



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 25

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

FONCTION PUBLIQUE

PROVISIONS

Rapporteur spécial : M. Georges TRON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE DE LA MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES	9
I.– LE PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE	9
A.– LES EFFORTS EN FAVEUR DE L’ACTION SOCIALE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES FONCTIONNAIRES SONT MAINTENUS	9
1.– Près d’un milliard d’euros sont consacrés à l’action sociale ministérielle et interministérielle	10
2.– La gestion par la performance, telle que voulue par la LOLF, est-elle enseignée à l’ENA ?	11
B.– UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE AMBITIEUX QUI PÂTIT NÉANMOINS DE CERTAINES IMPERFECTIONS	13
II.– LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	14
A.– LES EFFORTS DE MAÎTRISE DES EFFECTIFS DOIVENT ÊTRE MAINTENUS	14
1.– Si les effectifs ministériels décroissent, ceux des opérateurs de l’État continuent à augmenter	14
<i>a) Les effectifs des ministères (budget général et budgets annexes) diminueront de 33 734 ETPT en 2010</i>	14
<i>b) Les effectifs des opérateurs de l’État augmenteront de 352 ETPT en 2010</i>	18
<i>c) Une tendance dans la continuité des séries longues</i>	19
2.– Les dépenses de personnel de l’État sont maîtrisées	20
B.– LES AVANCÉES DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (GRH) DE LA FONCTION PUBLIQUE SONT RÉELLES	21
1.– Une nouvelle gouvernance de la GRH de la fonction publique	21
2.– Les fusions de corps, la refonte des carrières et l’instauration progressive d’une logique de métiers	21
3.– L’extension des dispositifs de rémunération à la performance	22
4.– La mise en œuvre de la loi du 3 août 2009 sur la mobilité	23
5.– La modernisation des modes de recrutement	24
6.– La promotion de la diversité sociale et de l’égalité des chances	26

C.– UN CADRE RÉNOVÉ DE RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES FONCTIONNAIRES.....	27
1.– Un dialogue social redynamisé.....	27
2.– Un cadre pluriannuel de négociation salariale et sur le pouvoir d'achat.....	27
DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION PROVISIONS	31
EXAMEN EN COMMISSION	35

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, seules 60 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Toutes les réponses n'étaient pas non plus parvenues le 15 octobre, jour d'examen du rapport spécial en commission des Finances.

Le présent rapport spécial (n° 1946, annexe n° 25) porte sur le programme *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Les autres programmes de la mission sont traités dans les rapports spéciaux de MM. Thierry Carcenac (annexe n° 23), Pierre-Alain Muet (annexe n° 24) et Yves Deniaud (annexe n° 26).

Il couvre également les dotations de la mission *Provisions*.

SYNTHÈSE

1– Le programme *Fonction publique*

Les crédits demandés seraient quasiment stables en 2010 : 222,8 millions d’euros de crédit de paiement, à comparer avec 220,1 millions d’euros en 2009.

L’action sociale interministérielle représente les deux tiers de cette enveloppe, avec 139,4 millions d’euros de crédit de paiement demandés. L’évolution des comportements conduit à développer la part relative des prestations individuelles (aides à l’installation, chèques vacances, chèque emploi service universel, garde d’enfant, prêt mobilité), tandis que reflue peu à peu la demande de prestations de nature collective (logement, crèches, restauration).

Plusieurs dispositifs ont été améliorés à la faveur des accords de janvier 2006 et 2008 dans la fonction publique.

Les crédits d’action sociale des différents ministères totalisant environ 800 millions d’euros par an, l’ensemble de ces dotations serait donc proche d’un milliard d’euros.

2– Gestion de la fonction publique : poursuite de la modernisation

L’ensemble des dépenses de personnel de l’État, hors pensions serait stabilisé à 82 milliards d’euros en 2010. La rénovation en profondeur de la gestion des ressources humaines sera poursuivie. Chaque ministère a désormais élaboré son schéma stratégique de GRH, base d’une nouvelle gouvernance. Le rapporteur spécial regrette toutefois que ces schémas ne soient pas harmonisés avec les schémas pluriannuels de stratégie immobilière.

Le nombre de corps de fonctionnaires de l’État et des établissements publics administratifs devrait s’établir à 382 au 1^{er} janvier prochain, contre environ 700 en 2005. La mise en place d’une quinzaine de filières professionnelles principales regroupant chacune 40 ou 50 corps se poursuivrait donc.

Se poursuivra également la généralisation de la rémunération à la performance individuelle. La prime de fonctions et de résultat sera étendue en 2010 aux administrateurs civils, aux titulaires d’emplois fonctionnels et, sur la base du volontariat, aux agents de catégorie B.

La loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels du 3 août 009, en levant une grande partie des obstacles statutaires et financiers à la mobilité, permettra d'assouplir la gestion des ressources humaines et d'améliorer la continuité du service.

3– La poursuite des recrutements chez les opérateurs contredit la maîtrise des effectifs des ministères

Les effectifs de l'État proprement dit connaîtront en 2010 une réduction de 33 734 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Elle fait suite à 30 600 départs à la retraite non remplacés en 2009 et 23 000 en 2008. Le taux de non remplacement serait proche de 50 %. Au total, en quatre ans, de 2007 à 2010, ce sont plus de 100 000 postes qui auront été libérés.

Toutefois, les opérateurs de l'État s'affranchissent largement de cette discipline. Le plafond de leurs autorisations d'emploi – désormais voté dans la loi de finances – passerait de 265 948 en 2009 à 336 163 ETPT proposés en 2010. Sur cette augmentation, 66 000 postes seraient transférés lors du passage à l'autonomie financière de 33 universités. Mais, à périmètre constant, les effectifs sous plafond augmenteront de 352 ETPT en 2010.

Depuis 1996, les effectifs des établissements publics ont crû de 4,9 % par an, alors que ceux des ministères baissaient de 0,2 % par an.

4– A quand la gestion par la performance à l'ENA ?

Tout se passe comme si la gestion par la performance n'était ni enseignée ni pratiquée à l'École nationale d'administration (ENA). Depuis l'engagement pris par le ministre en 2006, le contrat d'objectifs et de moyens de l'école reste en attente de signature. Les indicateurs sont défailants : c'est ainsi que le coût d'un élève est mesuré sans tenir compte des dépenses d'investissement. Cette année, la dotation versée par l'État doit augmenter, de 35,7 à 36 1 millions d'euros : ainsi, l'ENA n'aura pas réussi à financer sa réforme, présentée par le Président de la République, par les économies résultant de la réduction de 27 à 24 mois de la durée de scolarité.

Pourtant, les instituts régionaux d'administration (IRA) montrent qu'une gestion sobre et moderne est possible : ces instituts en sont à leur deuxième génération de contrat, savent mesurer le coût complet de chaque élève et ne demandent qu'une subvention en légère baisse pour 2010.

INTRODUCTION

En vertu du « **chaînage vertueux** » voulu par la LOLF, le présent rapport fait suite aux observations présentées par le Rapporteur spécial dans les deux rapports présentés en juin dernier, l'un sur le projet de loi de règlement, l'autre sur le bilan de trois années de performance dans le budget de l'État :

– le rapport (n° 1775) sur le projet de loi de règlement pour 2008 présenté le 24 juin 2009 par M. Gilles Carrez, tome II ⁽¹⁾ ;

– le rapport d'information (n° 1780) sur trois ans de performance dans le budget de l'État présenté le 24 juin par MM. Didier Migaud et Gilles Carrez ⁽²⁾.

Le présent rapport spécial portera successivement sur :

– le programme *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ;

– la mission *Provisions*.

L'effort de modernisation en profondeur de la gestion des ressources humaines de l'État sera maintenu en 2010. La politique de maîtrise des effectifs sera également poursuivie avec constance dans les différents ministères.

Mais les disciplines, pour être justes et efficaces, doivent être partagées par tous. C'est pourquoi le Rapporteur spécial regrette une nouvelle fois le défaut de maîtrise des recrutements par les opérateurs de l'État. Il s'étonne plus encore de l'inertie manifestée par l'École nationale d'administration face à ses obligations de performance et de transparence dans la gestion. Il se serait plutôt attendu à une attitude exemplaire.

Mais l'exemple vient au contraire des échelons plus modestes et autrement plus nombreux de la fonction publique, qui acceptent de soutenir leur effort d'adaptation et de productivité, au nom d'une conception élevée du service public. Le Rapporteur spécial veut ici leur rendre hommage.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r1775-tII.pdf>

(2) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i1780.pdf>

PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE DE LA MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

Le ministre du Budget continue l'**action volontariste** engagée avec son ancien secrétaire d'État André Santini en vue d'une modernisation de la gestion des ressources humaines (GRH) de la fonction publique.

Les avancées sont tangibles sur de nombreux sujets : gouvernance de la GRH dans les administrations publiques, fusion de corps et démarche visant à instaurer une logique de métiers, dispositifs de rémunération à la performance, mobilité, modernisation des modes de recrutement, promotion de la diversité sociale et de l'égalité des chances (hommes / femmes, personnes handicapées), maintien de l'effort en faveur de la formation professionnelle, rénovation de l'action sociale... Ces avancées s'effectuent avec un dialogue social redynamisé et dans un cadre rénové des négociations sur les salaires et le pouvoir d'achat.

