant l'entrée dans un corps de catégorie B va dans le sens d'une harmonisation avec les autres catégories.

Enfin, une bonification indemnitaire de 400 euros brut par an sera attribuée de 2006 à 2008 aux fonctionnaires relevant de corps ou de cadres d'emplois classés en catégorie B ou appartenant à des corps de même niveau ainsi qu'aux militaires sous-officiers qui comptent au moins cinq années d'ancienneté au dernier échelon du garde terminal de leur corps ou cadre d'emplois en vertu du décret n° 2006-778 du 30 juin 2006 publié au Journal officiel du 2 juillet 2006.

L'amélioration de la promotion interne de la catégorie B vers la catégorie A passe, d'une part, par le taux de la promotion interne, qui sera porté de 1/6^{ème} à 1/3. D'autre part, le taux de la « clause de sauvegarde » sera porté de 3,5 % à 5 % et il y sera recouru dès que ce mode de calcul permet un nombre de nominations plus élevé.

Au-delà de ces réalisations, votre Rapporteur spécial estime que l'étape suivante est la restructuration globale de la catégorie A et surtout de la catégorie B, au même titre que celle qui est intervenue dans la catégorie C. Cette évolution correspond à une attente légitime des personnels concernés. Il s'agit d'une réforme techniquement justifiée qui permet de continuer sur la voie de la modernisation, tant dans l'intérêt des agents publics que dans celui du service.

S'agissant de la **catégorie A**, la revalorisation et la fusion des corps ministériels d'attachés d'administration découlant du décret n° 2005-1215 du 26 septembre 2005 devraient en principe être achevées avant la fin de l'année 2006. Des emplois fonctionnels de débouché culminant à l'indice brut 1015 et, pour certains postes, à la hors échelle lettre A seront créés. À cet effet, la DGAFP a transmis à l'ensemble des ministères des éléments de réflexion au cours du printemps 2006. L'élargissement du « tour extérieur », déjà prévu pour les administrateurs civils, sera étendu à d'autres corps.

Enfin, les fonctionnaires relevant de corps ou de cadres d'emplois classés en catégorie A ou appartenant à des corps de même niveau ainsi qu'aux militaires officiers au sommet de leur corps depuis plus de cinq ans bénéficieront d'une bonification indemnitaire de 700 euros brut pendant trois ans conformément au décret n° 2006-778 du 30 juin 2006 précité. La mise en application de l'accord du 25 janvier 2006, prévue avant la fin de l'année civile 2006, mobilise les services de la DGAFP ainsi que les différents départements ministériels. Elle est subordonnée à l'examen de la plupart des dispositions de nature réglementaire par la section des finances du Conseil d'État et à leur publication au Journal officiel.

c) Une plus large prise en compte des acquis de l'expérience professionnelle et de la promotion sociale

L'accord du 25 janvier dernier prévoit des « *dispositions relatives à la prise en compte de l'expérience et à la formation* ». Ces dispositions qui devraient voir le jour d'ici la fin de l'année s'inscrivent dans un mouvement engagé depuis plusieurs années pour **mieux prendre en compte l'expérience professionnelle** dans les processus de recrutement et de promotion interne.

L'expérience professionnelle est le critère qui régit l'inscription aux concours interne et aux 3^{ème} concours. La **réforme des conditions de diplôme** pour se présenter aux concours permettra désormais de la prendre en compte également dans les concours externes (transposition de la directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005).

Dans la fonction publique, la plupart des concours externes d'accès à la **fonction publique** sont réservés aux candidats diplômés. Les articles 15, 18 et 19 de la loi du 3 janvier 2001 ont prévu pour chaque versant de la fonction publique que « *lorsqu'une condition de diplôme est requise, les candidats disposant d'une expérience professionnelle conduisant à une qualification équivalente à celle sanctionnée par le diplôme requis peuvent, lorsque la nature des fonctions le justifie, être admis à se présenter à ces concours. Un décret en Conseil d'État précise la durée de l'expérience professionnelle prise en compte en fonction de la nature et du niveau des diplômes requis* ».

Inspiré du dispositif de validation des acquis de l'expérience issu de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, ce dispositif propre à la fonction publique a rencontré moins de succès auprès des employeurs publics que celui des 3^{ème} concours. Si l'idée d'une **mise en place généralisée pour tous les concours** a dans un premier temps été écartée, elle apparaît aujourd'hui comme la **principale réponse possible à l'évolution du contexte**, tant européen que national. Il est donc envisagé de faire aboutir, d'ici la fin 2006, un projet de décret qui visera à fondre l'ensemble des dispositifs d'équivalence actuellement existants, (équivalence des diplômes communautaires, équivalence des formations et/ou de l'expérience professionnelle), et à permettre une prise en compte de l'ensemble des compétences acquises, y compris par l'expérience professionnelle, en

cohérence avec la directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 sur les qualifications professionnelles.

Enfin, afin de favoriser le recrutement de candidats expérimentés, les limites d'âge ont été supprimées par l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières des trois fonctions publiques. Le résultat a été immédiat avec, pour le concours des IRA 2005/2006, une augmentation de 15 % des candidats âgés de plus de 40 ans pour le concours interne et de 8 % pour le concours externe et de 22 % des candidats au 3^{ème} concours.

Depuis le rapport remis en 2003 par M. Thierry Drack sur la simplification des procédures de recrutement, la DGAFP poursuivait l'objectif d'une suppression généralisée des limites d'âge aux concours de la fonction publique. La proposition de loi déposée en ce sens par notre collègue le député Serge Poignant et votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale n'avait pu trouver l'occasion d'être inscrite à l'ordre du jour du Sénat ; elle a été reprise dans les mesures proposées au titre la « Bataille pour l'emploi » du Gouvernement.

Une négociation nationale avec les organisations syndicales devrait déboucher d'ici la fin de l'année 2006 sur des modalités concrètes de **reconnaissance des acquis de l'expérience (RAEP) dans les examens et les concours.**

Contrairement à la validation des acquis de l'expérience (VAE) qui transmute les connaissances professionnelles d'une personne en tout ou partie d'un titre ou d'un diplôme délivré par une autorité universitaire ou ministérielle, la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) est un mécanisme de jauge et de comparaison des compétences et aptitudes professionnelles, fondé sur des critères professionnels et sans qu'une certification quelconque s'ensuive. L'évaluation des acquis de l'expérience permet à un jury de conclure de la capacité des personnes concernées à exercer de nouvelles fonctions et/ou responsabilités et de départager les candidats à un examen ou un concours au vu de ces critères.

L'accord du 25 janvier dernier prévoit que les « *dispositions relatives à la prise en compte de l'expérience et à la formation* » sont susceptibles de faire l'objet d'un accord-cadre avant la fin 2006. Les signataires de l'accord ont décidé de prolonger, en vue de l'accès à la fonction publique, le dispositif d'équivalence de l'expérience professionnelle institué par 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. L'objectif est d'organiser une modalité de sélection des candidats centrée sur leur expérience professionnelle, la reconnaissance des acquis de l'expérience (RAEP) qui pourra se substituer à une épreuve d'un concours et sera un critère exprès des avancements et promotion, à côté de la valeur professionnelle des agents.

La mise en œuvre de la RAEP suppose une modification législative, déjà votée en première lecture par l'Assemblée nationale le 28 juin dernier dans le cadre du projet de loi de modernisation de la fonction publique. Sont concernés les articles 19 (concours), 26 (liste d'aptitude) et 58 (promotion au choix) de la loi 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Des dispositions comparables sont prévues dans le même cadre juridique pour la fonction publique hospitalière et, pour la fonction publique, territoriale, par le projet de loi sur la fonction publique territoriale en cours de discussion au Parlement. Cette adaptation est proposée pour les trois types de concours (externes, internes et troisièmes concours) et pour les examens professionnels et les concours professionnels.

d) Les actions menées en faveur d'une plus grande diversité sociale

Le rapport sur la diversité dans la fonction publique remis par **Mme Dominique Versini** au ministre de la Fonction publique en décembre 2004, dresse, notamment, un constat de la place de la diversité dans les administrations et propose la mise en œuvre d'une stratégie globale en prenant en compte l'âge, le sexe, le handicap ainsi que l'origine sociale des personnes. En ce sens, cette stratégie s'appuierait sur six leviers : la lutte contre les discriminations ; l'information, l'orientation et l'accompagnement en amont de l'entrée dans la fonction publique ; la diversification des dispositifs d'accès ; le développement de la promotion sociale ; la mobilisation de l'encadrement autour d'objectifs et l'évaluation-notation des politiques de diversité dans les administrations ; la mise en place d'instruments de mesure de la diversité.

Une **charte** intitulée « *Vers une stratégie nationale pour l'égalité des chances : diversité et égalité des chances des lauréats des écoles de service public* » a été signée par le réseau des écoles de service public, en 2005. Elle vise à promouvoir des actions d'information sur les métiers de la fonction publique et à développer des actions ponctuelles sur ce sujet.

On a vu que l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État **supprime les limites d'âge** dans la fonction publique et instaure trois exceptions limitativement définies.

Également issu de l'ordonnance du 2 août 2005, le **PACTE** est un dispositif qualifiant de formation par alternance. Il constitue un engagement réciproque d'accès à un emploi dans l'une des trois fonctions publiques en permettant d'offrir à des personnes peu qualifiées, recrutées par le biais d'un contrat de droit public, une formation d'une durée maximale de deux ans, devant déboucher, à la suite de la réussite à un examen à caractère professionnel, sur un emploi de titulaire dans des corps ou cadres d'emplois de catégorie C de la fonction publique. Il est ouvert aux jeunes de moins de 26 ans n'ayant pas dépassé le niveau du baccalauréat. S'adressant à un public différent de celui qui passe

traditionnellement les concours, il a pour objectif de rendre la fonction publique plus représentative et solidaire de la société qu'elle sert.

Le PACTE vise l'accès à l'emploi par une formation qualifiante. Ce peut être un titre, un diplôme ou une qualification certifiée portant sur un domaine d'activité en rapport avec celui de l'emploi occupé et inscrit au répertoire national des certifications professionnelles. En signant un PACTE, l'administration d'emploi et l'agent s'engagent réciproquement sur une trajectoire de formation en alternance qui doit déboucher sur un emploi de fonctionnaire. En plus du PACTE, une convention doit être conclue avec un centre de formation ; ce peut être un CFA, un IPAG / CPAG, un IRA, le CNFPT, une université, un lycée professionnel ou tout autre organisme de formation. Cette convention donne lieu à la prise en charge par l'administration d'emploi des frais de formation. Le PACTE repose aussi sur les tuteurs. Agents expérimentés, éventuellement en deuxième carrière, ceux-ci encadrent et accompagnent le parcours de formation des bénéficiaires tout au long du PACTE. Ils s'assurent que les séquences de formation sont bien suivies et organisent les périodes de stages dans l'administration d'emploi.

La rémunération d'un PACTE varie de 55 % à 70 % du traitement minimum de la fonction publique. Par ailleurs, tout PACTE conclut avant le 1^{er} janvier 2010 ouvre droit à une exonération des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales et des allocations familiales, ce qui représente un soutien financier de l'État de 2.500 euros par contrat. Au 31 août 2006, près de 450 ouvertures de recrutement par la voie du PACTE ont été enregistrées par l'Agence nationale pour l'emploi pour les trois fonctions publiques, celles-ci concernant en majorité la fonction publique de l'État.

Comme on l'a vu, le travail sur la mise en place de la diversité dans la fonction publique se poursuit également avec la **prise en compte de l'expérience professionnelle** lors de l'accès à la fonction publique et dans le déroulement de la carrière des agents.

e) L'emploi des personnes handicapées

L'insertion et le maintien dans l'emploi constituent l'un des axes forts de la politique gouvernementale en faveur des personnes **handicapées**. Dans ce domaine, nos concitoyens attendent de l'État et de sa fonction publique qu'ils **montrent l'exemple** et intensifient leur action. Le ministère de la Fonction publique a d'ores et déjà mis en œuvre plusieurs mesures afin de favoriser le recrutement de ces personnes au sein de l'administration d'État. Les efforts déployés n'ont toutefois pas permis d'atteindre les objectifs qui avaient été fixés dans la mesure où **l'obligation d'emploi de 6 % de personnes handicapées**, définie à l'article L.323-2 du code du travail, **n'est pas encore respectée**.

Afin de mesurer le taux d'emploi dans les ministères, un rapport sur la politique d'emploi et d'insertion des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État est présenté, chaque année, aux organisations représentatives

des personnels dans le cadre de la commission centrale de l'hygiène et de la sécurité du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Le rapport annuel « *Faits et chiffres : 2005-2006* » du ministère de la Fonction publique, reprend les principales données contenues dans ce document⁽¹⁾. Les éléments statistiques relatifs à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière sont élaborés respectivement par les ministères de l'Intérieur et de la Santé. Les données les plus récentes datent de l'année 2003 pour la fonction publique territoriale et de 2002 pour la fonction publique hospitalière.

Pour la fonction publique de l'État, le pourcentage des bénéficiaires de l'obligation d'emploi instituée par l'article L.323-2 du code du travail s'établissait, au 31 décembre 2004, à 4,7 % des effectifs des départements ministériels et des établissements publics ayant répondu à l'enquête (hors ministère de l'Éducation). Ce taux d'emploi est d'un niveau comparable à celui rencontré dans les deux autres fonctions publiques. Dans la fonction publique territoriale, le taux d'emploi de personnes handicapées s'élève en 2003, dans les collectivités employant au moins 20 agents, à 4,5 %, taux équivalent à celui constaté dans la fonction publique hospitalière en 2002.