Sous l'autorité du ministre, la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) joue pleinement son rôle de **pilotage de la GRH de l'État**. Cette fonction est d'autant plus utile que le Gouvernement a lancé des réformes administratives majeures avec la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la continuation de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Ces réformes accompagnent les ministères dans le processus de réduction des effectifs, où la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite est respectée. À la suite du rapport de M. Jean-Ludovic Silicani, le Gouvernement a fait le choix qui s'imposait, de préserver le statut général, cher aux fonctionnaires, tout en l'adaptant autant que nécessaire à un environnement en profond changement.

I.- LE PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE

A.- LES EFFORTS EN FAVEUR DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES FONCTIONNAIRES SONT MAINTENUS

Le projet de loi de finances pour **2010** s'inscrit dans le cadre d'une stabilité des crédits. Les crédits de paiement (CP) sont demandés à hauteur de **222,8 millions d'euros** (220,1 millions d'euros en 2009) et les AE à hauteur de 246 millions d'euros (454,1 millions d'euros). Le décrochage des AE découle mécaniquement de la passation en 2009 des marchés de fourniture des prestations sociales interministérielles.

1.– Près d'un milliard d'euros sont consacrés à l'action sociale ministérielle et interministérielle

Les CP demandés en 2010 s'élèvent à **139,4 millions d'euros** (137,8 millions d'euros en 2009) pour l'action sociale interministérielle. Les prestations servies sont de nature collective (logement, crèche, restauration) ou individuelle (aide à l'installation des personnels, chèque-vacances, CESU garde d'enfant, prêt mobilité). Ces prestations interministérielles sont complétées par l'action sociale propre à chaque ministère, qui est évaluée à un total de **800 millions d'euros supplémentaires par an**.

Ainsi, à la suite des accords de janvier 2006 et 2008, certains dispositifs préexistants ont été rénovés et améliorés (aide à l'installation des personnels – AIP, chèque emploi-service universel (CESU) garde d'enfant (0 à 6 ans), prêt mobilité, réservations de logements à destination des agents de l'État et de crèches. Le plan de réhabilitation des restaurants inter-administratifs est mis en œuvre. Le nouveau relevé de conclusions relatif à l'amélioration des politiques sociales signé par cinq organisations syndicales le 21 février 2008 vise à mieux prendre en compte les besoins des agents dans la fonction publique en matière d'aide au logement (extension de l'aide à l'AIP et du prêt mobilité).

La période écoulée s'est également traduite par une rénovation des modalités de gestion de la plupart des prestations, dans un souci de sécurité juridique au regard du droit à la concurrence, et de recherche d'une plus grande efficacité (en termes de qualité et de coût de gestion des prestations) avec une pluralité d'opérateurs retenus après appels d'offres.

Suite aux recommandations de la Commission européenne et à l'abrogation de l'**arrêté « Chazelle »**⁽¹⁾, la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique comporte un article relatif aux droits et aux obligations des fonctionnaires qui définit désormais les conditions dans lesquelles les employeurs publics participent au financement des garanties de protection sociale auxquelles leurs agents souscrivent. Afin d'adapter le cadre applicable de la protection sociale des fonctionnaires aux exigences du droit communautaire, cette disposition législative a défini un cadre général aux trois fonctions publiques, en autorisant une participation financière des employeurs publics pour permettre la mise en place de mécanismes de solidarité entre bénéficiaires. Dans ce cadre, est prévue la mise en œuvre par décrets des modalités d'application, avec une déclinaison par fonction publique, afin de tenir compte de leurs particularités respectives.

S'agissant de la fonction publique de l'État, le décret du 19 septembre 2007 relatif à la participation de l'État et des établissements publics au financement de la **protection sociale complémentaire** de leurs personnels fixe les règles régissant le système d'aide rénové. Ce nouveau système consiste dans le

(1) Dans un arrêt du 26 septembre 2005, le conseil d'État a enjoint à l'État d'abroger l'arrêté du 19 septembre 1962 (dit « Chazelle ») qui servait de base légale au versement de subventions aux mutuelles, au motif que ces dispositions créent une rupture d'égalité de traitement entre mutuelles.

versement par l'État d'une aide attribuée à l'organisme de référence ou répartie entre les organismes de référence en fonction des transferts effectifs de solidarité mis en œuvre et compte tenu du nombre d'agents affiliés. La désignation du ou des organismes assureurs s'effectue par le biais d'une mise en concurrence. Cette procédure de mise en œuvre du dispositif de protection sociale complémentaire est quasiment finalisée. La plupart des ministères ont en effet sélectionné leurs organismes de référence.

2.– La gestion par la performance, telle que voulue par la LOLF, est-elle enseignée à l'ENA ?

Les CP demandés en **2010** s'élèvent à **83,4 millions d'euros** (82,4 millions d'euros en 2009) pour la formation professionnelle des fonctionnaires. En plus des crédits interministériels, l'enquête annuelle diligentée par la DGAFP estime à environ **2,13 milliards d'euros** en 2007 (+ 8,6 %) les crédits dépensés par les différents ministères en faveur de la formation continue.

La **réforme de l'ENA** voulue par le Président de la République s'articule autour de quatre axes :

– la mise en place, effective depuis octobre 2009, d'une classe préparatoire spécifique réservée aux publics défavorisés, issus de milieux modestes afin de favoriser l'égalité des chances ;

– une réduction de la scolarité à vingt-quatre mois (au lieu de vingt-sept) en confortant l'alternance entre les périodes de stages et les enseignements pratiques ;

– la suppression du classement de sortie, remplacé par la mise en place d'une procédure d'affectation sur la base d'un dossier d'aptitude ;

– le renforcement de l'ENA dans sa mission d'accompagnement et de formation des hauts fonctionnaires.

La dotation de l'État à l'ENA devrait augmenter de 35,7 à 36,1 millions d'euros entre 2009 et 2010. Le projet annuel de performances explique qu'il s'agit de couvrir l'impact de l'évolution du taux du CAS *Pensions* et le financement de la création et du fonctionnement de la classe préparatoire intégrée. Or la réduction de la durée de scolarité de vingt-sept à vingt-quatre mois entraînera mécaniquement une baisse des coûts et son impact gagnerait à être précisé. Le Rapporteur spécial aurait souhaité que l'ENA soit exemplaire dans sa gestion en finançant ces dépenses nouvelles, au demeurant limitées, par des économies réalisées par ailleurs.

S'agissant de l'ENA, le Rapporteur spécial a la désagréable impression de se répéter année après année. La **convention d'objectifs et de performance** de cette école, sur lequel s'était engagé M. Jean-François Copé, ancien ministre du Budget, en ... novembre 2006 devant notre Assemblée, n'est toujours pas signée.

Faut-il croire l'indication figurant dans la réponse au questionnaire budgétaire selon laquelle un projet de convention est désormais finalisé et que son adoption est programmée au conseil d'administration de l'École de novembre 2009 ? L'indicateur mesurant le **coût d'un élève** de l'ENA, tel que présenté dans le projet annuel de performances, ne comprend toujours pas les dépenses d'investissement de l'école.

La conclusion d'une telle convention d'objectifs et de performance devrait rechercher les voies d'une organisation rénovée et resserrée ainsi que sur des outils de gestion modernisés (gestion prévisionnelle et comptabilité analytique notamment). Un effort particulier serait attendu en termes de gains de productivité avec une évaluation des actions menées en matière internationale, en matière d'études et de recherche, ou encore pour les actions de publication et de communication.

En comparaison, les **IRA** en sont à leur **deuxième génération de contrat**, l'indicateur de performance présenté dans le projet annuel de performances mesure le **coût complet de chaque élève** et la **subvention qu'ils demandent à l'État est en légère baisse**, malgré, là aussi, le financement de charges nouvelles (40,8 millions d'euros demandés en 2010 contre 41,3 millions d'euros demandés en 2009). **L'établissement chargé de former les hauts fonctionnaires de la République s'affranchit de la logique que toute l'administration s'astreint à respecter !**

On se rappelle les conditions dans lesquelles avait été financé le **transfert des bâtiments de l'ENA à Strasbourg**. L'ancien bâtiment de l'ENA situé 13 rue de l'Université à Paris avait été cédé à la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) pour un montant de 46 millions d'euros. La Fondation a financé cette acquisition par un emprunt, qui est consolidé dans la dette publique au sein du Traité de Maastricht. Alors que l'on aurait attendu une contribution au désendettement de l'État, le produit de cette cession a été versé sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* dans le budget opérationnel de programme (BOP) des services du Premier ministre. L'ENA a utilisé sur ce compte 15,4 millions d'euros pour « *clôre une série d'opérations liées au regroupement de ses activités à Strasbourg* »⁽¹⁾. Il n'a jamais été possible de connaître le montant total des coûts de transfert, une partie ayant été financée directement sur les crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* quand le programme *Fonction publique* y était rattaché.

Après que le Rapporteur spécial eut signalé cet état de fait lors de l'examen de plusieurs projets de lois de finances, y compris en séance publique en présence des ministres successifs, M. Éric Woerth a décidé, en novembre 2007, de verser le reliquat non encore consommé (24 millions d'euros) au profit du désendettement de l'État. La cession par l'ENA à la FNSP de son ancien siège rue

(1) Voir le détail des dépenses dans le rapport spécial de l'an dernier.

de l'Université s'est donc traduite par un **accroissement de l'endettement public de 22 millions d'euros...**

Le Rapporteur spécial s'interroge également sur **formations européennes dispensées à l'École**. On se rappelle que l'ENA avait opéré un rapprochement avec le Centre d'études européennes de Strasbourg (CEES) lors de son transfert dans cette ville. Deux réformes sont intervenues récemment sur le plan organisationnel : la suppression à compter du 1er janvier 2009 du budget annexe de l'ENA consacré au Centre d'études européennes de Strasbourg (CEES) et sa transformation en direction des affaires européennes de l'école, parachevant sa pleine intégration au sein de l'École.

Malgré ce rapprochement les deux cursus européens sont maintenus en parallèle : Master européen de gouvernance et d'administration (MEGA) de l'ENA et Cycle des hautes études européennes (CHEE) dispensé par le CEES. La DGAFP indique que projet de convention d'objectifs et de performance de l'ENA, qui est maintenant attendu avant la fin de l'exercice 2009, prévoit une évaluation commune ENA/DGAFP de ces deux cycles d'études. Il s'agira d'étudier leur impact qualitatif, leur audience, la valorisation dans la carrière qui en découle, et évidemment leurs coûts. Cette évaluation permettra d'apprécier les conditions de leur maintien, leur développement ou de leurs synergies éventuelles. Les conclusions de l'évaluation devraient être rendues avant la fin de cette année.

B.- UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE AMBITIEUX QUI PÂTIT NÉANMOINS DE CERTAINES IMPERFECTIONS

La stratégie de performance du programme Fonction publique est maintenue à un niveau ambitieux, avec en particulier **trois indicateurs mesurant l'avancement de la gestion des ressources humaines (GRH) de l'État** : *Degré de mise en œuvre par l'ensemble des DRH ministérielles d'une stratégie de gestion prévisionnelle RH, Part de l'encadrement concernée par le dispositif de rémunération à la performance, Nombre de fusions de corps.*

Les deux changements principaux de la stratégie de performance du programme concernent le rétablissement de l'indicateur mesurant les **fusions de corps** (qui avait été supprimé en 2009) et la création d'un indicateur nouveau sur la **politique de rénovation des concours** au périmètre élargi (en substitution de deux indicateurs sur la mise en œuvre du droit individuel à la formation – DIF – et à la mise en œuvre de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle – RAEP).

Cet indicateur nouveau mesurant l'*État d'avancement de la politique de rénovation des concours* présente une réalisation de 180 en 2008, pour une prévision de 250 en 2010 et une cible de 300 en 2011.

Il est dommage que l'indicateur mesurant l'utilisation effective du droit individuel à la formation (DIF) ait disparu, peut-être en raison de la lenteur avec

laquelle le dispositif se met en place. Le tableau suivant présente un état statistique partiel en 2008 de la mobilisation du dispositif de droit individuel à la formation (DIF).

DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION (DIF)

Ministères	Nombre d'agents	Nombre de jours de formations
Défense	3	12
Justice	670	1 281
Santé et sport	35	30
SPM	119	840
Travail	41	167
Total	868	2 330

Source : enquête de la DGAFP de 2008 sur la formation des agents

Les **crédits de personnel et le plafond d'emploi de la DGAFP ne sont toujours pas rattachés au programme *Fonction publique***. Ils sont rattachés au programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, qui porte les fonctions support des administrations centrales de ministères de l'Économie et du Budget. La persistance de cet état de fait est contradictoire avec le projet annoncé par la DGAFP de déménager pour se rapprocher des autres directions d'état-major du ministère du Budget. En effet, il est prévu que la DGAFP quitte ses locaux actuels mis à disposition par les services du Premier ministre pour occuper en 2010 ceux délaissés par le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) situés boulevard Diderot, Paris 12^{ème}.

La réponse au questionnaire budgétaire indique que « *la relative modestie de la taille de la DGAFP peut justifier la recherche d'économies d'échelle et la perspective de fongibilisation des crédits disponibles dans un ensemble plus vaste* ». Ce raisonnement semble ignorer la possibilité d'une gestion des crédits par délégation de gestion.

II.- LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

A.- LES EFFORTS DE MAÎTRISE DES EFFECTIFS DOIVENT ÊTRE MAINTENUS

1.- Si les effectifs ministériels décroissent, ceux des opérateurs de l'État continuent à augmenter

a) *Les effectifs des ministères (budget général et budgets annexes) diminueront de 33 734 ETPT en 2010*

La LOLF a entraîné un changement profond du mode de comptabilisation des emplois publics. Les principales définitions sont indiquées dans le tableau présenté ci-après.

Définitions

Effectifs budgétaires : unité de décompte des emplois utilisée avant l'entrée en vigueur de la LOLF (jusqu'en 2005) ; les lois de finances autorisaient des « emplois budgétaires », qu'ils fussent pourvus ou non, donnant à cette notion un caractère juridique et en grande partie virtuel.

Effectifs physiques : unité de décompte reposant sur un recensement des personnes physiquement présentes à une date donnée ; cette unité est encore utilisée chez certains opérateurs de l'État qui ne sont pas passés aux décomptes en ETP ou ETPT.

Équivalent temps plein (ETP) : unité de décompte reposant sur un recensement des agents rémunérés, quel que soit leur statut juridique (fonctionnaire, contractuel) et qui prend en compte la quotité de temps de travail des agents (temps plein, temps partiel) ; les décomptes en ETP sont progressivement remplacés par les décomptes en ETPT, plus précis.

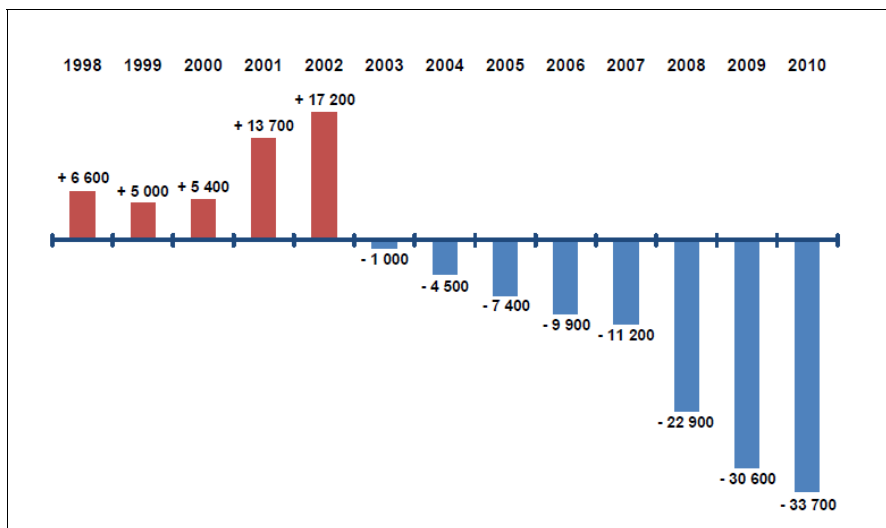
Équivalent temps plein travaillé (ETPT) : unité de décompte reposant sur un recensement des agents rémunérés, quel que soit leur statut juridique (fonctionnaire, contractuel) et qui prend en compte la quotité de temps de travail des agents (temps plein, temps partiel) et la durée de temps travaillée sur l'année (par exemple embauche au 1^{er} juillet) ; au fur et à mesure de l'affinement des statistiques, les décomptes en ETPT tendent à se généraliser.

Plafond d'autorisation d'emplois (PAE) : plafond des emplois de l'État voté chaque année par le Parlement et mesuré en ETPT (article 39 du projet de loi de finances pour 2010) ; depuis la loi de finances pour 2009, le Parlement vote également un « plafond des emplois » des opérateurs de l'État (article 40 du projet de loi de finances pour 2010) et un « plafond des emplois » des établissements à autonomie financière (article 41 du projet de loi de finances pour 2010).

La loi de finances pour 2008 avait programmé une accélération des réductions d'effectifs, avec la suppression de près de 23 000 équivalents temps plein (ETP). En 2009, ce sont un peu plus de 30 600 départs à la retraite qui ne sont pas remplacés dans les services de l'État, soit 45 % des départs à la retraite. Cet effort de productivité sera poursuivi et amplifié dans le projet de loi de finances pour **2010** avec **33 737 suppressions de postes** pour environ 68 000 départs à la retraite. Ainsi, en 2010, en moyenne sur le budget de l'État, un départ à la retraite sur deux ne sera pas remplacé. Le taux de non-remplacement avait atteint environ 40 % en exécution 2008 et 44 % dans la loi de finances initiale pour 2009. **Au total, sur la période 2007 à 2010, le nombre de postes non remplacés sera supérieur à 100 000**, en prenant en compte les 28 000 postes effectivement non remplacés en 2008 au regard des 22 921 prévus en loi de finances initiale pour 2008.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS MINISTÉRIELS EN LOIS DE FINANCES

(en effectifs budgétaires puis, à partir de 2006, en ETP)



Source : dossier de presse du projet de loi de finances pour 2010

Le plafond des autorisations d'emplois ministériels s'établira en 2010 à 2 007 745 ETPT contre 2 108 123 en 2009 (**réduction de 33 493 ETPT** à périmètre constant). En incluant les budgets annexes, le plafond global des autorisations d'emplois de l'État s'établira à 2 020 252 ETPT contre 2 120 830 ETPT en 2009 (**réduction de 33 749 ETPT** à périmètre constant). Les budgets annexes réduisent leurs effectifs de 256 ETPT (contrôle aérien, JO et documentation française). La diminution du plafond d'emplois, hors budgets annexes, s'explique par :