TAUX D'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES

(en %)

	Fonction publique de l'État (2004)	Fonction publique territoriale (2003)	Fonction publique hospitalière (2002)
Taux légal d'emploi	4,7	4,5	4,5

Source : DGAFP

Les résultats du recensement des bénéficiaires de l'obligation d'emploi au sein de la fonction publique de l'État au titre de l'année 2004 que le ministère de la Fonction publique a réalisé sur la base des réponses des administrations interrogées font apparaître les données suivantes :

– 45.655 agents bénéficiaires au total (dont 700 équivalents bénéficiaires obtenus par le biais de commandes passées auprès du secteur adapté), soit un taux d'emploi de 4,7 % ;

– dont 4.249 agents recensés en flux d'entrée (comprenant 1.163 travailleurs reconnus handicapés par la COTOREP, dont 758 ont été recrutés sur contrat donnant vocation à titularisation). Ce chiffre intègre les statistiques délivrées par le ministère de l'éducation nationale.

Le premier constat qui peut être dressé est celui de la forte hétérogénéité des situations entre les départements ministériels ou établissements publics dans lesquels le taux d'emploi des bénéficiaires de l'obligation d'emploi peut varier de moins de 1 % à plus de 10 %. On peut supposer que les contraintes liées à l'activité spécifique de l'employeur, à la culture de l'administration et au volontarisme des politiques de ressources humaines tendent à construire ce

(1) <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000573/0000.pdf>

paysage divers. Toutefois, le taux de travailleurs handicapés dépasse les 4 % dans la moitié des ministères ; il est même au-dessus de l'obligation légale d'emploi à la Santé (6,2 %), au Travail (7,4 %) et à l'Outre-mer (7,5 %). Au ministère de l'Intérieur, le taux est de 5,7 %, à l'Équipement de 5,5 %. D'autres ministères sont toujours très en deçà de l'obligation, comme l'Écologie (2,7 %), la Culture (2,4 %) ou encore les services du Premier ministre (1,4 %).

Les femmes ne représentent que 32,3 % des bénéficiaires de l'obligation d'emploi. La population de travailleurs handicapés au sein de la fonction publique de l'État est donc majoritairement masculine. Cette forte masculinisation se vérifie également au sein de l'ensemble de la population active handicapée (deux tiers d'hommes contre 54 % dans la population active totale). La répartition des emplois des agents handicapés dans la fonction publique reflète le faible niveau de qualification générale de la population des personnes handicapées. Aussi, ce sont les emplois de catégorie C qui sont largement majoritaires. Pour ce qui concerne les modes de recrutement, on observe, comme indiqué ci-dessus, que 758 personnes ont été recrutées par la voie contractuelle, en 2004, contre 129 par la voie des emplois réservés⁽¹⁾. Ainsi, on constate désormais que le recrutement par contrat donnant vocation à titularisation est utilisé pour deux tiers des recrutements de travailleurs reconnus handicapés par la COTOREP.

f) La durée du travail

Depuis le 1^{er} janvier 2005, la durée légale du travail est désormais fixée à 1.607 heures annuelles dans la fonction publique de l'État par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, modifié par le décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004 qui intègre l'impact de l'instauration de la journée de solidarité.

Le décret du 25 août 2000 constitue désormais le **cadre juridique de la durée du travail dans la fonction publique de l'État**. Il précise que le décompte du temps de travail est réalisé sur une base annuelle de **1.607 heures maximum**, pouvant être réduite par arrêté en cas de sujétions particulières. Le décret définit le temps de travail effectif par homologie avec les critères du droit du travail. Il prévoit l'organisation du travail selon des cycles dont l'amplitude peut varier de la semaine à l'année, définit les astreintes, instaure les horaires d'équivalence, autorise et régit les horaires variables, renvoie à des textes spécifiques pour le traitement des obligations de service et enfin organise un régime forfaitaire pour les cadres et agents de conception bénéficiant d'une large autonomie.

Par ailleurs, le décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 portant création du **compte épargne-temps (CET) dans la fonction publique de l'État**, complète ce dispositif en précisant les modalités d'utilisation des jours de congé non pris, épargnés sur un CET.

(1) Le recrutement des travailleurs handicapés par la voie des emplois réservés a été supprimé le 1^{er} janvier 2006.

La DGAFP a lancé en 2004 une **enquête statistique** sur le **temps de travail** dans la **fonction publique de l'État**, dont les résultats sont résumés dans les tableaux ci-après et de laquelle peuvent être tirés les enseignements suivants au titre de l'année 2003 :

– la plupart des ministères ont mis en place des cycles hebdomadaires de travail compris entre 38 heures et 38 heures 30 et un agent sur deux travaille entre 38 heures et 39 heures par semaine. La particularité des missions des agents du ministère de **l'Intérieur**, essentiellement dans la police nationale, les conduit en revanche à travailler selon un rythme cyclique avec un déroulement continu dont l'amplitude hebdomadaire est fixée à 40 heures 30, suivi de périodes de repos. Une réduction de l'absentéisme a également été constatée, les jours de réduction du temps de travail étant utilisés, notamment, pour effectuer des démarches qui auparavant donnaient lieu à des absences qui n'étaient pas toujours justifiées ;

– 47 % des personnels d'encadrement de la catégorie A relèvent d'un régime forfaitaire de temps de travail, assorti d'une réduction du temps de travail de 18 à 20 jours ;

– le compte épargne-temps (CET) intéresse principalement le personnel d'encadrement puisque 18 % des cadres de la catégorie A ont ouvert un CET depuis le 1^{er} janvier 2002. En moyenne 14 jours y ont été déposés, sur les années 2002 et 2003.

**PROPORTION D'AGENTS AYANT OUVERT UN COMPTE ÉPARGNE TEMPS
DEPUIS 2002 PAR CATÉGORIE**

(en %)

Ministère	Catégorie			Ensemble
	A	B	C	
Affaires étrangères*	26,2	8,7	3,7	8,5
Agriculture	19,3	4,4	1,2	7,8
Culture	16,6	4,3	1,9	9,2
Défense	5,0	3,1	0,6	1,1
Économie et finances	23,4	7,5	4,6	9,2
Éducation nationale (pers. non enseignant)	1,3	0,0	0,0	0,1
Emploi et solidarité	17,9	5,2	2,9	8,2
Équipement	10,8	5,2	1,1	3,2
Intérieur	19,7	14,7	6,6	8,2
<i>dont Police nationale</i>	<i>27,1</i>	<i>20,6</i>	<i>7,4</i>	<i>8,8</i>
Jeunesse et sports	39,5	10,3	2,9	29,7
Justice	20,8	8,9	1,9	6,8
<i>dont magistrats</i>	<i>27,6</i>			<i>27,6</i>
Outre-Mer*	13,7	-	-	5,9
Services du Premier ministre	19,3	4,8	5,8	11,3
Total ministères (hors enseignants)	17,9	6,3	2,7	5,5

Note : 26,2% des agents de catégorie A du ministère des Affaires étrangères ont ouvert un compte épargne temps.

*Administration centrale

Source : enquête sur l'aménagement du temps de travail en 2003, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

**NOMBRE DE JOURS DÉPOSÉS EN MOYENNE
SUR LE COMPTE ÉPARGNE TEMPS DEPUIS 2002**

(en jours)

Ministère	Catégorie			Nombre de jours déposés en moyenne
	A	B	C	
Affaires étrangères*	17	12	11	14
Agriculture	16	12	9	15
Culture	18	15	16	18
Défense	9	6	10	8
Économie et finances	13	13	11	13
Éducation nationale (pers. non enseignant)	16	0	0	16
Emploi et solidarité	17	14	10	15
Équipement	17	16	17	17
Intérieur	16	21	12	14
<i>dont police</i>	<i>20</i>	<i>22</i>	<i>12</i>	<i>14</i>
Jeunesse et sports	22	10	10	22
Justice	12	14	12	12
<i>dont magistrats</i>	<i>9</i>			<i>9</i>
Outre-Mer*	15		20	16
Services du Premier ministre	20	17	22	20
Total des ministères	15	15	12	14

Note : les agents de catégorie A ont déposé 15,3 jours en moyenne sur leur CET

*Administration centrale

Source : enquête sur l'aménagement du temps de travail en 2003, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

Un premier bilan qualitatif du compte épargne temps a été élaboré dans chacune des trois fonctions publiques entre 2002 (État et hospitalière) et 2004 (territoriale), son existence dans le secteur privé remontant à 1994. Le CET apparaît comme la conséquence de la politique d'aménagement et de réduction du temps de travail, en introduisant une logique de temps choisi au bénéfice de l'agent (temps accumulé à son initiative qu'il peut consommer sur demande afin de réaliser un projet personnel).

Au regard des résultats de l'enquête de 2004 précitée, le dispositif du CET, privilégié par l'encadrement, semble avoir rempli ses objectifs :

- il a répondu à l'aspiration des personnels à une personnalisation de l'organisation du temps de travail et des congés sur une base pluriannuelle ;

- il a permis aux administrations de s'adapter progressivement à la nouvelle organisation du temps de travail.

Cependant, les difficultés qui pourraient survenir au moment de l'utilisation du CET notamment dans la fonction publique hospitalière, la police, les personnels d'encadrement, où des absences prolongées auront un impact fort sur la gestion collective des ressources humaines, ont conduit le Gouvernement à ouvrir une réflexion sur ce domaine. Les principales difficultés rencontrées portent sur les sujets suivants :

– la rigidité des règles relatives aux règles de consommation du CET (nombre minimal de jours épargnés en dessous duquel toute consommation de jours CET est impossible, seuil minimum de consommation du CET de 5 jours...);

– la non prise en compte des jours accumulés sur le CET dans le calcul de la pension de réversion des ayants droit en cas de décès du titulaire.

Dans le cadre du suivi de l'accord du 25 janvier 2006, un bilan avec les syndicats signataires CFTD, UNSA et CFTC est prévu à l'automne 2006, sur la base des résultats d'une nouvelle enquête actuellement en cours d'exploitation.

g) La relance du dialogue social

Après plusieurs concertations qui avaient été engagées depuis 2002 et qui avaient débouché sur quelques constats partagés, l'accord du 25 janvier 2006 constitue une avancée notable sur le terrain du dialogue social. L'accord comprend, dans un volet statutaire et un volet social, un ensemble de mesures qui portent sur l'amélioration des perspectives de carrière des agents et du pouvoir d'achat, une mobilité accrue, et une plus grande professionnalisation des agents. L'accord du 25 janvier 2006 prévoit la réunion d'un groupe de travail associant représentants de l'administration et syndicats représentatifs pour prolonger les réflexions sur la rénovation du dialogue social dans la fonction publique entamées en 2004. L'installation du groupe de travail par le ministre de la Fonction publique le 19 septembre dernier sera suivie de plusieurs réunions organisées sur le sujet dans le courant du mois d'octobre.

Cette démarche converge avec l'initiative décidée par le Premier ministre à l'été 2006 d'une relance du chantier de modernisation du dialogue social sur la base des conclusions du « rapport Chertier ». Dans ce cadre, des échanges bilatéraux entre le ministre de la Fonction publique et les partenaires sociaux se tiendront sur les trois principaux axes de progrès définis par le Premier ministre : la simplification et la clarification des instances de concertation, la mise en œuvre d'un agenda partagé, et l'organisation des processus de concertation.

Au-delà de la modernisation des règles mêmes du dialogue social, le ministère de la Fonction publique s'est attaché à conduire une politique de concertation soutenue, concernant notamment la mise en œuvre de réformes telles que celle des retraites (sujet des carrières longues) ou de la décentralisation. Une commission commune de suivi des transferts de personnels entre l'État et les collectivités territoriales a été créée par décret n° 2004-1349 du 9 décembre 2004 et s'est réunie trois fois depuis cette date. Cette concertation régulière est, selon les sujets, prolongée par un dialogue sectoriel dans les ministères concernés.

Le dialogue social a connu une nette intensification en 2006, manifestant la qualité de ce dialogue et l'effet d'entraînement des accords du 25 janvier 2006. La concertation a été très nourrie au niveau interministériel, au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) en formation plénière et en

commission spécialisée (commission des statuts, commission de recours, commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale, commission centrale de l'hygiène et de la sécurité – CCHS, comité interministériel d'action sociale – CIAS).

Le dialogue social est également fortement développé à l'échelon ministériel et infraministériel, avec les commissions administratives paritaires (CAP), les comités techniques paritaires (CTP), les comités d'hygiène et de sécurité (CHS) et les organismes compétents en matière d'action sociale.

III.- LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

La création du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* est l'une des mesures que le Gouvernement a prises à la suite du rapport d'information (n° 2457) présenté le 6 juillet 2005 par votre Rapporteur spécial au nom de la mission d'information et de contrôle (MEC) de votre commission des Finances sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics « *Immobilier de l'État : sortir de l'immobilisme* »⁽¹⁾. Il s'agit de constituer un outil assurant la **transparence** des opérations de cession d'immeubles domaniaux, en retraçant les recettes et, en regard, la part affectée au désendettement de l'État et celle qui finance les dépenses immobilières des ministères.

Les recettes du compte correspondent aux produits des cessions de biens immobiliers, et les dépenses sont constituées du « retour » aux ministères d'une partie de ces produits, notamment les opérations de relocalisation des services consécutives aux cessions.