– la mise en œuvre de la **règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux** : -16 091 ETPT, correspondant aux 33 493 suppressions de postes ETPT de 2010 (hors budgets annexes) compte tenu des dates de départ étalées sur l'année, auxquels s'ajoute l'effet en 2010 des suppressions d'emplois de 2009 (effet d'« extension en année pleine ») à hauteur de - 15 646 ETPT ;

– des **mesures de transfert et de périmètre** à hauteur de - 68 627 ETPT, lesquelles s'expliquent principalement par :

- les transferts du budget général **vers les opérateurs**, en particulier le passage à l'autonomie financière de **33 universités supplémentaires** à compter du 1^{er} janvier 2010 et la création des **agences régionales de santé (ARS)** : - 65 889 ETPT (dont - 60 617 ETPT transférés vers les universités passant à l'autonomie financière en 2010 et - 3 667 ETPT transférés vers les agences régionales de santé) ;

• des **mesures de décentralisation et d'externalisation** (- 2 738 ETPT), qui correspondent pour l'essentiel à la décentralisation des personnels du ministère de l'Écologie (MEEDDM) vers les collectivités territoriales ;

– une correction technique sur le plafond d'emplois du ministère du Travail à hauteur de – 14 ETPT.

Les réductions d'emploi ne sont pas uniformes mais ciblées en fonction des priorités de l'action publique :

– au ministère de la **Justice**, **863 emplois seront créés** afin de procéder au recrutement de **personnels pénitentiaires** dans les nouveaux établissements permettant de résorber la surpopulation carcérale. Compte tenu des gains de productivité réalisés par les autres domaines d'intervention de ce ministère, la création nette d'emplois s'établit à 400 ;

– dans le domaine de la **recherche** et de l'**enseignement supérieur**, qui constitue une priorité gouvernementale, **aucune suppression de poste** n'est programmée ;

– à l'inverse, les **taux de non-remplacement seront plus élevés** dans les ministères qui connaîtront d'importantes **réformes de structure** (ministère des **Affaires étrangères**, ministère de l'**Agriculture**, ministère de l'**Écologie** (MEEDDM), ministère de la **Défense**, ministère du **Budget**) avec un peu plus de 13 500 suppressions de postes.

SCHÉMAS D'EMPLOIS DU PLF 2010

(en ETP)

Budget général	- 33 493
Affaires étrangères et européennes	- 255
Alimentation, agriculture et pêche	- 730
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État	- 3 020
Culture et communication	- 125
Défense	- 8 250
Écologie, énergie, développement durable et mer	- 1 294
Économie, industrie et emploi	- 324
Éducation nationale	- 16 000
Enseignement supérieur et recherche	0
Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire	- 13
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	- 3 450
Justice et libertés	400
Santé et sports	- 137
Travail, relations sociales, famille, solidarité et ville	- 364
Services du Premier ministre	69
– dont Direction de l'action du Gouvernement	19
– dont Conseil et contrôle de l'État	50
Budgets annexes	- 256
Contrôle et exploitations aériens	- 188
Publications officielles et information administrative	- 68
Total général	- 33 749

b) Les effectifs des opérateurs de l'État augmenteront de 352 ETPT en 2010

Le plafond d'emplois ⁽¹⁾ des opérateurs de l'État s'élève au total à 336 163 ETPT à l'article 40 du projet de loi de finances pour 2010. Ce plafond (retraité) s'élevait à 265 948 ETPT en 2009. Si l'on défalque les mesures de transfert et de périmètre devant s'élever à 69 863 ETPT (essentiellement le transfert prévu des 60 617 personnels de l'État à 33 universités dans le cadre du passage à l'autonomie financière), **les effectifs sous plafond des opérateurs augmenteront donc à périmètre constant de 352 ETPT en 2010**. L'annexe « jaune » sur les opérateurs de l'État annexée au projet de loi de finances pour 2010 n'étant malheureusement pas disponible à la date d'examen du présent rapport, il n'est pas possible d'analyser précisément l'évolution des effectifs. En outre, il est rappelé que ce plafond couvre l'ensemble des emplois rémunérés par les opérateurs, à l'exception des emplois temporaires financés intégralement par des ressources propres.

Le dossier de presse du projet de loi de finances calcule que, hors impact des **1 250 emplois créés à Pôle emploi pour faire face à la hausse du chômage**, les emplois des opérateurs de l'État **diminueront de - 898 ETPT en 2010**. On peut s'interroger sur la pertinence de cette **présentation purement faciale**, en rappelant la décision prise en juin 2008 dans le cadre de la RGPP : « *sous réserves de contraintes spécifiques, les opérateurs sont inclus dans le périmètre d'application du principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, comme l'ensemble des administrations de l'État.* » Le ministère du Budget rappelle certes que les opérateurs sous tutelle du ministère de la Recherche et de l'enseignement supérieur (près de 60 % des effectifs des opérateurs) sont exonérés de la règle du non-remplacement. Par ailleurs les départs à la retraite dans les opérateurs sont plus faibles que ceux constatés dans les services de l'État du fait de la création relativement récente de certains organismes, de la dynamique passée de recrutements et de la pyramide des âges qui en résulte.

Le Rapporteur spécial estime cependant que la règle définie par le Gouvernement en juin 2008 doit s'entendre **de façon globale** ; comme pour les emplois ministériels, les créations d'emplois de certains opérateurs devraient être compensées par les suppressions d'emplois chez d'autres opérateurs. **L'invocation d'une « spécificité » pour chaque opérateur aboutirait de fait à vider de son sens la règle. Les opérateurs de l'État s'affranchissent ainsi des disciplines auxquelles ils devraient se soumettre, au même titre que les services des ministères.** Il faut une nouvelle fois regretter que l'**annexe « jaune » de cette année sur les opérateurs de l'État** n'ait pas été publiée à la date d'examen en commission du présent rapport. Seule une analyse fine de la structure des emplois dans les opérateurs permettrait de fournir au Parlement une information lui permettant de se prononcer en connaissance de cause sur le plafond d'emploi des opérateurs tel qu'il figure dans l'article 40 du projet de loi de

(1) Prévus dans son principe à l'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008.

finances pour 2010. Seule cette information permettrait de contrôler le respect de la décision de juin 2008 de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux chez ces opérateurs.

c) Une tendance dans la continuité des séries longues

Le **rapport annuel sur l'état de la fonction publique** (faits et chiffres 2008-2009) a été présenté en juillet dernier par la DGAFP. Il présente des séries longues d'évolution des effectifs publics en général jusqu'au 31 décembre 2007.

- Des évolutions contrastées dans les trois fonctions publiques

Entre 1996 et 2007, l'emploi public (hors emplois aidés) a augmenté de 15,8 % soit + 1,3 % en moyenne annuelle. Dans le même temps, l'emploi total augmentait de 14,5 %, soit + 1,2 % en moyenne annuelle. La croissance de l'emploi public repose sur celle de la **fonction publique territoriale (FPT)**, qui enregistre la plus forte progression des effectifs (+ **38,5 %**, soit + 3 % en moyenne annuelle), suivie de la **fonction publique hospitalière (FPH)** (+ **18 %**, soit + 1,4 % en moyenne annuelle) et enfin de la **fonction publique d'État (FPE)** (+ **3,4 %**, soit + 0,3 % en moyenne annuelle).

Alors qu'elle représente le tiers de l'emploi public en 2007, la FPT a absorbé à elle seule 65 % du solde net d'emplois publics créés depuis 1996. La FPH constitue 19 % des agents publics en 2007 et a absorbé 24 % du total des emplois créés dans les trois fonctions publiques depuis 1996. La FPE, enfin, a été la moins créatrice d'emplois entre 1996 et 2007 (11 % des emplois créés). Alors que les effectifs des deux autres fonctions publiques n'ont cessé d'augmenter en onze ans, ceux de la FPE ont commencé à se stabiliser à partir de 2003 et diminuent depuis 2006. Néanmoins, elle emploie encore près de la moitié des agents en 2007.

- L'augmentation constante des effectifs des opérateurs de l'État

Depuis 1996, les effectifs de la FPE ont progressé en moyenne annuelle de 0,3 % par an. Cette hausse est à imputer à la **croissance des établissements publics administratifs (EPA)** auxquels sont transférées des compétences spécifiques. **Leurs effectifs ont augmenté en moyenne de 4,9 % par an, alors que ceux des ministères ont baissé en moyenne de - 0,2 % par an.** La part des agents rémunérés par les EPA ne représentait que 7,1 % des effectifs de l'État en 1996 ; elle atteint 12 % en 2007. **Pour la première fois en onze ans, l'effectif des agents des ministères passe en dessous de son niveau de 1996.**

Si l'on regarde les évolutions depuis 1986 (**20 ans**), les effectifs (ETP) des ministères sont restés relativement stables (2,07 millions en 1986 contre 2,11 millions en 2007) ceux des **établissements publics ont connu une forte augmentation**, passant de **118 000 en 1986 à 242 000 en 2007**. L'augmentation des effectifs de l'État de 161 000 sur ces 20 ans est donc due pour un quart aux ministères et pour **trois quarts** aux établissements publics.