Au total, les produits encaissés par l'État au titre de ces opérations ont connu une forte progression depuis trois ans, sous l'impulsion de votre commission des Finances et du Gouvernement. Leur montant annuel est passé d'une centaine de millions d'euros les années précédentes à **170 millions d'euros en 2004** et **634 millions d'euros en 2005**. Conformément aux objectifs, ce résultat devrait être de **479 millions d'euros en 2006**. Le présent projet de loi de finances comporte une prévision de **500 millions d'euros**, traduisant la **pérennisation de la démarche de valorisation de l'immobilier de l'État**.

PRODUITS DES CESSIONS DES IMMEUBLES DE L'ÉTAT ENTRE 2000 ET 2005

(en euros)

	• 2000	• 2001	• 2002	• 2003	• 2004	• 2005	• Cumul • 2000- 2005
Ministères civils	58.868.000	61.903.000	63.750.000	80.764.000	139.791.000	513.000.000	918.076.000
Défense	31.391.000	48.089.000	26.133.000	25.986.000	33.109.000	121.000.000	285.708.000
Défense/ministères civils (%)	53,32	77,68	40,99	32,18	23,68	23,59	31,12
Total	90.259.000	109.992.000	89.883.000	106.750.000	172.900.000	634.000.000	

Source : Service France Domaine

(1) Voir également le rapport d'information (n° 2926) présenté le 7 mars 2006 par votre Rapporteur spécial sur le « suivi de la MEC sur l'immobilier de l'État ».

Votre Rapporteur spécial complimente le Gouvernement pour avoir su élaborer et surtout tenir un programme de cessions où les objectifs qui lui sont assignés par le Parlement sont respectés. Le Gouvernement acquiert ainsi la **crédibilité** qui lui manquait en début de législature.

A.– L'EXÉCUTION DU COMPTE

1.– L'exécution en 2005

Un montant de 850 millions d'euros avait été inscrit en loi de finances pour 2005 à l'issue de la discussion budgétaire. Sur ce total, le ministre du Budget s'était engagé le 16 juin 2005, devant la mission d'évaluation et de contrôle, à atteindre 600 millions d'euros de produits de cession dans l'année. Cet engagement a été tenu avec un résultat total de 634 millions d'euros, dont 513 pour les biens civils et 121 pour la défense.

Ces sommes, inscrites en recettes sur le compte d'affectation spéciale, n'ont pas été dépensées en 2005 par les ministères pour leurs opérations immobilières, car ces dernières s'inscrivent le plus souvent dans un cadre pluriannuel. Plusieurs opérations ont ainsi donné lieu à des dépenses en 2006, en particulier pour reloger des services des ministères de l'Éducation nationale et des Finances.

Les cessions les plus importantes montrent que le ministère des Finances a contribué pour la plus large part à cette politique, tant en nombre d'immeubles libérés qu'en montants. À titre d'exemple d'une opération ayant contribué à la réduction de la dépense immobilière, le déménagement de la douane aura permis de céder deux immeubles dans le centre de Paris (165 millions d'euros pour la rue du Bac ; 33 pour la rue de la Tour des Dames) et de reloger cette direction dans un immeuble neuf à Montreuil pour 88 millions d'euros.

CESSIONS D'IMMEUBLES IMPORTANTS DE L'ÉTAT EN 2005

(en euros)

Ministère anciennement affectataire	Adresse	Pays ou département	Prix de vente
Affaires étrangères	Immeuble à Mayence	Allemagne	1.100.000
Affaires étrangères	Immeubles à Hambourg	Allemagne	6.080.000
Affaires étrangères	Immeuble à Londres	Angleterre	898.523
Affaires étrangères	Villa à Innsbruck	Autriche	1.168.000
Affaires étrangères	Immeuble à La Paz	Bolivie	188.600
Affaires étrangères	Immeuble à Corfou	Grèce	150.000
Affaires étrangères	Logement à Athènes	Grèce	1.150.000
Affaires étrangères	Villa "Eau coulée" à Curepipe	Ile Maurice	148.500
Affaires étrangères	Immeuble à Marrakech	Maroc	227.194
Affaires étrangères	Immeuble à Fès	Maroc	1.092.696
Affaires étrangères	Villa Trotty (partie)	Monaco	7.500.000
Affaires étrangères	Villa "Gloudina" à Windhoek	Namibie	116.036
Affaires étrangères	Villa "Acacia" à Kampala	Ouganda	262.482
Affaires étrangères	Immeuble à La Haye	Pays Bas	1.249.928
Affaires étrangères	Immeuble à Dakar	Sénégal	1.791.125
Affaires étrangères	Immeuble à Ndjamena	Tchad	403.990
Culture	Immeuble 4 rue d'Aboukir (loyer capitalisé)	Paris	3.630.000
Culture	Immeuble 1 rue Gustave Geffroy	Paris	2.460.000
Défense et anciens combattants	ancienne caserne Mangin à La Rochelle (solde)	Charente Maritime	1.400.000
Défense et anciens combattants	Caserne à Bergerac	Dordogne	1.125.000
Défense et anciens combattants	Ex poudrerie à Toulouse	Haute Garonne	850.000
Défense et anciens combattants	Terrains à Issy les Moulineaux	Hauts de Seine	8.657.000
Défense et anciens combattants	Hôtel du gouverneur à Grenoble	Isère	3.300.000
Défense et anciens combattants	Terrain à Orléans	Loiret	2.180.000
Défense et anciens combattants	Terrain Chauderon	Lot et Garonne	190.000
Défense et anciens combattants	Parc d'hydrocarbures à Equeurdreville	Manche	185.000
Défense et anciens combattants	cité à Epernay	Marne	710.000
Défense et anciens combattants	Immeuble à Sarrebourg	Moselle	220.000
Défense et anciens combattants	Immeuble 71 rue Saint-Dominique	Paris	6.900.000
Défense et anciens combattants	Immeuble 91 boulevard Péreire	Paris	2.260.000
Défense et anciens combattants	Immeuble 3 avenue Octave Gréard	Paris	61.100.000
Défense et anciens combattants	Appartement 4 place Rio de Janeiro	Paris	2.511.340
Défense et anciens combattants	Camp militaire à Idron	Pyrénées Atlantiques	1.500.000
Défense et anciens combattants	Immeuble à Epinal	Vosges	300.000
Défense et anciens combattants	Aérodrome à Damblain	Vosges	1.175.000
Écologie	Immeuble à Montpellier	Hérault	1.400.000

Économie, finances et industrie	Immeuble à Vichy	Allier	284.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Saint Pourcain sur Sioule	Allier	106.714
Économie, finances et industrie	Immeuble à Nice	Alpes Maritimes	423.000
Économie, finances et industrie	Bureaux de la mission économique à La Paz	Bolivie	188.600
Économie, finances et industrie	Immeuble à Marseille	Bouches du Rhône	1.140.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Marseille	Bouches du Rhône	1.402.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Aix en Provence	Bouches du Rhône	380.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Lisieux (partie)	Calvados	344.862
Économie, finances et industrie	Immeuble à Angoulême	Charente	313.330
Économie, finances et industrie	Immeuble à Bourges	Cher	441.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Ajaccio	Corse du Sud	581.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Dijon	Côte d'Or	810.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Villars-les-Blamont	Doubs	101.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Brémoncourt	Doubs	110.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Brémoncourt	Doubs	115.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Fournet Blancheroche	Doubs	120.110
Économie, finances et industrie	Immeuble à Goumois	Doubs	109.600
Économie, finances et industrie	Immeuble aux Hôpitaux neufs	Doubs	128.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Evreux	Eure	119.460
Économie, finances et industrie	Immeuble à Evreux	Eure	220.540
Économie, finances et industrie	Immeuble à Chartres	Eure et Loir	950.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Saint-Claude	Guadeloupe	111.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Chaumont	Haute Marne	130.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Vesoul	Haute Saône	100.150
Économie, finances et industrie	Immeuble à Béziers	Hérault	302.000
Économie, finances et industrie	Parkings à Montpellier	Hérault	485.070
Économie, finances et industrie	Immeuble à Vienne	Isère	1.144.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Grenoble	Isère	137.667
Économie, finances et industrie	Immeuble à Grenoble	Isère	215.653
Économie, finances et industrie	Immeuble à Bois d'amont	Jura	120.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Rabat	Maroc	138.854

industrie			
Économie, finances et industrie	Immeuble à Rabat	Maroc	278.066
Économie, finances et industrie	Immeuble à Pont à Mousson	Meurthe et Moselle	266.950
Économie, finances et industrie	Immeuble à Méru	Oise	130.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Beauvais	Oise	615.000
Économie, finances et industrie	Immeuble 40 rue de Liège	Paris	1.110.000
Économie, finances et industrie	Immeuble 61 rue Ampère	Paris	4.900.000
Économie, finances et industrie	Immeuble 25 à 29 place de la Madeleine (acompte)	Paris	910.500
Économie, finances et industrie	Immeuble 25 à 29 place de la Madeleine (lot 11)	Paris	651.700
Économie, finances et industrie	Immeuble 29 et 31 rue de Bac	Paris	165.000.000
Économie, finances et industrie	Immeuble 8 et 10 rue de la Tour des Dames	Paris	33.487.500
Économie, finances et industrie	Immeuble 44 avenue Georges V	Paris	3.491.445
Économie, finances et industrie	Immeuble à Calais	Pas de Calais	210.200
Économie, finances et industrie	Immeuble Île de Raiatea	Polynésie Française	335.200
Économie, finances et industrie	Immeuble à Chalon-sur-Saône	Saône et Loire	165.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Nemours	Seine et Marne	230.502
Économie, finances et industrie	Immeuble à Fontainebleau	Seine et Marne	6.100.000
Économie, finances et industrie	Immeuble au Havre	Seine Maritime	850.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Pantin	Seine Saint Denis	219.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Amiens	Somme	510.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Belfort	Territoire de Belfort	360.000
Économie, finances et industrie	Centres de contrôle technique	Toute la France	48.552.945
Économie, finances et industrie	Bureaux de la mission économique à Montevideo	Uruguay	475.600
Économie, finances et industrie	Immeuble à Choisy le Roi	Val de Marne	845.500
Économie, finances et industrie	Ensemble immobilier à la Seyne sur Mer	Var	257.000
Économie, finances et industrie	Immeuble aux Sables d'Olonne	Vendée	555.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Poitiers	Vienne	290.000
Économie, finances et industrie	Immeuble à Versailles	Yvelines	3.345.000
Éducation nationale et recherche	immeuble à Marseille	Bouches du Rhône	422.900
Éducation nationale et recherche	Villa à Ajaccio	Corse du Sud	437.000
Éducation nationale et recherche	Terrain à Dijon	Côte d'Or	320.000

Éducation nationale et recherche	Terrain à Toulouse	Haute Garonne	1.104.517
Éducation nationale et recherche	Immeuble à Rennes	Ille et Vilaine	7.300.000
Éducation nationale et recherche	Immeuble à Dax	Landes	1.000.000
Éducation nationale et recherche	Immeuble à Reims	Marne	289.898
Éducation nationale et recherche	Immeuble à Reims	Marne	1.655.000
Éducation nationale et recherche	Pavillon à Montigny-les-Metz	Moselle	423.756
Éducation nationale et recherche	Immeuble à Tourcoing	Nord	217.150
Éducation nationale et recherche	Immeuble 4 rue Danton (acompte)	Paris	1.000.000
Éducation nationale et recherche	Immeuble 82 rue de Lille	Paris	12.651.500
Éducation nationale et recherche	Collège à Rouen	Seine Maritime	1.992.136
Éducation nationale et recherche	Annexe Lycée à Vincennes	Val de Marne	940.000
Équipement	Terrains à Istres	Bouches du Rhône	104.299
Équipement	Terrain à Aubagne	Bouches du Rhône	170.000
Équipement	Terrain à Marseille	Bouches du Rhône	203.000
Équipement	Terrain à Aix en Provence	Bouches du Rhône	295.000
Équipement	Terrain à Plan de Cuques	Bouches du Rhône	420.000
Équipement	Terrain à Marseille	Bouches du Rhône	1.301.000
Équipement	Immeuble à Marseille	Bouches du Rhône	5.430.000
Équipement	Ancien centre d'exploitation à Pont de l'Arche	Eure	157.000
Équipement	Phare du Grau du Roi et carrières	Gard	853.000
Équipement	Terrain à Meylan	Isère	100.610
Équipement	Ancien centre d'exploitation à Crépy en Valois	Oise	110.500
Équipement	Immeuble 31 rue Pasquier et 90 boulevard Haussmann (loyer capitalisé)	Paris	1.220.000
Équipement	Immeuble à Billière	Pyrénées Atlantiques	220.000
Équipement	Terrain à Vitry sur Seine	Val de Marne	231.000
Équipement	Terrain à Vitry sur Seine	Val de Marne	246.000
Équipement	Terrains à Thiais	Val de Marne	1.411.000
Équipement	Terrain à Thiais	Val de Marne	1.778.000
Intérieur et collectivités territoriales	Immeuble à Charleville-Mézières	Ardennes	356.000
Intérieur et collectivités territoriales	Caserne Mangin La Rochelle (partie)	Charente Maritime	1.400.000
Intérieur et collectivités territoriales	Immeuble à Vernon	Eure	215.000
Intérieur et collectivités territoriales	Immeuble rue du Jardin public (acompte)	Gironde	812.500
Intérieur et collectivités territoriales	Immeuble rue Ducau (acompte)	Gironde	178.175
Intérieur et collectivités territoriales	Centre de vacances à Mont-de-Lans	Isère	2.026.000

Intérieur et collectivités territoriales	Locaux à Cherbourg	Manche	200.000
Intérieur et collectivités territoriales	Immeuble 20 passage du Désir - 89 rue du Faubourg Saint Martin	Paris	190.000
Intérieur et collectivités territoriales	Immeuble à Arras	Pas de Calais	490.490
Intérieur et collectivités territoriales	Villa RG à Pau	Pyrénées Atlantiques	411.000
Jeunesse et sports	Immeuble à Ville de Pietrabuano	Corse du Sud	174.450
Justice	Immeuble à Nice	Alpes Maritimes	240.000
Justice	Immeuble à Hoenheim	Bas Rhin	349.500
Justice	immeuble à Tourlaville	Manche	322.000
Justice	Immeuble 18 rue Saint-Louis en l'île (loyer capitalisé)	Paris	1.489.513
Justice	Immeuble 24 rue de l'Université	Paris	18.000.000
Justice	Immeuble 35 rue Sedaine	Paris	4.600.000
Justice	Terrain à Fay les Nemours	Seine et Marne	230.230
Outre-mer	Immeuble 34 rue des Renaudes	Paris	2.316.000
Santé et solidarités	Thermes de Bourbonne les Bains	Haute Marne	4.700.000
Santé et solidarités	Immeuble à Fort de France	Martinique	2.810.000
Santé et solidarités	Immeuble 50 bis rue de Malte	Paris	418.000
Services du Premier Ministre	Immeuble 1 rue de la Faisanderie	Paris	3.825.000
Services du Premier Ministre	Immeuble 11 rue Chardin	Paris	1.800.000
Services du Premier Ministre	Locaux commerciaux 265 rue Saint Honoré	Paris	4.500.000
Services du Premier Ministre	Immeuble 13 rue de l'Université	Paris	46.350.000

Source : Service France Domaine

S'agissant de la dernière cession de ce tableau, votre Rapporteur spécial précise que l'immeuble du 13, rue de l'Université dans le septième arrondissement de Paris est l'ancien **siège de l'ENA**, qui a été vendu à la Fondation Nationale des Sciences Politiques. On a vu que cette dernière a financé l'acquisition par emprunt. La Fondation Nationale des Sciences Politiques étant classée, sur le plan de la comptabilité nationale, parmi les organismes divers d'administration centrale (ODAC), sa dette est consolidée dans celle des administrations publiques (APU) au sens du pacte de stabilité et de croissance. Cette cession ne devant en aucun cas aboutir à un alourdissement de la dette de l'Etat, **il serait donc logique que le produit de la cession de la vente, qui a été versé sur le compte d'affectation spéciale, soit intégralement affecté au désendettement de l'Etat.**

2.- L'exécution en 2006

Le montant des produits immobiliers prévus par la loi de finances pour 2006 s'élève à 479 millions d'euros. Cet objectif implique un maintien de l'effort, compte tenu de l'opération exceptionnelle réalisée sur l'immeuble des douanes en 2005. **Au 30 septembre, 252 millions d'euros ont été encaissés. Le service France Domaine estime que le rythme actuel des cessions est en ligne avec l'objectif fixé en loi de finances.**

Au 30 juin 2006, la dépense immobilière totale sur le compte d'affectation spéciale s'établit ainsi à 38.652.024 euros. Ce montant évoluera en fonction des

opérations conduites d'ici la fin de l'année. A cette même date, le ministère de l'**Éducation** a bénéficié d'une dotation de 47 millions d'euros pour financer une opération importante de regroupement de son administration centrale rue Regnault, dans le treizième arrondissement de Paris. La Direction générale des ressources humaines de ce ministère, qui gère le million d'enseignants de l'Éducation nationale, s'est regroupée dans un immeuble moderne, fonctionnel et bien adapté, qui est situé dans un quartier moins cher.

S'agissant des opérations inférieures à 2 millions d'euros, le service France Domaine cite à titre d'exemple :

– le ministère des **Affaires étrangères**, avec le financement d'opérations d'entretien et de grosses réparations dans certaines de ses implantations à l'étranger ;

– le ministère de la **Justice**, avec le financement d'implantations à l'échelon régional (Aix-Marseille...) ;

– le ministère des **Finances**, avec plusieurs dizaines d'hôtels des finances où se regroupent les services régionaux des impôts et de la comptabilité publique.

Votre commission des Finances s'était impliquée fortement dans la définition des cessions de 2006, par un **amendement ajoutant 79 millions d'euros** au projet initial et demandant la **mise en vente de deux immeubles occupés par le ministère de la Culture**, 12/12, rue du Parc Royal, Paris 3^{ème} arrondissement et 53, rue Saint Dominique, Paris 7^{ème} arrondissement, respectivement occupés par diverses fondations (Fondation du patrimoine, Fondation Lartigue, Médiathèque de l'architecture et du patrimoine...) et par la Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS). Le rapport précité (n° 2457) de la MEC a déjà eu l'occasion de regretter les promesses non tenues de ce ministère, qui n'avait pas vendu les six immeubles domaniaux qu'il détenait, comme il s'y était engagé, pour financer la rénovation de l'immeuble de la rue des Bons Enfants et où sont maintenant hébergés depuis 2005 la plus grande partie des services centraux du ministère. Seul l'immeuble de la rue d'Aboukir, Paris 7^{ème} a été cédé. L'immeuble du 19, rue du Renard, Paris 4^{ème} est occupé par l'association du personnel du ministère de la Culture, avec notamment une salle de sports. L'immeuble du 65, rue de Richelieu, Paris 2^{ème} a été échangé bilatéralement avec le ministère de l'Éducation, contre une partie du domaine national de Saint Coud. L'immeuble du 4, rue de Louvois, quant à lui, a été loué en bail emphytéotique à la Ville de Paris, pour en faire des logements sociaux.

À la suite de l'amendement de votre commission des Finances, et après une implication personnelle forte du ministre du Budget, **le Gouvernement a pris la décision de céder les deux immeubles des 10/12 rue du parc Royal et du 53 rue Saint Dominique**. Votre Rapporteur spécial tient à féliciter le Gouvernement de cette décision, dans un dossier qui présentait un caractère

emblématique. En revanche, il est pour le moins surprenant que le ministère de la Culture ait récemment indiqué son intention de rechercher des **locaux à prendre en bail à proximité immédiate de la rue de Valois**, afin de procéder à la réimplantation de la DMDTS. Il aurait même précisé sa demande en mentionnant le bâtiment hébergeant le **Louvre des Antiquaires**. Votre Rapporteur spécial estime que ce ministère pourrait en préalable **étudier la possibilité de réaménager le nouveau site de la rue des Bons Enfants** pour recevoir ses autres services centraux.

L'immeuble des Bons Enfants devait, lorsque le financement de sa rénovation a été autorisé, héberger la totalité des services centraux de la Culture. Cet immeuble, qui occupe l'intégralité d'un quadrilatère, représente 28.000 m² de surface SHON (surface hors œuvre nette), dont 19.000 m² en surface utile, et **seulement 9.800 m² qui ont effectivement été aménagés en surface de bureau**. Sa valeur vénale est estimée à plus de 80 millions d'euros et les travaux de réaménagement qui ont été effectués pour le ministère de la Culture dépassent le coût de 70 millions d'euros, si l'on compte seulement les dépenses de travaux, et même 200 millions d'euros, si l'on inclut les travaux réalisés antérieurement en pure perte, les mobiliers, le déménagement, le portage et les manques à gagner d'un immeuble resté inoccupé pendant douze ans. Dans cette opération, le **service France Domaine doit veiller** à ce que la réimplantation de la DMDTS s'effectue **en conformité avec les nouvelles orientations de la politique immobilière de l'État**.

B.– LE COMPTE EN 2007

Le projet annuel de performances fixe l'objectif de monter dans l'ensemble des départements 100 opérations de cession d'immeubles inoccupés ou mal adaptés, pour un montant estimé de 500 millions d'euros. Du produit de ces cessions, 75 millions d'euros (15 %) doivent être affectés au désendettement de l'Etat.

LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE EN 2007

(en euros)

Programme/Action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007	Ouverts en LFI pour 2006	Demandés pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007
721	Contribution au désendettement de l'État (libellé modifié)	479.000.000	75.000.000		479.000.000	75.000.000	
01	Contribution au désendettement de l'État	139.000.000	75.000.000		139.000.000	75.000.000	
02	Dépenses immobilières	340.000.000			340.000.000		
722	Dépenses immobilières (nouveau)		425.000.000	300.000		425.000.000	300.000
01	Dépenses immobilières		425.000.000	300.000		425.000.000	300.000

Source : projet annuel de performances

C.- LA MISE EN OEUVRE DE LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE

Le responsable du compte est le chef du service France Domaine, M. Daniel Dubost, inspecteur des finances.

1.– Les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel sur les missions monoprogramme

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel en date du 29 décembre 2005 (décision n° 2005-530 DC, considérant 27), la mission que constitue le volet dépenses du présent compte d'affectation spéciale est désormais composée de deux programmes au lieu d'un seul :

– le programme *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, auparavant unique, voit son objet réduit à la *Contribution au désendettement de l'État* ;

– un programme nouveau *Dépenses immobilières* est créé, dont l'objet correspond à l'ancienne action 2 de l'ancien programme unique, soit les dépenses immobilières des administrations.

Votre Rapporteur spécial se félicite de cette scission en deux programmes, qu'il avait d'ailleurs demandée l'an dernier par voie d'amendement.

Au sein de ce deuxième programme, chaque ministère dispose d'un budget opérationnel de programme (BOP). Il s'agit d'une disposition centrale du fonctionnement du CAS, qui permet de garder trace de l'ensemble des opérations financées par le produit des cessions. Le rapport annuel de performances, qui couvrira l'exercice 2006 devra comporter un rendu de compte détaillé de l'utilisation de ces fonds. Le responsable de BOP est le seul habilité à prendre les décisions sur les dépenses immobilières effectuées dans le cadre du CAS. Il s'agit donc d'un mécanisme qui va dans le sens demandé par votre Rapporteur spécial dans le rapport précité de la MEC : la recentralisation de la fonction immobilière de chaque ministère. Cela répond à la nécessité de rendre plus cohérente l'organisation des ministères dans ce domaine, qui passe par une meilleure répartition des responsabilités avec les directions opérationnelles.

2.– Les objectifs et indicateurs

Le CAS constitue l'instrument budgétaire et comptable de la nouvelle politique immobilière de l'Etat. La stratégie de performance, telle qu'elle figure dans le projet annuel de performances, préfigure ce que pourra être la description d'une telle politique. S'agissant d'une politique publique horizontale, le CAS pourra fournir l'occasion, pour le service France Domaine, de décrire et présenter au Parlement ses orientations stratégiques en matière de gestion immobilière de l'État (choix de l'implantation entre Paris, banlieue et province, regroupement des sites, définition du patrimoine historique, choix entre propriété et location,

politique de maintenance et d'entretien, ratio de m² par agent, de coût immobilier par agent, logements de fonction...).

S'agissant des objectifs et indicateurs du compte, votre Rapporteur spécial se félicite du choix de l'**objectif n° 1** *Améliorer la qualité des évaluations domaniales*, mesuré par l'écart entre l'évaluation domaniale et la valeur vénale constatée. Il s'agit d'un bon indicateur des efforts du service France Domaine pour moderniser ses activités de cession, et se mettre au niveau des professionnels privés du marché.

Pour l'**objectif n° 2** *Identifier et remédier aux cas de sous-optimisation du patrimoine immobilier de l'État*, les trois indicateurs (*Nombre d'immeubles dont la cession sera proposée, Rapport du nombre d'immeubles vendus au nombre d'immeubles recensés l'année précédente et en fin d'année*) s'apparentent trop à des indicateurs d'activité, qui sont à proscrire. À leur place il faudrait construire, par exemple, des indicateurs représentatifs de la sous-occupation des immeubles (surface moyenne par agent), du nombre de sites (regroupements possibles) ou du degré de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI).

L'**objectif n° 3** *S'assurer du caractère économiquement rentable des opérations de relogement de services*, mesuré par l'indicateur *Pourcentage des opérations immobilières de relogement ayant induit une réduction prévisionnelle d'au moins 10 % du coût immobilier par agent* est utile dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'État.

Ces indicateurs pourront progressivement être enrichis et développés, au cours des prochaines années, afin de constituer un véritable tableau de bord de la gestion immobilière de l'État, avec par exemple les éléments suivants : ratio de m² par agent, ratio de coût par agent et par m², rapport entre surface utile et surface totale, taux de vacance, performance des coûts locatifs, coûts d'entretien et de maintenance.

D.– LE FONCTIONNEMENT DU COMPTE

1.– L'élargissement du champ du compte

L'article 22 du présent projet de loi de finances a élargi du champ des opérations du compte d'affectation spéciale.

**Article 47 de la loi de finances pour 2006
(tel que modifié par le présent projet de loi de finances)**

Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale intitulé : « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Ce compte, dont le ministre chargé du domaine est l'ordonnateur principal, retrace :

1° En recettes :

a) *Le produit des cessions des biens immeubles de l'Etat ;*

b) *Les versements du budget général ;*

c) *Les fonds de concours ; (*)*

2° En dépenses :

a) *Des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'Etat ;*

b) *Des versements au titre des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction du domaine de l'État réalisées par des établissements publics ; (*)*

c) *Des versements opérés au profit du budget général.*

(*) Ajouts opérés par le projet de loi de finances pour 2007.

Ce compte retrace, en recettes, le produit des cessions des biens immeubles de l'État et, en dépenses, les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'État. Il retrace également, en dépenses comme en recettes, des transferts avec le budget général de l'État qu'il s'agisse de versements dans le cadre d'opérations immobilières (avances, par exemple) ou de restitutions à l'État d'une partie du fruit des cessions immobilières afin de contribuer au désendettement.