- Les non-titulaires et les emplois aidés

Dans les trois fonctions publiques considérées globalement, la part de non-titulaires passe de **14,1 % à 16 %** des effectifs entre 1996 et 2007. **En 2007, 841 700 personnes étaient non-titulaires.** La période récente a vu plusieurs modifications législatives et réglementaires améliorant le cadre d'emploi des non-titulaires et réduisant leur précarité : limitation du recours au CDD et introduction du CDI dans la fonction publique, entretien préalable à la notification du renouvellement de contrat, réexamen périodique de la rémunération, dispositif d'évaluation professionnelle, accès des non-titulaires à leur dossier administratif, mobilité... À la suite du livre blanc sur l'avenir de la fonction publique remis par le conseiller d'État Jean-Ludovic Silicani en avril 2008, il a été décidé de ne pas modifier significativement la place respective du statut et du contrat. Dans le cadre de l'agenda social 2009, l'engagement a néanmoins été pris d'ouvrir un chantier particulier sur la **meilleure utilisation des contrats** et l'**amélioration de la gestion des non titulaires.**

Les effectifs **d'emplois aidés** dans les trois fonctions publiques sont passés de **154 400 fin 2007 à 64 900 fin 2008.**

- Les séries budgétaires calculées par la DGAFP

Selon les séries calculées par la DGAFP, qui sont **différentes des séries budgétaires**, les effectifs des trois fonctions publiques ont augmenté en 2007, hors emplois aidés, de 41 133 personnes (+0,8 %), à un rythme nettement ralenti par rapport à l'année précédente (+1,2 %). Entre ces deux années, l'emploi salarié total, privé compris, a, quant à lui, augmenté de 1,4 %. Cette progression globale, hors emplois aidés, présente, selon les fonctions publiques, des disparités importantes : tandis que les effectifs de la FPE baissaient de 2,4 % entre 2006 et 2007, ceux de la FPT augmentaient de 5,2 % sur la période. Le nombre d'agents de la FPH, quant à lui, augmentait de façon plus modérée (1,6 %).

Les effectifs des ministères ont diminué de 78 385 individus en 2007. Cette baisse est très partiellement compensée par une hausse des effectifs des établissements publics à caractère administratif (EPA), à hauteur de 16 778. Au total, la fonction publique de l'État voit ses effectifs reculer de 61 607 agents en un an. Ces évolutions renforcent, en l'amplifiant largement, le constat de l'année précédente. Une baisse globale de 9 000 agents avait été enregistrée en 2006 : les effectifs physiques des ministères ont alors diminué de 42 000 agents tandis que ceux des EPA ont augmenté de 33 000 agents.

2.— Les dépenses de personnel de l'État sont maîtrisées

Représentant **82 milliards d'euros en 2010**, les **dépenses de personnel** hors pensions verraient leur augmentation par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 limitée à **0,4 milliard d'euros** à périmètre constant. Les **charges de**

pension progresseraient d'un milliard d'euros à périmètre constant, pour atteindre **35,1 milliards d'euros en 2010**.

Au total, les **dépenses de personnel, charges de pension** incluses, représenteraient un total de **117 milliards d'euros en 2010**, soit **41 %** du total des **dépenses du budget général** (285,2 milliards d'euros), selon les calculs effectués par le Gouvernement.

B.- LES AVANCÉES DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (GRH) DE LA FONCTION PUBLIQUE SONT RÉELLES

1.- Une nouvelle gouvernance de la GRH de la fonction publique

Chaque ministère a élaboré un **schéma stratégique de GRH**. Les **conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines, expérimentées en 2006**, ont été étendues à tous les ministères. Elles constituent un lieu d'échange régulier entre la DGAFP et les ministères sur les orientations tracées et les **meilleures pratiques** en matière de GRH. La mise en œuvre en matière de gestion des ressources humaines des décisions prises dans le cadre de la RGPP a représenté une part importante des travaux en 2009. Une synthèse des résultats de ce travail est présentée par la DGAFP, cette année comme les précédentes, dans le rapport annuel sur la fonction publique. Un comité des DRH public/privé rassemble régulièrement depuis février 2008 les représentants des administrations et des entreprises publiques ou privées.

La **DGAFP** s'affirme ainsi comme la « **DRH groupe** » de l'État. La comparaison avec la nouvelle gestion immobilière de l'État, que par ailleurs le Rapporteur spécial connaît bien, est tout à l'avantage de la fonction publique...

2.- Les fusions de corps, la refonte des carrières et l'instauration progressive d'une logique de métiers

La mise en œuvre de **fusions de corps** doit contribuer à faciliter les parcours de carrière des agents, en leur permettant d'enrichir leur expérience professionnelle et d'accéder à des emplois correspondant à la famille de métiers dont ils relèvent, dans d'autres administrations ou établissements. En parallèle, de telles fusions permettent d'enrichir les viviers de recrutement des employeurs publics et la mobilité. La poursuite de cet objectif est, à cet égard, un corollaire de la loi du 3 août 2009 sur la mobilité et les parcours professionnels.

La fusion ou l'harmonisation des dispositions statutaires applicables à des corps relevant d'administrations représentées dans une même direction départementale interministérielle (DDI) favorisera les synergies au sein de ces structures. En effet, elle permettra de faire converger les pratiques de gestion d'agents appelés à collaborer dans une même organisation de travail. Au **1^{er} janvier 2010**, le nombre de corps relevant de l'État et des établissements publics administratifs devrait passer à **382** alors qu'ils étaient au nombre de **700**

en 2005. En 2010, cette action se prolongera, notamment pour la catégorie B, avec l'encouragement systématique au regroupement de corps tant au sein d'un même ministère qu'avec la création de corps regroupant des corps homologues de différents ministères. La répartition en une quinzaine de filières professionnelles principales regroupant 40 ou 50 corps est donc en train de se mettre en place.

Il est dommage que le ministère du Budget n'ait pas fourni d'évaluation du coût des fusions de corps, qui s'effectuent toujours en harmonisant les statuts et les rémunérations par le haut. La réponse au questionnaire budgétaire se borne à indiquer que : « *l'impact en termes de coût s'inscrira dans l'utilisation du retour catégoriel ministériel relatif au non-remplacement de 50 % des départs à la retraite* ». La direction du Budget dispose pourtant des coûts correspondant, qui sont discutés avec chaque ministère lors de la construction du projet de loi de finances.

La mise en œuvre d'une **logique métier** dans la fonction publique passe également par la constitution et l'actualisation en cours de répertoires des métiers.

3.— L'extension des dispositifs de rémunération à la performance

Un premier pas en ce sens avait été fait en 2006, année où les secrétaires généraux et les directeurs d'administration centrale se sont vus fixer par leur ministre de tutelle des objectifs annuels, classés par ordre de priorité et assortis d'indicateurs permettant de mesurer leur réalisation. La **rémunération à la performance individuelle** se généralisera, tout d'abord aux personnels d'encadrement intermédiaire et supérieur de la filière administrative ; elle est ainsi étendue dans un premier temps à l'ensemble des attachés, qui devront tous bénéficier de la **prime de fonctions et de résultat (PFR)**, créée en décembre 2008 et dont la mise en œuvre est engagée en 2009 ; à partir de 2010, la PFR sera également étendue aux administrateurs civils, aux titulaires d'emplois fonctionnels et, sur une base volontaire, aux agents de catégorie B.

La PFR est entrée concrètement en application au 1^{er} octobre 2009 dans plusieurs ministères (Éducation nationale et Défense) ainsi que pour les attachés du Conseil d'État dès le 1^{er} juillet 2009. La PFR doit être financée sur les dotations des différents ministères par la redistribution de la moitié des économies générées par les réductions de personnel. Son déploiement a débuté en juillet 2009 avec le versement des premières primes.

Le Rapporteur spécial souhaite rappeler les constatations du rapport d'étape sur la rémunération à la performance des directeurs d'administration centrale établi par M. Jean-Pierre Jouyet, Inspecteur général des finances, en 2007 : bonne acceptation par les intéressés ; risque de forfaitisation ; insuffisance du pilotage et de l'implication des secrétaires généraux ; lettres d'objectifs insuffisamment précises. Il reste à espérer que ces mises en garde seront entendues.

À la suite du rapport de notre collègue député Michel Diefenbacher remis en mai 2009 sur « *l'intéressement et la rémunération à la performance dans la fonction publique et dans les entreprises publiques* », le Gouvernement a ouvert une négociation sur le thème de **l'intéressement collectif**. Une première réunion de travail a réuni, le 16 juillet 2009, les organisations syndicales signataires. Cinq thèmes sont proposés à la discussion afin de définir un accord-cadre pour la fonction publique de l'État (le dispositif aura par la suite vocation à être discuté pour la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale) : le champ d'application de l'intéressement, les objectifs et les critères, les modalités de distribution, le dialogue social, la mise en œuvre et le suivi de l'accord. Une négociation est en cours avec les organisations syndicales signataires sur ces différents thèmes de négociation, avec pour objectif la mise en œuvre de l'intéressement collectif dès 2010 dans les ministères.

4.– La mise en œuvre de la loi du 3 août 2009 sur la mobilité

La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels a poursuivi trois grands objectifs :

– lever tous les obstacles statutaires et financiers à la mobilité de manière à ce que chaque fonctionnaire puisse, conformément aux engagements pris par le Président de la République en 2007, exercer ses souhaits de mobilité ; la loi offre ainsi des garanties concrètes aux fonctionnaires qui souhaitent évoluer dans leur vie professionnelle telles que le droit au départ en mobilité, la possibilité d'être intégré directement dans un autre corps ou cadre d'emploi, le droit à intégration après cinq ans de détachement, la reconnaissance des avantages de carrière acquis lors d'une mobilité ;

– créer les conditions qui permettront d'assurer la continuité et l'adaptabilité du service ; la loi harmonise les conditions de recours à l'emploi contractuel et autorise le recours à l'intérim dans les trois fonctions publiques. Elle crée un dispositif d'accompagnement personnalisé pour les fonctionnaires de l'État confrontés à la réorganisation de leur service. Elle offre également un cadre juridique sécurisé aux transferts d'activités entre collectivités publiques, ainsi qu'entre collectivités publiques et organismes privés et garantit ainsi aux agents concernés par ces opérations la continuité de leur emploi ;

– moderniser les pratiques de recrutement et de gestion des ressources humaines dans la fonction publique ; la loi contient ainsi diverses dispositions permettant de diversifier le recrutement dans la fonction publique (création de corps interministériels, ouverture des concours internes aux ressortissants communautaires), moderniser les règles d'évaluation et d'avancement (généralisation de l'entretien professionnel, possibilité d'accéder aux grades supérieurs des corps et cadres d'emplois par la voie d'un concours ou par promotion) et simplifier la gestion statutaire des personnels (dématérialisation du dossier individuel).

En complément de cette loi, la DGAFP a rénové la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP), qui permet la création d'un véritable espace destiné à la mise en ligne des emplois vacants. Des expériences de bourses régionales sont menées en Lorraine, Champagne-Ardenne, Picardie, Centre et Haute-Normandie.

Enfin le Rapporteur spécial note que la mobilité a un coût (primes de restructuration, formation, aides au déménagement...) et regrette que la DGAFP ne l'évalue pas.

5.- La modernisation des modes de recrutement

Trois rapports ont récemment été déposés sur la modernisation des modes de recrutement de la fonction publique : Mme Marine Dorne-Corraze le 22 juillet 2008 sur l'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique ; Mme Corinne Desforges le 19 février 2009 sur les concours d'accès à la fonction publique de l'État ; et M. Raymond-François Le Bris le 16 février 2009 sur la formation initiale des agents de l'État.

Sur la base de ces rapports, un plan d'action a été établi par la DGAFP comportant les principales mesures jugées prioritaires pour moderniser, simplifier et améliorer le dispositif de recrutement dans la fonction publique.

Pour le recrutement, quatre axes, complémentaires, ont été retenus : une meilleure communication sur les recrutements dans la fonction publique et une simplification des procédures d'inscription aux concours ; un pilotage interministériel de la politique de recrutement ; la redéfinition du contenu des concours ; une professionnalisation des jurys de concours.

S'agissant de la **meilleure communication sur les recrutements et la simplification des procédures d'inscription**, un portail pour la communication sur les recrutements a été mis en place. Un site Internet d'information sur le recrutement dans la fonction publique, dédié au grand public, alimenté par les ministères et offrant une vision globale des procédures de recrutement dans la fonction publique et faisant le lien avec les métiers et les parcours professionnels, en particulier avec le répertoire interministériel des métiers de l'État, devrait être opérationnel à la fin du second semestre 2009.

Les modalités d'inscription aux concours sont maintenant rendues possibles par voie télématique, concrétisant l'une des préconisations visant à simplifier les procédures. La phase de préinscription peut être supprimée ; l'internaute valide son dossier dès la fin de la saisie de l'inscription au concours et obtient un code d'accès personnel. Le dispositif associe simplification et sécurité juridique de l'inscription en ligne.

Le **pilotage interministériel de la politique de recrutement** est affirmé. Outre le travail conjoint sur les modalités de recrutement, des réunions bilatérales

avec les ministères ont rythmé le travail de révision et de rénovation des modalités de recrutement sur la base des notes d'orientations élaborées par les ministères. Elles sont l'occasion d'afficher le caractère stratégique de la fonction recrutement, de renforcer la cohérence de sa mise en œuvre en développant les échanges, les réflexions, les débats et les retours d'expérience sur les sujets relatifs à la politique de recrutement, à l'organisation des concours, au contenu des épreuves, à la communication sur les concours et les métiers de la fonction publique, dans le cadre d'une approche interministérielle commune. L'école de la GRH ainsi que les conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines ont servi de point d'appui pour l'accompagnement des mesures et la formalisation des échanges entre les ministères.

Les contenus des concours sont en cours de modification. Les priorités affichées pour moderniser, simplifier et améliorer le dispositif de recrutement dans la fonction publique et permettre une sélection des candidats moins académique, moins centrée sur les connaissances, mais sur les compétences, les aptitudes et ouverte à la diversité des profils ont été suivies de résultats probants. Outre la réforme des concours d'accès aux IRA, des secrétaires administratifs et des conseillers techniques de service social menée par la DGAFP, de nombreuses modifications ont été réalisées par les ministères. Dans la grande majorité des cas, la modification a conduit à l'introduction de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP), notamment dans les concours internes et les examens professionnels. Le nombre de concours et examens professionnels concernés s'élève à plus de 230.

Les jurys de concours sont professionnalisés. Il s'agit, à la fois de recruter des membres de jurys aux profils variés et de les former, particulièrement, aux techniques de conduite d'entretien et d'élaboration de grilles d'évaluation pour les épreuves orales. La réforme d'ensemble implique de véritables changements culturels, notamment pour les nouvelles épreuves (RAEP en particulier) auxquelles les jurys actuels n'ont généralement pas été préparés.

La sensibilisation des jurys porte aussi sur la problématique de la discrimination. Pour ce faire, la formation des jurys doit intégrer des modules de sensibilisation aux préjugés et au risque de discrimination. La Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique signée le 2 décembre 2008 ⁽¹⁾ traduit en engagements formels, applicables aux différentes étapes de la carrière des agents, les exigences qui s'attachent à la prévention des discriminations, notamment en matière de recrutement. S'y ajoute l'idée que tous les acteurs des processus de recrutement se mettent en capacité de rendre compte de leur évaluation figure au premier rang de ces engagements.

(1) Voir ci-dessous.

6.– La promotion de la diversité sociale et de l'égalité des chances

Le 2 décembre 2008 a été signée par le ministre du Budget, l'ancien secrétaire d'État chargé de la fonction publique et le président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) la **Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique**. Cette charte, applicable aux trois branches de la fonction publique, constitue un engagement moral fort dans le sens des valeurs qui doivent guider l'action des administrations et des agents qui les composent : égalité, laïcité, impartialité et neutralité, principe de non-discrimination.

La DGAFP a développé des voies de recrutement adaptées, à l'instar du **PACTE** (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État) ou de certains recrutements sans concours pour la reclassification d'agents de catégorie C. Elle a développé un soutien spécifique à la préparation aux concours et examens par des **allocations** en vue de la préparation aux concours de la fonction publique. À la suite des déclarations du Président de la République à l'École polytechnique le 17 décembre 2008, le ministère chargé de la fonction publique a mis en place de **classes préparatoires intégrées (CPI)** à l'ENA, aux IRA et dans plusieurs autres écoles de la fonction publique.

En élargissant l'accès aux emplois publics à des personnes ayant eu une expérience professionnelle dans le secteur privé, notamment grâce à la **prise en compte de l'expérience professionnelle**. En ce sens, le dispositif de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (**RAEP**), institué par la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 a permis une valorisation des compétences acquises par l'agent dans son parcours professionnel. Ce dispositif conduit à remplacer une épreuve de concours par de nouvelles modalités de sélection permettant au candidat de faire-valoir ses compétences et savoir-faire professionnels. Des épreuves de RAEP ont déjà été mises en place pour vingt-cinq concours et examens professionnels (touchant une cinquantaine de corps de fonctionnaires), essentiellement des concours internes et troisième voie. Ce chiffre est appelé à augmenter à brève et moyenne échéance dans la mesure où les ministères se montrent très ouverts sur l'introduction de la RAEP, ce dont témoignent les nombreux projets actuellement en cours de finalisation dans les ministères.

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes **handicapées** a institué le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Les employeurs publics qui ne respectent pas le taux de 6 % de travailleurs handicapés doivent verser au FIPHFP une contribution proportionnelle aux effectifs manquants. Ainsi l'État a versé en 2008 au FIPHFP un montant total de 48,2 millions d'euros. Les ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la recherche ont dédié leur contribution au recrutement et à la rémunération des auxiliaires de vie scolaire affectés à des

missions d'aide à l'accueil, à l'intégration et à l'accompagnement des élèves et étudiants handicapés.

L'année 2008 est marquée par une réelle montée en puissance avec 60 nouvelles conventions approuvées par les ministères, des paiements annuels portés à 37 millions d'euros et des engagements pluriannuels portés à 138 millions d'euros. De plus, le Gouvernement a décidé de renforcer les dispositifs d'emploi et d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, afin que celle-ci devienne exemplaire. Par circulaire du 23 novembre 2007, le Premier ministre a demandé à chacun des membres du Gouvernement de s'engager personnellement et de mobiliser les administrations placées sous leur autorité et de mettre en place un plan d'action pluriannuel. Ainsi 1 440 recrutements ont été opérés en 2008, contre 960 en 2007.