La modification vise d'abord à intégrer au champ des recettes retracées par le compte les **fonds de concours**. Cet élargissement doit permettre au compte de retracer des versements en provenance d'autres acteurs que l'État, qui seraient parties prenantes d'opérations immobilières, en particulier les collectivités territoriales.

La deuxième modification vise à intégrer au champ des dépenses retracées par le compte des « *versements au titre des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles du domaine de l'État réalisées par des établissements publics* ».

Les dépenses retracées par le compte sont inscrites au programme *Dépenses immobilières*. Ce programme a pour objet de rétrocéder aux ministères occupant les immeubles cédés une fraction du produit des cessions, afin qu'ils puissent procéder aux dépenses de toute nature (hors personnels) rendues nécessaires par leurs opérations immobilières (construction, acquisitions, prises à bail, déménagements...). La modification proposée par le présent article permettrait d'intégrer les établissements publics dans ce dispositif d'intéressement à la cession d'immeubles, dès lors que ceux-ci appartiennent au domaine de l'État

(et que, par conséquent, le produit de leur cession est retracé en recette dans le compte, en application du 1° de l'article 47 de la loi de finances pour 2006).

L'élargissement du compte aux opérations immobilières relatives à des biens appartenant à l'État et occupés par des établissements publics, proposé par le présent projet de loi de finances, viendra valoriser les actifs de l'État.

Votre Rapporteur spécial se félicite de l'extension du CAS aux immeubles de l'État occupés par des établissements publics. Ces derniers ne doivent, pas plus que les ministères, se comporter comme des quasi-proprétaires. La nouvelle politique immobilière de l'État doit aussi s'appliquer à ses établissements publics. Le service France Domaine entreprend actuellement le recensement et l'évaluation des immeubles domaniaux occupés par les établissements publics, travail qui n'avait jamais été effectué auparavant. On sait que les établissements publics de l'État occupent environ 30.000 immeubles, soit plus que les services ministériels centraux et déconcentrés.

2.- Les règles de fonctionnement du compte

Le compte d'affectation spéciale retrace de manière transparente l'ensemble des cessions immobilières de l'État et la répartition des produits entre le désendettement, à hauteur de 15 % au moins, et les dépenses immobilières des ministères, notamment de relogement. Il s'agit de dynamiser la gestion immobilière de l'État, en procédant à des cessions d'immeubles domaniaux :

- inemployés ou inadaptés aux missions des services qui les occupent ;
- occupés par des services devant être relocalisés à brève échéance aux fins d'assurer un meilleur service public à un meilleur coût.

Cette politique conduit à autoriser les diverses administrations à financer des dépenses de toute nature (hors titre 2), en fonctionnement comme en investissement, qui peuvent inclure des dépenses liées à des opérations de relocalisation (constructions, acquisitions, prises à bail, déménagements, aménagements de bureaux, etc.) ou aller au-delà. Chaque produit de cession donne lieu à un traitement différencié selon que l'immeuble est occupé ou non et que la cession est inférieure ou supérieure à 2 millions d'euros, avec certaines exceptions et dérogations.

● Cessions d'immeubles occupés **inférieures à 2 millions d'euros** (cas général)

Dans un souci de simplification, le ministère précédemment affectataire bénéficie d'un retour automatique de 85 % du produit de cession (sauf exception ou dérogation), les 15 % restants étant affectés au désendettement de l'État.

- Cessions d'immeubles occupés **supérieures ou égales à 2 millions d'euros**

Les conditions de relogement font l'objet d'une décision préalable du ministre du Budget, sur la base des propositions de chaque administration, après une instruction qui associe, outre le ministère concerné, le service France Domaine, la Direction du budget et le secrétariat général du Conseil de l'immobilier de l'État. Cette décision est destinée à s'assurer que les conditions de relogement sont, au-delà des aspects fonctionnels, budgétairement conformes aux objectifs de l'État, c'est-à-dire qu'elles participent à la réduction du coût des dépenses immobilières. Il s'agit d'une validation préalable, sous la responsabilité du ministre du Budget, qui vérifie en particulier que l'opération permet une économie d'au moins 15 % du montant de la cession. Le dispositif entend donc répondre à la nécessité de contrôler le remploi des fonds publics, notamment pour le relogement des services à la suite d'une cession domaniale encore occupée par un service public. La règle est que le solde net doit permettre d'affecter 15 % de l'opération au désendettement de l'État. Les grosses opérations de relocalisation, supérieures à 2 millions d'euros, doivent donc faire l'objet d'un bilan prévisionnel précis.

- Cessions d'immeubles inutilisés et de terrains

Les cessions d'immeubles inutilisés et de terrains dont le produit est supérieur à 2 millions d'euros donnent lieu à un intéressement des ministères occupants à hauteur de 50 %, les 50 % restants étant affectés au désendettement de l'État. Les cessions d'immeubles inutilisés et de terrains dont le produit est inférieur à 2 millions d'euros donnent lieu à l'intéressement de droit commun de 85 %.

- **Exceptions et dérogation**

Le CAS est l'objet de **plusieurs dispositifs dérogatoires**.

Par dérogation, les cessions d'immeubles militaires donnent lieu à un « intéressement » de 100 % pour le ministère de la **Défense**. Il s'agit d'une disposition d'application ancienne dans le cadre des cessions de la MRAI (mission de réalisation des actifs immobiliers de la Défense).

Les cessions des ministères ayant conclu un contrat d'objectif et de moyens avec le ministère des Finances donnent lieu à un « intéressement » fixé dans ce cadre. Ainsi le taux de retour est de 95 % pour les ventes d'immeubles du ministère de l'**Équipement**, après la signature de son contrat. Le taux est de 100 % pour les ventes d'immeubles situés à l'étranger du ministère des **Affaires étrangères**, suite à la signature de leur contrat de performance, ainsi que de la Direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère des **Finances**. Le service France Domaine justifie cette exception pour des raisons historiques, s'agissant de la reconduction d'une pratique antérieure limitée aux

implantations à l'étranger. Son extension au réseau des Finances à l'étranger est justifiée par analogie avec le réseau diplomatique.

Votre Rapporteur spécial s'inquiète de la possible multiplication de ces exceptions et dérogations. La dérogation accordée au ministère de la **Défense** est ancienne. Ce ministère réalise **possède plus de 40 % du patrimoine immobilier de l'État**. Un taux de retour de 100 % pouvait s'expliquer pour des raisons historiques, s'agissant d'un ministère qui s'est progressivement délesté d'édifices et de terrains non utilisés, et avec le financement de la loi de programmation militaire. On peut néanmoins s'interroger sur sa pérennisation au moment où les autres ministères doivent fournir une contribution au désendettement de l'État. La dérogation accordée aux immeubles à l'étranger du ministère des **Affaires étrangères** s'expliquerait aussi parce que des précédents se sont vus appliquer ce taux de retour. Là encore aucune autre justification n'est apportée à la pérennisation du dispositif. Le ministère de la **Défense** réalisait une grande part des cessions de l'État jusqu'à une période récente : 53 % en 2000, 78 % en 2001 et 41 % en 2002, 32 % en 2003. Depuis la nouvelle politique immobilière de l'État, cette part est tombée à **moins de 24 % en 2004 et 2005. Donc avant 2002 ce ministère contribuait aux cessions plus que sa proportion dans le parc immobilier de l'État, mais depuis 2002 il y contribue moins.**

Le ministère de l'**Équipement** a su négocier le bouclage financier de son contrat de performance avec un taux de retour de 95 %, sans justification d'un point de vue de la politique immobilière de l'État. La seule justification invoquée par le service France Domaine est l'ampleur des besoins de restructuration de ce ministère, avec les transferts en cours aux collectivités locales.

À ce sujet, il faut évoquer les **compétences respectives en matière d'immobilier de l'État du service France Domaine et de la Direction du Budget** du ministère des Finances. C'est le service **France Domaine** qui pilote l'immobilier de l'État, et doit donc prendre les décisions en la matière. En particulier, c'est ce service qui a reçu les SPSI et qui en assure le suivi en ce qui concerne les projets immobiliers dans les années à venir. Par ailleurs, c'est la **Direction du budget** qui négocie et conclut avec les différents ministères les contrats d'objectifs et de moyens. Or ces contrats comprennent très souvent une partie immobilière. C'est dans ce cadre que les ministères des Affaires étrangères et de l'Équipement ont pu obtenir plus que les 85 % en ce qui concerne la règle de retour. Votre Rapporteur spécial souligne la nécessité d'une **bonne coordination** entre les deux services, chacun défenseur d'objectifs légitimes (maîtrise des finances publiques et immobilier de l'État). Le service France Domaine devra veiller à peser de tout son poids pour que la stratégie immobilière de l'État ne soit pas subordonnée aux contraintes des discussions budgétaires, si difficiles qu'elles soient, avec les ministères.

Une amélioration essentielle du CAS par rapport au système de la « circulaire Cresson » concerne **l'effectivité des dispositions en matière de « retour »**. Auparavant les ministères qui avaient cédé des immeubles avaient les

plus grandes difficultés à se voir affecter les « retours » que leur laissaient espérer la « circulaire Cresson » (90 % du produit de la cession). En effet, la direction du budget avait pris la mauvaise habitude de négocier ces « retours » dans le cadre des lois de finance rectificatives, ces recettes exceptionnelles servant la plupart du temps de variable d'ajustement pour le bouclage des lois de finances rectificatives. Fonctionnant sur des bases clarifiées et transparentes, le CAS ne se prête plus à de telles dérives.

Une difficulté dans le fonctionnement du CAS réside dans le fait que les produits des cessions sont comptabilisés dans l'année et que les **dépenses peuvent s'échelonner ensuite sur plusieurs années**. Les règles de fonctionnement du CAS lui donnent néanmoins un caractère pluriannuel dans le sens où les sommes non dépensées dans l'année font l'objet d'un **arrêté de report automatique**. Dans un souci de transparence, le rapport annuel de performances du CAS, qui sera présenté en juin 2007 pour l'exercice 2006, devra comporter une comptabilité détaillée des mouvements en recette. **Un bilan spécifique se justifie pour chaque opération supérieure à 2 millions d'euros, et il devra être suivi sur plusieurs années, jusqu'à la terminaison des travaux de réimplantation des services qui occupaient le bien cédé. Ces bilans permettront au Parlement de s'assurer du respect de la limite de 85 % pour les dépenses de réimplantation des ministères.** Le service France Domaine note qu'à l'opposé toutes les opérations de réimplantation ne saturent pas la limite de 85 % permise par les règles du CAS. Les ministères sont ainsi incités à faire des économies sur les opérations de réimplantation, et peuvent alors utiliser la partie économisée des produits des cessions pour d'autres dépenses immobilières.

E.– LES LOYERS BUDGÉTAIRES

La loi de finances pour 2006 a institué, à titre expérimental, un mécanisme de **loyers budgétaires**. Il s'agit de **responsabiliser** les ministères au coût immobilier des biens domaniaux, alors que jusqu'à présent prévalait l'impression de « gratuité ». Les ministères paient donc au service France Domaine un loyer budgétaire correspondant à la valeur de leurs immeubles. Par une mesure de périmètre et pour amorcer le processus, une **dotation** d'un montant équivalent aux loyers payés leur a été versée la première année de fonctionnement. En outre, les ministères peuvent faire usage de leur autonomie de gestion en pratiquant tous les **arbitrages** qu'ils estiment utiles (cessions, relocalisation...). **Les économies de loyers budgétaires obtenues par les administrations précédemment occupantes leur seront automatiquement réattribuées.** Elles pourront les utiliser librement sur leurs programmes à toute autre dépense de fonctionnement ou d'investissement⁽¹⁾.

(1) Les dépenses de personnel (titre 2) ne peuvent pas être augmentées, en application du principe de fongibilité asymétrique.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, trois ministères expérimentent le dispositif des loyers budgétaires : les Affaires étrangères (pour 24 bâtiments à Athènes, Bruxelles, Nantes, Paris), la Justice (pour un immeuble parisien) et les Finances. Ces dernières participent pour 138 immeubles occupés par les directions générales des impôts et de la comptabilité publique dans les 6 départements de la région Centre ainsi qu'en Loire-Atlantique, Seine-et-Marne et dans l'Essonne, et pour 8 immeubles situés à Nantes affectés à différentes directions. Le montant total annuel des loyers dus dans le cadre de l'expérimentation s'élevait au 1^{er} janvier 2006 à 23,8 millions d'euros.

Au 31 août 2006, les encaissements correspondants s'établissaient à 16,2 millions d'euros, soit 68 % du montant annuel dû. Les loyers sont trimestriels et payables d'avance. Peu de retards de paiement sont constatés. Seul le ministère de la Justice n'avait, à cette date, rien réglé au titre du loyer budgétaire de l'unique immeuble concerné pour lui par l'expérimentation.

Le service France Domaine indique qu'il n'a pu tenir le bilan des opérations d'arbitrage effectuées par les ministères grâce aux loyers budgétaires. Le but cette année est de rendre les ministères attentifs au coût de l'immobilier. L'expérimentation visait principalement à tester les circuits comptables et budgétaires d'émission des avis d'échéance trimestriels et de paiement. De ce point de vue, son **bilan est jugé positif** par le service France Domaine. Il restera l'an prochain à tirer un bilan des opérations d'arbitrage budgétaire qu'auront pu réaliser les ministères grâce aux loyers budgétaires.

Le présent projet de loi de finances propose de généraliser les loyers budgétaires au 1^{er} janvier 2007 aux bureaux d'administration centrale de tous les ministères, sur l'ensemble de la région Île-de-France, soit 257 immeubles, représentant, en termes de valeur patrimoniale, une part importante du parc de bureaux de l'État (5,6 milliards d'euros, soit plus de 45 % du total).

Le calcul des loyers obéira en 2007 à de nouvelles modalités, définies conformément aux recommandations faites par votre Rapporteur spécial dans le cadre et travaux de la MEC et après discussion au sein du Conseil de l'immobilier de l'État. On se rappelle que le loyer budgétaire est, dans la loi de finances pour 2006, égal à la valeur vénale, calculée pour établir le bilan de l'État, multipliée par un taux représentatif du coût d'endettement de l'État (le taux moyen du stock de dette à moyen et long terme de l'État). Le coefficient retenu, établi à la fin de l'année 2005, était de 5,12 %. Votre Rapporteur spécial avait estimé que ce taux pouvait être amélioré, au-delà de l'expérimentation de la première année, pour se rapprocher des loyers constatés sur le marché pour des biens équivalents. En effet, on ne voit pas pourquoi l'État continuerait à fonctionner selon des mécanismes financiers différents du secteur privé. En outre, l'application de loyers de marché permet une vérité des coûts. Enfin les mécanismes d'arbitrage qui sont attendus de l'instauration des loyers budgétaires ne fonctionnent que si l'on est au prix du

marché. Or un taux uniforme de 5,12 % est généralement considéré comme inférieur aux prix du marché parisien.

Les annexes au présent projet de loi de finances indiquent que les **loyers seront à présent fixés par rapport au prix de marché, avec un taux moyen de 6 % constaté à Paris**. Les ministères devant continuer à **financer les travaux** sur les sites qu'ils occupent, y compris ceux relevant du propriétaire, **une décote de 0,6 %** sera appliquée afin de ne pas fausser l'arbitrage entre propriété et location. **Le niveau mis en œuvre sera donc de 5,4 %.**

L'application de ce taux conduit à une masse globale de loyers budgétaires de 302,3 millions d'euros. Les crédits seront inscrits en mesure de périmètre sur les programmes concernés, déduction faite de ceux figurant déjà en base pour les trois ministères expérimentateurs en 2006.

Votre Rapporteur spécial se félicite que le Gouvernement ait accepté d'avancer dans la logique des loyers de marché. Le service France Domaine reconnaît que le taux de 6 % est une valeur moyenne qu'il faudra affiner. Certains immeubles de grande qualité et au centre de Paris ont des taux inférieurs ; d'autres, situés dans des quartiers moins côtés et moins bien constitués, connaissent des taux supérieurs. Le service France Domaine admet qu'il faudra aller, dans la prochaine étape, vers le calcul de loyers de marché appliqués pour chaque immeuble, selon une évaluation effectuée au cas par cas.

Les loyers budgétaires incitent les ministères à une gestion vertueuse. La première année d'application des loyers, on a vu que les ministères reçoivent une dotation budgétaire équivalente, par mesure de périmètre. Les années suivantes, l'éventuel accroissement ou du parc immobilier des ministères se fera sans augmentation de cette dotation. **Il faut se féliciter de ce mécanisme régulateur, où les ministères paieront d'autant plus de loyers qu'ils occuperont de surfaces domaniales.** Ce mécanisme régulateur des loyers budgétaires fonctionne d'ailleurs dans les deux sens. *A contrario*, les ministères qui diminuent leurs surfaces paieront moins, et la dotation initiale, qui est d'ailleurs fondue dans l'enveloppe fongible des programmes concernés, leur reste acquise.

F.— LES AUTRES ASPECTS DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

Le CAS et les loyers budgétaires sont des éléments de la nouvelle politique immobilière de l'État. Ils n'en épuisent cependant pas le sujet : définition d'une politique immobilière de l'État, réforme en cours du service France Domaine, restructuration de la fonction immobilière dans chaque ministère, professionnalisation des acteurs, établissement d'une relation contractuelle nouvelle entre France Domaine et les ministères, logements de fonction...

Afin de s'entourer des meilleurs avis, le ministre du Budget a installé le 19 juin 2006 le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE), sous la présidence de votre Rapporteur spécial, qui associe des parlementaires (deux par assemblée) et des

personnalités qualifiées, issues de l'administration et du monde de l'entreprise, françaises et étrangères. Il est doté d'un secrétariat général qui assure la préparation et le suivi des travaux. Cette instance a engagé des travaux sur la stratégie immobilière de l'État, les règles d'occupation et l'organisation de l'entretien, ainsi que sur la mutation en cours du service France Domaine. En s'appuyant en particulier sur cette base, une série d'orientations stratégiques seront présentées avant la fin de l'année, dans le cadre de la politique de modernisation du Gouvernement. Votre Rapporteur spécial est attentif à ces travaux dans le cadre du suivi de la MEC.

Dans le cadre du présent rapport, votre Rapporteur spécial limitera ses développements aux aspects suivants.

1.– La modernisation des procédures de vente

Deux éléments avaient permis à partir de 2003 de favoriser les cessions. Les immeubles de bureaux ont été **déclassés du domaine public en 2004**, ce qui permet à l'État de les vendre dans des conditions analogues aux opérateurs privés. En particulier, dans certains cas, les administrations continuent à occuper les locaux, étant précisé que la durée du maintien dans les lieux n'excède pas deux ans dans un souci de bonne gestion financière et d'encouragement à la modernisation du parc. Les **procédures de cessions ont été modernisées** ; le principe est l'appel à la concurrence le plus large et en toute transparence.

Au-delà des aspects juridiques, les **pratiques ont été modernisées**. Les cessions sont annoncées dans la presse généraliste et spécialisée. Pour certaines cessions d'ampleur nationale, les dossiers techniques élaborés avec des professionnels (mesurage, amiante, plomb, termites) et les conditions de la vente peuvent également être consultés sur un site internet dédié. Les offres sont sélectionnées sur la base du critère financier. Une Commission pour la **transparence** et la qualité des cessions du domaine immobilier de l'État, qui a été spécialement créée à cet effet, garantit la régularité des procédures.

Afin de renforcer également le niveau de professionnalisme de ses pratiques, **l'État recourt à des experts privés** pour certains types de biens, lorsqu'il a besoin d'un service spécialisé qu'il n'est pas à même d'assurer dans de bonnes conditions (prospection de marché, aménageurs d'espace, négociation commerciale). Il recourt en tant que de besoin aux compétences spécialisées des professionnels du secteur, tant pour des prestations techniques que pour des démarches de commercialisation spécifiques, en fonction des biens concernés. **L'État se met donc aux standards du marché**, y compris pour des opérations majeures de niveau international.

2.– Les cessions et la politique immobilière de l'État

Le CAS permet au service France Domaine d'insérer les cessions dans le contexte global de la politique immobilière de l'État. Le service France Domaine

doit s'assurer que les opérations retracées dans le CAS sont conformes avec la nouvelle politique immobilière de l'État. On a vu que France Domaine doit valider préalablement les opérations supérieures à 2 millions d'euros qui nécessitent une réimplantation des services. **France Domaine vérifie notamment que les conditions de réinstallation des services sont conformes à l'objectif de modernisation du parc immobilier de l'État, qui passe par la réduction des dépenses immobilières et l'installation des administrations dans des conditions permettant de mieux répondre à leurs besoins fonctionnels, d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers et de participer aux gains de productivité de l'État.** Il s'agit de veiller en particulier à ce que les surfaces n'augmentent pas et que les coûts de gestion immobilière au m² diminuent.

Votre Rapporteur spécial estime que **l'année 2007 devrait être l'occasion d'un changement de méthode**, où les cessions doivent être la conséquence de la politique immobilière de l'État, et non un but en soi. Certes, depuis le début de la législature, les objectifs assignés par le Parlement en termes de cessions ont permis de dynamiser une gestion immobilière dont l'État s'était désintéressé pendant des décennies. Le service France Domaine doit maintenant fonder ses décisions de cession sur les diagnostics détaillés de la situation immobilière des ministères, tels que contenus dans les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI).

3.— Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) et les conventions d'occupation

Chaque ministère a présenté, en mai 2005, un **schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)** de son administration centrale selon une méthodologie commune établie par France Domaine, avec l'aide d'experts privés. Ces travaux portent à la fois sur un diagnostic de gestion de l'état actuel du parc immobilier et ses perspectives d'évolution à un horizon de cinq ans. L'objectif est de procéder à des regroupements, de réduire la dépense publique en localisant les administrations dans des sites moins onéreux et plus adaptés, et d'améliorer la qualité et l'efficacité des services publics.

Dans ce cadre, plusieurs ministères (Finances, Éducation nationale, Affaires étrangères, Agriculture) sont engagés à des degrés divers dans des restructurations de leurs implantations parisiennes. Le bilan de ces SPSI, qui est en train d'être effectué par France Domaine et par le Conseil de l'immobilier de l'État, montre que **la partie relative au diagnostic est en général bien faite**. Les ministères ont effectué un diagnostic physique et financier de leur parc immobilier. Des disparités non négligeables sont mises en lumière (surface par agent, coût par m² et par agent), qui nécessiteront une analyse approfondie.

Par contre **les aspects prospectifs**, concernant leurs objectifs et leurs perspectives concernant la période 2006-2010, **manquent encore de précision**. On ne perçoit pas encore le « **fil rouge** » de l'ébauche d'une stratégie immobilière de l'État. Des auditions des responsables immobiliers seront donc nécessaires. En

2007 il est prévu que les services déconcentrés des ministères présentent également leurs SPSI.

En s'appuyant en particulier sur l'expérimentation des loyers budgétaires mise en œuvre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, la stratégie immobilière de l'État passe aussi par un nouveau régime d'occupation des immeubles de l'État, fondé sur des **conventions** avec France Domaine, revues régulièrement et assorties de loyers. Ces conventions devraient être mises en place en 2007 pour les administrations centrales.

4.- La LOLF et l'immobilier de l'État

LOLF et immobilier de l'État sont liés, et **deux logiques coexistent**. D'une part le découpage en missions et programmes, qui ont vocation à retracer des politiques publiques à coût complet, inciterait à répartir les dépenses immobilières entre les missions et les programmes. Certains y ont même vu un risque d'éclatement de la fonction immobilière des ministères. À l'opposé, les orientations qui sont actuellement préconisées poussent à la recentralisation de la fonction immobilière dans chaque ministère. Il s'agirait d'aboutir à la création d'une direction immobilière unique dans chaque ministère, avec un responsable directement sous l'autorité du secrétaire général de chaque ministère. Deux positions extrêmes semblent s'opposer, soit la définition de sous-actions immobilières dans chacun des programmes d'une mission, soit la spécialisation d'une action soutien qui porterait la gestion immobilière pour l'ensemble d'une mission.

Il faut concilier ces deux logiques, qui ont chacune leur justification. Il ne faut pas faire jouer à la LOLF un rôle qui n'est pas le sien ; de même que la LOLF ne fait pas obstacle à la définition globale par ministère d'une gestion des ressources humaines, elle ne doit pas non plus faire obstacle à la définition des autres grandes missions transversales que sont la gestion immobilière, les achats ou bien encore le parc automobile. Toutes ces politiques transversales font d'ailleurs l'objet d'une attention soutenue de la part du ministère du Budget et de la Réforme de l'État, dans le cadre de la modernisation de l'État.

Le service France Domaine pourrait utilement animer une réflexion avec les directeurs immobiliers des différents ministères, en s'appuyer sur les bonnes pratiques de la première année d'application de la LOLF, puis proposer une démarche commune.

IV.– LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER *PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS*

Le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* regroupe **plusieurs dispositifs de prêts qui**, excepté cette modalité particulière d'intervention de l'État, **n'ont pas de rapport entre eux** : prêts pour le développement économique et social – anciens prêts du FDES ⁽¹⁾ (ancienne action 5) ; avances à des fonctionnaires (actions 1, 2 et 4) ; et avances à des associations participant à des tâches d'intérêt général (action 3).

Les prêts pour le développement économique et social se rattachent aux autres actions menées par le ministère des Finances en matière d'aide aux restructurations industrielles et qui sont retracées dans la mission *Développement et régulation économique*, programme *Développement des entreprises*.

Les avances aux fonctionnaires se rattachent aux mesures d'action sociale qui sont menées par le ministère de la Fonction publique et les autres ministères, dans leurs programmes respectifs.

Le dispositif d'avances à des associations d'intérêt général n'est plus doté financièrement depuis plusieurs années.

A.– EXÉCUTION DU COMPTE EN 2005 ET 2006

En ce qui concerne les crédits relatifs aux actions 1, 2 et 4 (avances aux fonctionnaires) du programme *Prêts et avances à des particuliers ou à des associations*, aucune modification n'a eu lieu par rapport aux crédits votés en loi de finances initiales. L'action 3 (avances à des associations d'intérêt général) de ce programme n'a pas été dotée de crédits en 2005 et 2006. Pour l'ancienne action 5 (*Prêts pour le développement économique et social*), les crédits votés en loi de finances initiales en 2005 ont été complétés par des reports de crédits.

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2005 ET 2006

(en millions d'euros)

Années	Reports de l'exercice précédent	Dotations initiales (LFI)	Ouverture de crédits en cours d'année	Annulations	Crédits disponibles	Dépenses effectives
2005	27,3	5,0	-	-	32,3	1,1
2006 (1 ^{er} juillet)	-	10,0	-	-	10,0	0

Source : Minefi

(1) Fonds de développement économique et social.