Les actions menées en faveur de **l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes** ne sont pas oubliées, même s'il reste beaucoup à faire, notamment pour l'égal accès des femmes aux emplois supérieurs des fonctions publiques : participation active des femmes au sein des jurys, comités de sélection et instances consultatives ; formation professionnelle ; RAEP, aide à la mobilité et accompagnement géographique.

C.– UN CADRE RÉNOVÉ DE RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES FONCTIONNAIRES

1.– Un dialogue social redynamisé

Les dernières années ont vu une reprise sans précédent de la **politique contractuelle** dans la fonction publique, avec notamment les « accords Jacob » sur les carrières, les accords sur la formation professionnelle ou sur le pouvoir d'achat, sans parler du débat national sur les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique, lancé le 1er octobre 2007 et qui a abouti à la présentation en avril 2008 du Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique. La signature des accords de Bercy de mai 2008 relatifs à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique ouvre une période nouvelle de démocratie sociale. Cet accord est le premier signé en la matière et a été paraphé par six des huit organisations syndicales représentant plus de 75 % des personnels des trois fonctions publiques.

À la suite des accords de Bercy, le Gouvernement a déposé le 1^{er} avril dernier un **projet de loi (n° 1577) relatif à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique**. Le Rapporteur spécial espère qu'il sera sans tarder à l'ordre du jour du Parlement.

2.– Un cadre pluriannuel de négociation salariale et sur le pouvoir d'achat

Le Gouvernement inscrit sa politique salariale dans le double objectif de garantir le pouvoir d'achat des agents et de dynamiser les carrières, notamment en instaurer des modalités de rémunération au mérite et à la performance.

Sur la base des travaux de la conférence sur le pouvoir d'achat tenue à l'automne 2007, les **relevés de conclusions signés le 21 février 2008** entre le Gouvernement et plusieurs organisations représentatives de la fonction publique ont profondément rénové la méthode et le cadre des négociations salariales. Le relevé de conclusions du 21 février 2008 pose le principe d'une négociation en 2008 sur les **orientations salariales pour la période 2009-2011, avec des rendez-vous annuels intermédiaires**. L'année 2009 a ainsi été l'occasion d'un rendez-vous salarial avec les organisations syndicales.

Le rendez-vous salarial de l'été 2008 avait permis d'appliquer pour la première fois le nouveau cadre triennal des négociations salariales, destiné à alimenter la programmation budgétaire triennale. Ainsi, le 3 juillet 2008 le Gouvernement a présenté aux organisations syndicales un document fixant les orientations salariales pour les trois versants de la fonction publique au titre de la période 2009-2011. Ces orientations servent de cadre de référence aux discussions et aux travaux que les employeurs de la fonction publique et les représentants des fonctionnaires engagent ensemble.

Le maintien du pouvoir d'achat des personnels est assuré par l'évolution de la valeur de point fonction publique et l'évolution automatique des traitements. Par ailleurs, la garantie individuelle de pouvoir d'achat (**GIPA**) continuera à être mise en œuvre en 2010 pour les fonctionnaires stationnant au sommet de leur grade. Elle devrait représenter un coût de **30 millions d'euros en 2010**.

À l'issue du rendez-vous salarial de 2009, une hausse de 0,5 % de la valeur du **point d'indice** de la fonction publique le 1^{er} juillet 2009 et de 0,3 % à compter du 1^{er} octobre 2009 a été décidée. En juillet 2009 entre un et deux points d'indice ont été attribués à tous les fonctionnaires. En 2010 le Gouvernement a confirmé une hausse de 0,5 % le 1^{er} juillet.

Conformément à l'engagement présidentiel, des économies induites par le non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite (950 millions d'euros attendus en 2010) seront rendues aux fonctionnaires sous la forme de mesures catégorielles. Le « **retour** » **au titre des non-remplacements de 2010** s'établira à **475 millions d'euros** (430 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2009). À ce montant s'ajoutera le financement de mesures catégorielles décidées antérieurement à 2009 à près de 180 millions d'euros. Ces crédits sont inscrits dans les budgets des ministères en fonction des gains de productivité réalisés. Les ministères employeurs les utiliseront pour revaloriser leurs agents par divers leviers : la rénovation des grilles des fonctionnaires de catégorie B et A, la réforme des comptes épargne temps (CET), des plans de revalorisation ministériels (pour les enseignants, les militaires...). Ces enveloppes catégorielles permettront également de développer en 2010 la rémunération au mérite sous une forme d'intéressement tant individuel que collectif.

Le décret du 4 octobre 2007 a établi les conditions d'application aux agents publics de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA). Il détermine la liste des indemnités représentatives des **heures supplémentaires** effectuées par les agents publics sur lesquelles les agents bénéficient d'une exonération fiscale et d'une exonération de charges sociales. Les heures supplémentaires au sein de l'État sont principalement effectuées par les enseignants et les catégories de personnel pour lesquelles les nécessités de service imposent des amplitudes horaires atypiques (policiers, personnels pénitentiaires, chauffeurs, certains agents de catégories C et B). **Le nombre de bénéficiaires des dispositifs d'heures supplémentaires éligibles à l'exonération TEPA est de 567 000 en 2008.** Au total, les dépenses de l'État au titre des **heures supplémentaires et astreintes** se sont élevées à **1,29 milliard d'euros dans la fonction publique d'État en 2008**, contre 1,17 milliard d'euros en 2007 et 2006, soit une augmentation de 10 %.

De décembre 2007 à décembre 2008, sur le champ des agents des ministères civils et des établissements publics dont la paie transite par la DGFIP, il ressort que la mesure de **rachat de jours RTT** ou congés annuels issue du décret du 12 novembre 2007 et la mesure de rachat de jours de **compte épargne temps** (CET) issue du décret du 3 novembre 2008 (uniquement sur la paie du mois de décembre 2008) ont concerné **117 482 agents** pour un total de 440 434 jours et un montant global de **41,3 millions d'euros**, soit 3,8 jours et 351 euros par agent. Le décret du 28 août 2009 met en place un nouveau régime de gestion des jours épargnés sur les CET : il laisse aux agents une large liberté d'option d'utilisation des jours épargnés (maintien sur le CET pour utilisation ultérieure sous forme de congés, indemnisation ou conversion en points RAFP – retraite additionnelle de la fonction publique – de tout ou partie des jours excédant un seuil) et repousse au 31 décembre 2009 le délai d'exercice d'option sur les jours en stock au 31 décembre 2007.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION *PROVISIONS*

Le projet de loi de finances pour 2010 propose que la mission *Provisions* soit dotée de **120 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) et autorisations d'engagement (AE). Cette mission est scindée en deux dotations, l'une relative aux *Rémunérations publiques* (aucun crédit prévu en 2010), l'autre pour faire face aux *Dépenses accidentelles et imprévisibles* (120 millions d'euros en 2010).

Lors de la construction du budget pluriannuel⁽¹⁾, la mission *Provisions* avait été dotée en AE et CP d'un montant de 0,21 milliard d'euros en 2009, 0,75 milliard d'euros en 2010 et 1,24 milliard d'euros en 2011. En 2010 ces crédits avaient vocation à être répartis de la manière suivante :

– 150 millions d'euros sur la dotation *Rémunérations publiques* ;

– 599 millions d'euros sur la dotation *Dépenses accidentelles et imprévisibles* au titre de la réserve de budgétisation, dont 120 millions d'euros demeurent sur cette dotation en projet de loi de finances pour 2010 afin de faire face à des dépenses aléatoires et imprévisibles et 479 millions d'euros ont été répartis entre missions afin de couvrir des dépenses qui n'étaient pas programmées lors de la construction du budget triennal.

Les dotations initiales de la mission *Provisions* comportent en 2009 un montant de 150 millions d'euros pour des dépenses relatives aux *Rémunérations publiques* et un montant de 57 millions d'euros pour les *Dépenses accidentelles et imprévisibles*.

Le projet de loi de finances pour 2010 **ne prévoit pas l'inscription de crédits** au titre des **rémunérations publiques**. En effet, tous les crédits de rémunérations des agents de l'État ont **été répartis entre les missions et les programmes** supportant les moyens de personnels relatifs aux diverses politiques publiques. Ainsi, les 150 millions d'euros en AE et en CP qui ont été inscrits sur cette dotation en loi de finances initiale pour 2009 afin de financer les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires effectuées dans la fonction publique de l'État seront intégrés en 2010 dans les crédits des différents programmes ministériels concernés.

La dotation relative aux **dépenses accidentelles et imprévisibles** a pour objet de permettre le financement en cours de gestion de dépenses urgentes, comme par exemple des catastrophes naturelles en France ou à l'étranger, ou des événements extérieurs pouvant nécessiter le rapatriement de Français d'un pays étranger. Ces dotations sont alors réparties, dans la limite des besoins et des crédits ouverts, par décret pris sur le rapport du ministre chargé du budget. Pour le

(1) Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012

projet de loi de finances pour 2010, le montant de la dotation est fixé à 120 millions d'euros en AE et en CP, au titre des aléas susceptibles d'intervenir en 2010. Les 479 autres millions qui avaient été prévus dans la loi de programmation des finances publiques ont été répartis en 2010 entre les différentes missions et programmes.