B.– LE COMPTE EN 2007

Les crédits demandés en 2007 sont les suivants.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS

(en euros)

Section/Programme/Action		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
		Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Ouverts en LIF pour 2006	Demandés pour 2007
Section 1. Prêts et avances à des particuliers ou à des associations					
861	Prêts et avances à des particuliers ou à des associations (libellé modifié)	10.950.000	930.000	10.950.000	930.000
01	Avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport	150.000	110.000	150.000	110.000
02	Avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat	300.000	260.000	300.000	260.000
03	Avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général				
04	Avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement	500.000	560.000	500.000	560.000
05	Prêts pour le développement économique et social	10.000.000		10.000.000	
Section 2. Prêts pour le développement économique et social					
862	Prêts pour le développement économique et social (nouveau)		10.000.000		10.000.000
01	Prêts pour le développement économique et social		10.000.000		10.000.000

Source : projet annuel de performances

Par rapport à 2006, les modifications sont minimales. Pour la section *Prêts et avances à des particuliers ou à des associations*, les crédits de l'action 1 diminuent de 40.000 euros, ceux de l'action 2 également, et ceux de l'action 4 augmentent de 60.000 euros. Les crédits de l'action 5 (ancienne) du programme unique (ancien) sont les mêmes que ceux de l'action 1 de la 2^{ème} section *Prêts pour le développement économique et social* (10 millions d'euros).

Après provisionnement des recettes, le présent projet de loi de finances prévoit un **solde excédentaire du compte de 2,19 millions d'euros en 2007.**

ÉQUILIBRE DU COMPTE

(en euros)

Section/programme	Ministre intéressé	Recettes	Crédits (AE – CP) (1)	Solde
Section 1. Prêts et avances à des particuliers ou à des associations		1.120.000	930.000	+ 190.000
Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie		930.000 930.000	
Section 2. Prêts pour le développement économique et social		12.000.000	10.000.000	+ 2.000.000
Prêts pour le développement économique et social	Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie		10.000.000 10.000.000	
Totaux des autorisations d'engagement			10.930.000	
Totaux		13.120.000	10.930.000	+ 2.190.000

Source : projet annuel de performances

(1) AE : autorisations d'engagement – CP : crédits de paiement

C.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE

Le ministère des Finances a tiré les **conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2005** (décision n° 2005-530 DC, considérant 27). Le Conseil avait notamment relevé à cette occasion l'existence, contraire à la LOLF, de **missions mono-programme**, à charge pour les pouvoirs publics d'y remédier pour les prochaines lois de finances.

La mission *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* a été scindée en deux sections dans le présent projet :

- section *Prêts et avances à des particuliers ou à des associations* ;
- section *Prêts pour le développement économique et social* (nouveau).

C'est l'action n° 5 (ancienne) du programme unique *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* qui est devenue l'action unique (nouvelle) de la section *Prêts pour le développement économique et social* (nouvelle).

Le directeur général de la comptabilité publique est le responsable de la section *Prêts et avances à des particuliers ou à des associations*.

Le directeur général du Trésor et de la politique économique est le responsable de la section *Prêts pour le développement économique et social*.

Deux budgets opérationnels (BOP) ont été définis :

- le BOP *Avances à des particuliers et associations*, dont le responsable est le directeur général de la comptabilité publique ;

– le BOP *Prêt pour le développement économique et social*, dont le responsable est le directeur général du trésor et de la politique économique.

D.- LES DISPOSITIFS

Le ministère des Finances a indiqué à votre Rapporteur spécial qu'il n'y a eu **aucune modification** depuis l'année dernière concernant les **dispositifs** retracés dans le compte de concours financier.

1. – La section *Prêts et avances à des particuliers ou à des associations*

a) *Action 1* : Avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport

L'article 79 de la loi n° 47-1465 du 8 août 1947, relative à certaines dispositions d'ordre financier, a institué un dispositif d'avances attribuées pour faciliter l'achat, par les fonctionnaires de l'État et les personnels militaires, de véhicules nécessaires à l'exécution de leur service. Les conditions d'applications ont été redéfinies par le décret n° 96-890 du 7 octobre 1996.

Ce dispositif permet la prise en compte des sujétions spéciales auxquelles sont astreints certains agents, appelés à de fréquents déplacements professionnels dans l'exercice de leurs fonctions, au moyen de l'octroi d'avances du Trésor, pour l'acquisition de moyens de transport.

Les demandes d'avances formulées par les fonctionnaires de l'État sont en nette diminution depuis plusieurs années.

b) *Action 2* : Avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat

L'article 84 de la loi de finances pour 1960 a instauré un régime d'avances attribuées aux agents de l'État pour l'amélioration de leur habitat.

Ces avances sont accordées aux allocataires relevant du régime de prestations familiales des agents de l'État dans les conditions prévues à l'article L. 543 du code de la sécurité sociale, en vertu de l'article 84 de la loi de finances pour 1960, autorisant l'ouverture, dans les écritures du Trésor, d'un compte spécial pour l'amélioration de l'habitat.

Les demandes d'avances formulées par les agents de l'État sont en nette diminution depuis plusieurs années.

c) *Action 3* : Avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général

Ces avances ont été instituées en faveur des associations participant à des tâches d'intérêt général, par l'article 54 de la loi de finances pour 1978.

Depuis plusieurs années, aucun crédit n'a été inscrit ni aucune opération constatée.

d) Action 4 : Avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement

Afin de faciliter et d'accélérer la prise de fonction des agents de l'État servant à l'étranger, l'article 65 de la loi de finances pour 1979 a instauré en leur faveur un dispositif d'avances facilitant les démarches relatives à la location d'un logement dans les environs de leur poste d'affectation.

Le nombre des demandes d'avance présentées par les agents de l'État à l'étranger au titre de la prise en location d'un logement, après avoir connu une baisse importante en 2004, a augmenté en 2005.

2. – La section Prêts pour le développement économique et social

L'action unique et éponyme de cette section a pour finalité d'autoriser une participation publique ponctuelle au plan de financement d'une entreprise, par le moyen d'un prêt pour le développement économique et social, dans le cadre de l'accompagnement de sa restructuration financière et commerciale. Les prêts sont rémunérés. Ils s'intègrent dans un plan de financement comprenant, pour l'essentiel, des capitaux privés.

Cette action s'appuie sur le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et les comités départementaux d'examen des difficultés de financement des entreprises (CODEFI). La médiation entre l'entreprise et ses partenaires est la forme privilégiée de l'action de l'État. Cependant, dans certains cas, l'octroi d'un financement public, par le moyen d'un prêt pour le développement économique et social, permet de trouver une solution globale de financement assurant la pérennité de l'entreprise. Le prêt n'est alors utilisé que pour finaliser un protocole d'accord avec les partenaires privés de l'entreprise et comme moyen de susciter un effet de levier sur des financements privés.

Le prêt pour le développement économique et social est rémunéré à un taux égal ou supérieur à celui du marché. Ce taux ne peut être inférieur au taux de référence publié par la Commission européenne. Il s'agit d'exclure tout effet de substitution par rapport aux financements bancaires et de répondre à une problématique qui n'est pas celle du coût du crédit mais de l'accès au crédit. Les conditions du prêt ne doivent pas exposer l'État à des risques supérieurs à ceux supportés par les autres apporteurs de financements privés.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Christian Jacob, ministre de la Fonction publique et M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, (*voir compte rendu analytique de la réunion du 14 novembre 2006*⁽¹⁾), lors de la réunion de la commission élargie, la commission des Finances a examiné les crédits du programme *Fonction publique* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* et des comptes spéciaux *Prêts avancés à des particuliers* et *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Elle a tout d'abord examiné les crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Programme *Fonction publique* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*

La Commission a examiné un amendement de M. Georges Tron prévoyant de réaffecter les dépenses de personnel de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique du programme *Coordination du travail gouvernemental* vers le programme *Fonction publique*, pour un montant de 9,7 millions d'euros. **Votre Rapporteur spécial** a rappelé que cet amendement avait pour objet, conformément à la lettre de la LOLF, d'affecter ces crédits dans le programme auquel ils se rapportent.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-263**).

Puis elle a examiné un amendement de M. Louis Giscard d'Estaing diminuant d'un million d'euros les crédits de l'École nationale d'administration (ENA). **M. Louis Giscard d'Estaing** a indiqué que cette baisse était justifiée par le fait que les demandes nouvelles de crédits ne paraissent pas pertinentes, au vu des explications fournies par le projet annuel de performances. Cet amendement paraît parfaitement compatible, en outre, avec les objectifs assignés à la Fonction publique. Plus précisément, on comprend mal comment les crédits de rémunération augmentent alors que le nombre des élèves de l'école diminue.

Votre Rapporteur spécial s'est déclaré favorable à l'amendement. Il a rappelé que l'attitude de l'ENA en matière budgétaire est surprenante. Alors même que les opérations immobilières n'ont pas donné lieu à toute la rentabilité attendue, les crédits continuent d'augmenter, sans réelle justification. La vigilance de la Commission des finances est nécessaire sur ce sujet comme sur tout autre. Il n'y a là aucune atteinte aux missions dévolues à l'ENA, mais, au contraire, une volonté d'en apprécier l'efficacité.

M. Tony Dreyfus a dénoncé une course de fond contre l'École nationale d'administration. Le nombre de stagiaires est en augmentation. Cela justifie sans

(1) Sur le site internet de l'Assemblée nationale, rubriques « travaux en commission », « Finances », « mardi 14 novembre 2006 ».

doute une augmentation de crédits. Si cet amendement était adopté, cela constituerait un symbole négatif.

M. Charles de Courson, Président, a rappelé qu'il n'avait aucun complexe vis-à-vis de l'école dont il a suivi la scolarité, mais une approche en terme d'efficacité de la dépense publique. Le nombre d'élèves diminue, tandis que celui des stagiaires augmente. Il reste que l'augmentation des crédits ne paraît pas réellement justifiée.

M. Louis Giscard d'Estaing a indiqué que si le nombre de stagiaires passait de 362 à 381, cela ne justifiait pas une augmentation de crédits. Il convient de rappeler que ce sont les crédits de rémunération qui augmentent. Par ailleurs, le transfert de l'école à Strasbourg aurait dû se traduire par des économies plus importantes.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que la question qui se pose était celle du périmètre des activités de l'école et de la mesure de leur coût. Si l'on ne peut que partager les propos de M. Tony Dreyfus, il convient, sans ostracisme, de constater que l'ENA a obtenu d'année en année, systématiquement, des hausses de crédits importantes, dont la justification n'est pas toujours évidente.

La Commission a alors *adopté* cet amendement (**amendement n° II-264**).

Puis, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* ainsi modifiés.

*
* * *

La Commission a ensuite examiné le compte spécial *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Elle a examiné un amendement de M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à affecter au désendettement de l'État le produit d'une cession immobilière. **M. Louis Giscard d'Estaing** a souligné que l'immeuble de la rue de l'Université antérieurement occupé par l'ENA a été cédé pour un montant de 46 millions d'euros. 36 millions ne font pas l'objet d'une affectation dans le compte d'affectation spéciale en 2006. Si cette situation perdurait, il conviendrait alors, compte tenu du report automatique des crédits, que ces sommes aillent effectivement au désendettement de l'État. Dans ces conditions, le montant de ce désendettement resterait inchangé pour 2007, et il conviendrait d'affecter le surplus de recettes au programme concernant l'immobilier.

M. Charles de Courson, Président, a rappelé que l'ENA a effectivement cédé l'immeuble pour 46,3 millions d'euros à la Fondation nationale des Sciences politiques. Si 7 millions environ ont été affectés au désendettement de l'État et 3,3 millions à d'autres dépenses de fonctionnement de l'école, il reste 36,1 millions à affecter.

Votre Rapporteur spécial s'est déclaré favorable à l'amendement. Il a rappelé que l'ENA avait voulu poser de nombreuses conditions dérogatoires aux règles habituelles de cessions immobilières, que celle-ci a ouvert depuis lors une antenne rue de l'Observatoire, et qu'il ne faut donc pas laisser les sommes liées à la vente sans qu'elles n'aient un impact positif en matière de désendettement.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-266**).

La Commission a *adopté* les crédits du compte spécial *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, ainsi modifiés.

*
* *

La Commission a ensuite *adopté* le compte spécial *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*.

*
* *

Article additionnel après l'article 47

Création d'une annexe générale (« jaune ») au projet de loi de finances de l'année sur les effectifs des fonctions publiques

Texte :

APRÈS L'ARTICLE 47, insérer l'article suivant :

« Direction de l'action du Gouvernement

Le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport annuel sur l'état de la fonction publique comportant, en particulier, un état des effectifs des fonctions publiques territoriale, hospitalière et de l'État. Ce rapport comporte une information actualisée sur les politiques de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein des administrations de l'État. »

Observations et décision de la Commission :

La Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur spécial, qui a pour objet la création d'une annexe générale (« jaune ») au projet de loi de finances de l'année sur les effectifs des trois fonctions publiques.

Les rapports annuels établis par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), qu'il s'agisse du rapport « *Fonction publique - faits et chiffres* » présenté au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État ou du rapport élaboré au titre de l'Observatoire de l'emploi public, sont des documents de grande qualité dont le contenu éclaire l'examen par le Parlement du projet de loi de finances, notamment leurs dispositions sur les effectifs d'agents publics et les plafonds d'emploi.

Le rapport annuel de la DGAFP « *Fonction publique : faits et chiffres* » est publié chaque année en juillet. Il comporte des éléments statistiques actualisés sur les effectifs des trois fonctions publiques, ainsi que des données sur l'égalité professionnelle, l'insertion des travailleurs handicapés, les formations, les rémunérations, les retraites, le temps de travail, les relations professionnelles et la politique sociale.

Par ailleurs, la DGAFP, qui assure le secrétariat de l'Observatoire de l'emploi public, doit présenter « *chaque année au Parlement un état statistique annuel des effectifs de la fonction publique de l'État* » en application de l'article 1^{er} du décret n° 2000-663 du 13 juillet 2000 créant l'Observatoire.

Les données contenues dans ces deux documents publiés par la DGAFP sont pourtant un instrument fort utile. Ils clarifient les concepts relatifs au dénombrement des agents publics, et pas là même concourent à la bonne mise en œuvre de la LOLF. Celle-ci établit en effet un plafond d'emploi global pour l'État, qui est ensuite réparti selon les ministères ; à titre indicatif ces plafonds d'emploi sont déclinés par mission et programme. Au fil des ans, ces rapports ont précisé

des données et développé des analyses sur les trois fonctions publiques, permettant ainsi d'appréhender la fonction publique dans sa dimension globale. Dans le rapport de l'Observatoire de l'emploi public figurent des analyses sur les aspects qualitatifs de l'emploi public, comme les profils de compétence, la gestion des corps ou la mobilité. Ce rapport aborde également des sujets d'actualité comme la démarche métier ou la mise en place de systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH). Il s'est attaché à intégrer les démarches GPEEC (gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences) des ministères, des collectivités locales et de la fonction publique locale. Cette démarche prospective, jointe à la définition critique des missions de l'État, permet un éclairage à moyen terme (cinq ou dix ans) de l'évolution de l'emploi public, avec indication des coûts budgétaires, et peut aider à la prise de décision concernant la loi de finances de l'année.

Les deux premiers rapports de l'Observatoire de l'emploi public, ont été présentés en juin 2001 et octobre 2002. Mais le rapport 2003 n'a été présenté qu'en décembre et le rapport 2004 a été fusionné avec celui de 2005, avec une diffusion, dans sa version provisoire soumise au conseil d'Orientation de l'emploi public, en septembre 2005. Cette année, la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale se déroulera avant la parution de son rapport annuel 2006.

Le fait pour le Gouvernement d'annexer au projet de loi de finances, sous forme d'« annexe jaune », un rapport développant les éléments aujourd'hui contenus dans ces deux rapports établirait le caractère normatif qui manque jusqu'à présent pour que les différents ministères fournissent en temps voulu, les données nécessaires à son établissement. Le Parlement pourra ainsi disposer d'une information quantitative et qualitative indispensable, afin de permettre un débat budgétaire documenté sur les évolutions de l'emploi public.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de **votre Rapporteur spécial**, prévoyant la présentation en tant que « Jaune » budgétaire du rapport actuellement établi par l'Observatoire de l'emploi public, portant sur les effectifs et la politique de gestion prévisionnelle dans la Fonction publique, son **auteur** ayant indiqué que ce document, qui comporte des données essentielles, souffre d'une publication trop tardive (**amendement n° II- 265**).

*
* *

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Programme Fonction publique *de la mission* Direction de l'action du gouvernement

Amendement n° II-263 présenté par M. Georges Tron, Rapporteur spécial au nom de la commission des Finances

ARTICLE 34

État B

Mission « Direction de l'action du Gouvernement »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Coordination du travail gouvernemental <i>dont titre 2</i>	0	9 740 000 9 740 000
Fonction publique <i>dont titre 2</i>	9 740 000 9 740 000	0
TOTAUX	9 740 000	9 740 000
SOLDE	0	

Amendement n° II-264 présenté par M. Georges Tron, Rapporteur spécial de la commission des Finances et par M. Giscard d'Estaing

ARTICLE 34

État B

Mission "Direction de l'action du Gouvernement"

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Coordination du travail gouvernemental <i>dont titre 2</i>		
Fonction publique <i>dont titre 2</i>	0	1.000.000 0
TOTAUX	0	1.000.000
SOLDE		- 1.000.000

Article additionnel après l'article 47

Amendement n° II-265 présenté par M. Georges Tron, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

APRÈS L'ARTICLE 47, insérer l'article suivant :

« Direction de l'action du Gouvernement

Le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport annuel sur l'état de la fonction publique comportant, en particulier, un état des effectifs des fonctions publiques territoriale, hospitalière et de l'État. Ce rapport comporte une information actualisée sur les politiques de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein des administrations de l'État. »

Compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État

Amendement n° II-266 présenté par M. Georges Tron, Rapporteur spécial de la commission des Finances et par M. Giscard d'Estaing

ARTICLE 36

État D

Mission "Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat"

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Contribution au désendettement de l'État	0	0
Dépenses immobilières	0	- 36.100.000
TOTAUX	0	- 36.100.000
SOLDE		- 36.100.000

**ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Programme *Fonction publique*

– M. Paul Peny, Directeur de l'administration et de la fonction publique, ministère de la Fonction publique (DGAFP), le 21 juin 2006

– M. Yves Chevalier, Chef de service, DGAFP, ministère de la Fonction publique, le 21 juin 2006

– M. Franck Robine, Directeur de cabinet de M. Christian Jacob, le 7 novembre 2006

– M. Vincent Soetemont, Directeur de cabinet adjoint de M. Christian Jacob, le 7 novembre 2006

– Mme Valérie Séguy, Conseillère technique de M. Christian Jacob, le 7 novembre 2006.

Compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*

Votre Rapporteur spécial préside le Conseil de l'immobilier de l'État, qui s'est réuni les 19 juin et 12 septembre 2006.

ANNEXE N° 2 : SYNTHÈSE DE L'AUDIT DE MODERNISATION SUR L'ÉVALUATION DES PROCÉDURES DE GESTION FAISANT INTERVENIR LA DGAFP

(juillet 2006)

1. Cadre de l'audit

En matière de GRH, la DGAFP et les ministères doivent poursuivre la démarche d'allègement des procédures administratives, afin que les ministères puissent se centrer sur des fonctions stratégiques telles que la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), la déconcentration de la gestion, les fusions de corps, le pilotage de l'encadrement supérieur, etc., mettant ainsi en œuvre une plus grande responsabilisation des gestionnaires comme le prévoit la LOLF.

La DGAFP pourra se concentrer quant à elle sur :

- le pilotage stratégique permettant de disposer d'une vision d'ensemble ;
- la qualité de ses prestations de service
- des processus de gestion mieux régulés avec des ministères plus responsables et une politique GRH de l'État employeur plus cohérente.

L'objet de l'audit était :

- d'examiner toutes les procédures de gestion où la DGAFP intervient, seule ou conjointement avec les ministères, afin d'en mesurer la réelle valeur ajoutée ;
- de proposer un plan de simplification de procédures à l'horizon d'un an après la remise de l'audit pour au moins 20 % des procédures ;
- d'évaluer les gains qualitatifs et en emplois attendus de la rationalisation des procédures, tant pour la DGAFP que pour les autres ministères.

2. Dysfonctionnements constatés

– Obsolescence ou de faible valeur ajoutée de bon nombre des procédures gérées. Cette situation résulte notamment de l'évolution du cadre juridique et budgétaire, des pratiques administratives, des impératifs managériaux et des innovations techniques.

– Les différents ministères interrogés confirment la pertinence des orientations du recentrage stratégique entrepris par la DGAFP, en exprimant souvent de façon radicale un jugement sévère sur les procédures en vigueur.

– Cependant, cet accord sur le fond s'accompagne souvent de réticences à l'égard de la référence, largement utilisée, à une « *DRH groupe* » de l'État. La mission propose donc que la DGAFP renonce à la métaphore pour mieux s'appliquer à la définition de son contenu et à sa mise en œuvre.

3. Recommandations

– Un cadre méthodologique d'évaluation de la pertinence des procédures au regard de la redéfinition du périmètre d'action de la DGAFP, et notamment des missions sur lesquelles elle effectue son recentrage stratégique;

– L'application d'un rigoureux principe de subsidiarité dans le partage des tâches avec les autres ministères et dans les processus de déconcentration vers les services territoriaux de l'État ou vers des établissements publics; ce principe de subsidiarité doit s'appliquer dans les deux sens, certains ministères regrettant l'absence de la DGAFP sur certains dossiers sensibles. Cette simplification des procédures ne peut être menée à bien de façon systématique et uniforme. Si elle constitue pour l'ensemble des départements ministériels un objectif éminemment souhaitable, une autonomie croissante des ministères employeurs dans la gestion de leurs ressources humaines comporte deux corollaires stricts.

– La mise en place préalable des outils de pilotage stratégique interministériel de la fonction publique de l'État, sans lesquels son unité ne serait plus qu'une fiction. Cela implique en particulier la disposition de l'ensemble des informations requises, dans le cadre d'un Infocentre dont la DGAFP doit avoir la maîtrise ; cet Infocentre doit être alimenté par des systèmes d'information (SIRH) ministériels possédant un certain niveau de convergence fonctionnelle et des référentiels communs.

– Une réelle professionnalisation de la fonction ressources humaines de chaque ministère, dont les états actuels sont très inégaux. Cette hétérogénéité de la situation de départ et des besoins des différents ministères conduit à préconiser un processus à géométrie variable, dans le cadre de conventions d'objectifs et de moyens passées entre la DGAFP et chacun de ses partenaires ministériels, dont l'expérience des conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines peut constituer la préfiguration.

4. Impacts attendus et échéances

– Une telle démarche ne peut porter pleinement ses fruits qu'au terme d'une évolution de plusieurs années. Son véritable impact est de mettre chaque ministère en situation d'exercer pleinement ses responsabilités en matière de politique du personnel et de gestion de ses ressources humaines. Cela conduira inéluctablement, à terme, à une optimisation de la gestion des emplois et des qualifications et à une maîtrise de ses incidences budgétaires. Les effets de ce processus sont trop diffus pour qu'il soit raisonnable de prétendre en afficher une valeur actuelle.

– Toutefois, un certain nombre de propositions de la mission d'audit peuvent être mis en application à brève échéance entraînant essentiellement des économies de temps de travail et de frais de fonctionnement.

**ANNEXE N° 3 : COMMUNICATION EN CONSEIL DES MINISTRES DE
M. CHRISTIAN JACOB, MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, LE
8 NOVEMBRE 2006**

Christian Jacob, ministre de la Fonction publique, a présenté une communication dressant le bilan de l'action du Gouvernement pour moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

La modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, engagée par le Gouvernement, parallèlement à la réforme budgétaire introduite par la LOLF, a connu des avancées concrètes.

1.– Les outils indispensables à une bonne gestion des ressources humaines ont été mis en place

Tous les ministères mettent en œuvre les conférences de gestion des ressources humaines qui permettent au Gouvernement de disposer d'une vision d'ensemble de la gestion des ressources humaines dans l'administration et des moyens de bâtir une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. Le répertoire interministériel des métiers de l'État créé cette année permettra de mieux faire connaître les métiers de l'administration et de mieux gérer les carrières des personnels.

2.– Les carrières dans la fonction publique seront plus attractives et plus motivantes

Les accords du 25 janvier 2006 signés par trois organisations syndicales ont tracé les grandes lignes de l'amélioration des carrières et de l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique.

a) Près de 20 % des agents bénéficieront dès la fin de l'année 2006, grâce à la restructuration de la catégorie C, d'une augmentation de leur rémunération de 18 à 100 euros par mois. Pour les agents de la catégorie B, le relèvement de l'indice de rémunération du début de carrière permet des gains de 22 à 72 euros par mois. Les agents des catégories B et A qui ont atteint depuis cinq ans l'indice de rémunération le plus élevé de leur corps recevront une bonification indemnitaire respectivement de 400 et 700 euros à la fin décembre 2006. Enfin, l'indice terminal du premier grade des corps de fonctionnaires de catégorie A est revalorisé de 72 euros par mois pour la filière administrative et de 175 euros par mois pour la filière technique.

b) Les possibilités de promotion dans les catégories A et B sont doublées et l'accès des agents de catégorie A à un corps d'encadrement supérieur seront sensiblement élargies. En 2006, 6.000 avancements de grade supplémentaires seront réalisés grâce à l'introduction, en septembre 2005, de la procédure des ratios « promus/promouvables », soit 10 % de plus qu'en 2004. Les déroulements

de carrière seront également favorisés par la prise en compte de l'expérience professionnelle dans le cadre de la promotion interne.

c) La fusion réalisée cette année de 25 % des corps de fonctionnaires de l'État (soit 234 corps en moins) permettra une gestion des personnels plus homogène, et donc plus simple, et facilitera la mobilité des fonctionnaires. La quasi-totalité des corps de fonctionnaires sont aujourd'hui ouverts au détachement ; la mise à disposition deviendra un instrument de la mobilité de droit commun dans les trois fonctions publiques.

d) La refonte de la formation professionnelle, l'introduction du droit individuel à la formation et le développement de la validation des acquis de l'expérience facilitent la formation des fonctionnaires. Chaque agent peut en tirer profit pour l'évolution de sa carrière.

3.— Les recrutements seront diversifiés

Le parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État (PACTE) constitue depuis août 2005 une chance pour les jeunes sans qualification qui peuvent entrer sans concours et acquérir un emploi durable dans la fonction publique. L'amélioration des conditions de reprise de l'expérience acquise dans le secteur privé réduit les risques de baisse de rémunération qui freinent l'embauche d'agents venant du privé.

Enfin, la suppression des limites d'âge favorisera le recrutement de seniors provenant du secteur privé. La reconnaissance de l'expérience professionnelle permettra à ceux qui viennent du secteur privé de réussir les concours d'entrée plus facilement, et, une fois entrés, de mieux valoriser leur expérience.