Le fait de répartir ainsi la réserve de budgétisation en cours de programmation pluriannuelle des finances publiques relève d'une mise en œuvre normale de la loi de programmation. Cette dernière a seulement prévu une enveloppe globale pour chacune des trois années couvertes. Pour 2010, deuxième année de la programmation, le Gouvernement dispose des informations permettant de connaître précisément les besoins et ainsi affecter cette réserve aux différentes missions et programmes.

L'analyse des crédits affectés aux missions et programmes, telle qu'effectuée par le Rapporteur général⁽¹⁾, montre que deux types de causes ont fait varier les dotations des missions et programmes : d'une part les engagements nouveaux du Gouvernement, qui sont financés par la réserve de budgétisation, et d'autre part les dépassements de crédits, qui s'expliquent essentiellement par les effets de la crise économique.

La réponse au questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial indique :

« La crise a modifié un certain nombre d'équilibres par rapport au budget triennal sous-jacent à la loi de programmation des finances publiques. Elle s'est d'abord traduite par une révision à la baisse de la prévision d'inflation pour 2010 (1,2 % à comparer à une prévision de 1,75 % initialement retenue dans la loi de programmation). La baisse du plafond global de dépense a ainsi pu être absorbée par l'ajustement de dotations ou de budgets dont l'évolution est étroitement liée à l'inflation (concours budgétaires de l'État aux collectivités locales ; mission Défense ; charges de pension notamment).

La crise a, au-delà, une incidence significative sur l'évolution de certaines dotations :

– dans un sens favorable : sur la charge de la dette, du fait de la baisse des taux d'intérêt et de la révision à la baisse des prévisions d'inflation ;

– dans un sens défavorable : sur les prestations sociales (missions Solidarité, insertion et égalité des chances et Ville et logement en particulier) et les interventions en faveur de l'emploi, dont la crise nécessite à l'évidence de renforcer les moyens (mission Travail et emploi).

Par conséquent, la réserve de budgétisation a permis, en complément des marges dégagées par la révision à la baisse de la charge de la dette en 2010, de

(1) Rapport général (n° 1967) sur le projet de loi de finances pour 2010 présenté le 14 octobre 2009 par M. Gilles Carrez (tome 1, page 111 et suivantes).

couvrir les besoins de financement apparus à ce titre et, plus ponctuellement, la révision à la hausse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. Dans ces conditions, il n'existe pas de distinction formelle entre les missions qui ont fait l'objet d'un abondement par la réserve de budgétisation et celles dont le plafond a été augmenté dans le cadre d'un bouclage financier d'ensemble. »

Le Rapporteur spécial regrette cependant que le Gouvernement n'ait pas fourni au Parlement le détail de la répartition de la réserve de budgétisation en 2010, dans la mesure où cette information aurait permis d'assurer un meilleur suivi de la mise en œuvre de la programmation triennale.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 15 octobre 2009 à 15 heures, la commission des Finances examine les crédits du programme Fonction publique de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines et procède au vote des crédits de la mission Provisions, sur le rapport de M. Georges TRON, rapporteur spécial.

*Après l'exposé du **Rapporteur spécial**, une discussion a lieu.*

M. le président Didier Migaud. Je ne manquerai pas de faire part de vos motifs d'agacement au ministre s'agissant de la gestion de l'ENA. Par ailleurs, nous aurons l'occasion de revenir sur ces sujets en séance publique.

M. Jean Launay. Jusqu'à quand pensez-vous que la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux sera tenable ? Vous avez indiqué qu'elle n'était pas toujours respectée dans les administrations d'État, mais on souffre beaucoup dans les administrations déconcentrées, le renforcement des services des préfets de région au détriment des services de proximité étant parfois interprété comme un rééquilibrage, même si l'on peut en discuter.

La RGPP nous met face à de nouveaux modes d'organisation, de nouveaux organigrammes et de nouveaux intitulés de ministères, mais il ne faudrait pas oublier qu'il y a des gens derrière les sigles. J'ai eu l'occasion de rédiger, dans le cadre de la MEC, un rapport sur la gestion des ressources humaines au MEEDAAT, le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, aujourd'hui devenu le MEEDDM, ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer. J'ai pu constater le traumatisme éprouvé à tous les niveaux : direction, cadres supérieurs et autres personnels. Compte tenu des difficultés dont nous avons eu connaissance à l'Office national des forêts, l'ONF, ne craignez-vous pas qu'un « syndrome de France Télécom » soit en train de se développer dans ce ministère ?

J'aimerais également savoir si l'État contribue au fonds pour l'insertion des personnes handicapées s'il n'atteint pas le seuil de 6 % de travailleurs handicapés. Certes, 960 recrutements ont eu lieu en 2007 et 1 440 en 2008, mais combien d'emplois manque-t-il encore ?

M. le rapporteur spécial. La règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux ne se justifie qu'à une seule condition : il faut être capable d'identifier les secteurs où les effectifs peuvent être réduits et ceux où les besoins augmentent au contraire. Le Gouvernement le fait.

Il manque aujourd'hui une évaluation précise, ministère par ministère, de l'emploi des compétences. Le ministère de l'Éducation nationale compte, par exemple, 1,2 million d'agents, dont 800 000 enseignants. Si l'on rapporte les

effectifs à la population scolaire, il ne devrait pas y avoir plus de 17 à 18 élèves par classe, ce qui n'est pas le cas. Dans ces conditions, il se pourrait que les efforts engagés s'imputent en réalité sur les effectifs qui, de fait, ne sont pas présents devant les élèves.

Nous figurons aujourd'hui parmi les pays de l'OCDE où le rapport entre le nombre d'agents publics et la population est le plus élevé. Cela étant, la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux ne peut pas recevoir une application identique dans tous les ministères. Avec une baisse de 100 000 postes en trois ans, nous n'atteignons pas une zone de danger, mais je suis incapable de vous dire combien de temps nous pourrions continuer. Je puis en revanche vous dire avec certitude qu'il faudra prêter la plus grande attention à ce que les transferts vers les opérateurs n'annihilent pas l'effort réalisé par les administrations centrales.

La réduction des effectifs ne se justifie pas par des raisons financières : compte tenu du reversement de la moitié des économies réalisées aux agents en poste, notamment sous la forme de mesures catégorielles, la réduction des effectifs – environ 30 000 personnes en 2010 – ne contribue à combler le déficit qu'à hauteur de près de 500 millions d'euros. Seules des raisons tenant à la réorganisation de l'État peuvent donc justifier cette politique.

La RGGP est à la fois indispensable car elle consiste à rationaliser le fonctionnement de l'administration, et insuffisante, car les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des déficits. Il faudra en outre veiller à ménager davantage les agents concernés.

S'agissant de l'ONF, dont j'ai récemment reçu la présidente et le directeur, nous pourrions sans doute prendre contact avec l'administration de tutelle afin de nous assurer que la pression n'est pas excessive. J'ajoute que nous avons encore eu connaissance d'un décès à France Télécom aujourd'hui.

La loi du 11 février 2005 a effectivement instauré un fonds recueillant les contributions versées par les employeurs publics qui n'emploieraient pas 6 % de travailleurs handicapés. Depuis 2008, plus de 60 nouvelles conventions ont été approuvées et les engagements pluriannuels s'élèvent à 138 millions d'euros. Le Gouvernement a décidé de renforcer les différentes politiques en faveur de l'emploi et de l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique dans le but de la rendre exemplaire. Dans une circulaire du 23 novembre 2007, le Premier ministre a demandé à tous les membres du Gouvernement de s'engager personnellement dans ce domaine et de mobiliser les administrations placées sous leur autorité. En 2008, 1 440 recrutements ont été effectués contre 960 en 2007. Nous allons donc plutôt dans la bonne direction.

M. le président Didier Migaud. La RGPP est malheureusement une occasion manquée. Une revue générale des programmes est un exercice utile, car il est bon d'évaluer régulièrement les politiques publiques, mais il aurait été souhaitable d'y associer les personnels concernés et la représentation nationale, une réforme étant d'autant plus facile à accepter qu'elle s'appuie sur des constats partagés.

Par ailleurs, il est évident que le rétablissement des comptes publics ne s'opérera pas uniquement en se plaçant dans la perspective de la maîtrise des dépenses.

M. Jean Launay. Je souhaitais en fait savoir si l'État contribue lui-même au fonds d'insertion des personnes handicapées et combien de personnes handicapées il faudrait recruter dans la fonction publique pour atteindre le seuil de 6 %.

M. le rapporteur spécial. Je peux vous indiquer qu'en 2008, les différents ministères ont versé au FPHFP un montant cumulé de 48 millions d'euros – hors ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la recherche, leur contribution étant dédiée aux auxiliaires de vie scolaire affectés à des missions d'aide, à l'accueil, à l'intégration et à l'accompagnement des élèves et des étudiants handicapés.

M. le président Didier Migaud. Je vous rappelle que la Commission se prononcera jeudi 29 octobre sur les crédits de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Je remercie notre rapporteur spécial pour la vigilance dont il a su faire preuve sur ces différents sujets, comme à l'accoutumée.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Provisions.*

*

* *

*Lors de sa séance 29 octobre 2009 à 17 heures, suivant l'avis favorable des Rapporteurs spéciaux MM. Jérôme Chartier, Olivier Dassault et Jean-Claude Mathis, et contrairement à la proposition de rejet de M. Pierre-Alain Muet, la commission des Finances **adopte** les crédits de la mission Économie.*